



**Rentrée solennelle de la Cour d'appel de Mons**  
**2 septembre 2019**

**Discours prononcé par Monsieur le Procureur général**  
**I. de la Serna**

**La montée en puissance de la répression**  
**administrative : recul ou progrès d'une société**

## Introduction

L'année 2018 a vu naître le mouvement dit des gilets jaunes en France. Ce mouvement social de protestation spontanée trouve son origine dans la diffusion via les réseaux sociaux d'appels à manifester contre la « taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques » (TICPE)<sup>1</sup>. Cette taxe intègre une composante carbone dont l'augmentation a pour effet de provoquer une hausse sensible du prix des carburants à la pompe. Au fil du temps, les revendications se sont étendues à de multiples points allant d'une revalorisation des droits sociaux et notamment du montant des pensions, à l'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne et à la démission du président de la République etc.

En France, les gilets jaunes se sont tout d'abord manifestés relativement pacifiquement par leur présence sur les ronds-points et la distribution de tracts. La situation s'est ensuite quelque peu tendue par le blocage des ronds-points et surtout par des manifestations tous les samedis dans les grandes villes. Certaines de ces manifestations ont dégénéré et nous avons tous en mémoire les violences commises entre autres sur les champs Elysées à Paris, les scènes de pillage avec une véritable guérilla urbaine entre manifestants et forces de l'ordre, les barrages et des voitures en feu.

En Belgique, le 16 novembre 2018, des gilets jaunes ont bloqué l'accès de camions à divers sites dont la raffinerie Total à Feluy en Hainaut. C'est ainsi que la police fut amenée à fermer l'autoroute E19 entre Arquennes et Familleureux pour la soirée et une partie de la nuit. L'idée était d'empêcher les manifestants de se rassembler devant le site de la raffinerie. Dans la nuit du 21 au 22 novembre, il y eut 39 interpellations.

Le 8 décembre à la suite d'une importante manifestation à Bruxelles, 450 personnes furent arrêtées administrativement, dont 10 d'entre elles firent l'objet d'une arrestation judiciaire.

Ce qui frappe toujours à l'annonce de ces chiffres, c'est la différence et je dirais même le gouffre qu'il peut y avoir entre le nombre d'arrestations administratives et judiciaires. Les premières sont toujours beaucoup plus nombreuses et c'est souvent l'incompréhension qui

---

<sup>1</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Mouvement\\_des\\_Gilets\\_jaunes](https://fr.wikipedia.org/wiki/Mouvement_des_Gilets_jaunes) ;

s'ensuit. Parmi les personnes arrêtées très peu ont été déférées devant le juge d'instruction et bien souvent ce dernier n'a pas délivré de mandat d'arrêt.

Cette différence entre la quantité d'arrestations administratives et judiciaires peut s'expliquer par la différence fondamentale qui existe entre les deux polices.

### **Police administrative et police judiciaire**

La police administrative se définit comme « l'ensemble des pouvoirs accordés par ou en vertu de la loi aux autorités administratives et permettant à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux libertés des individus »<sup>2</sup>.

Les tâches et les missions de police administrative ont pour fonction essentielle le maintien de l'ordre public<sup>3</sup>. Cet objectif principal du maintien de l'ordre public se décline de multiples manières et peut se résumer en trois éléments essentiels : la tranquillité publique (nuisances sonores, absence de troubles ou de désordre), la sécurité publique (sécurité des personnes et des biens) et la salubrité publique (propreté, risque de maladie, épidémie, épizootie, hygiène et santé des citoyens)<sup>4</sup>. Ces tâches de police administrative ont un ancrage légal notamment dans l'article 14 de la loi du 5 août 1992, appelée loi sur la fonction de police.

La police administrative est exercée par les fonctionnaires de police sous la direction des autorités administratives que sont notamment le ministre de l'intérieur, les gouverneurs de province et les bourgmestres.

La doctrine établit une distinction entre la police administrative générale et la police administrative spéciale<sup>5</sup>. La police administrative générale comprend tout ce qui a pour objectif de maintenir ou rétablir l'ordre public au sens large comme énoncé ci-dessus. La police administrative spéciale concerne le maintien de l'ordre public mais dans des domaines

---

<sup>2</sup> J. DEMBOUR, Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales, Bruxelles, Bruylant, 1956, p. 9,

<sup>3</sup> M.-A. BEERNAERT, H. D. BOSLY et D. VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Tome I, La Charte, 8<sup>ème</sup> édition, 2017, p. 327 ;

<sup>4</sup> A. VASSART, « *Le maintien de l'OP sur le territoire national* », Colloque du 24.10.2016, La police administrative générale, Union des Villes et des communes de Wallonie, page 3 ; Cass. 20 juin 2008, [www.juridat.be](http://www.juridat.be) ;

<sup>5</sup> A. LINERS, V. KEUTERICKX, M.-A. LANGOUCHE, *La loi sur la fonction de police*, 20<sup>ème</sup> édition, Politeia, 2017, p. 65.

de compétences particulières. Il s'agit par exemple de la sécurité aérienne, de la police des chemins de fer, de la police des étrangers, de la protection de l'environnement, de l'urbanisme...<sup>6</sup>.

S'agissant de la police judiciaire, elle a un tout autre objectif : la recherche des infractions et de leurs auteurs ainsi que la récolte des preuves. En effet, l'article 8 du Code d'instruction criminelle énonce que « *la police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves, et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir* ». L'article 15 de la loi sur la fonction de police définit les tâches judiciaires des services de police.

Ces missions de police judiciaire sont exercées par les magistrats (parquet et juge d'instruction) ainsi que par les fonctionnaires de police. Certaines tâches (mandat de perquisition, ordonnance d'écoute, etc.) ne peuvent être exécutées que par des officiers de police judiciaire.

Ce qui généralement différencie la police administrative de la police judiciaire, c'est son caractère préventif. La première tend à éviter tout comportement nuisible pour l'ordre public. La seconde doit permettre la poursuite de toute infraction en rassemblant les éléments de preuve qui pourront permettre à un juge de statuer.

La distinction entre la police administrative et la police judiciaire est, en soi, théoriquement, facile à comprendre. Elle est cependant nettement moins évidente à saisir dans la pratique et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, beaucoup de fonctionnaires de police participent à la fois à des missions de police administrative et à des missions de police judiciaire. Ensuite, un même fait peut donner lieu à la fois à une opération de police administrative et de police judiciaire. Ainsi une manifestation des adeptes du mouvement des gilets jaunes nécessitera une importante opération de police administrative visant à encadrer le défilé et à éviter tout débordement. A l'occasion de la manifestation, des infractions peuvent être commises comme des vols, des destructions de commerces ou incendies de véhicules. Il conviendra d'identifier les auteurs de ces crimes et délits pour qu'ils soient poursuivis. L'actualité récente nous a montré l'importance des dégâts que peuvent provoquer certains manifestants mal intentionnés. Il est essentiel sur ce point d'avoir une collaboration maximale et une

---

<sup>6</sup> D. BATSELE, T. MORTIER, M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. n° 878

concertation permanente entre les autorités administratives et judiciaires. Elle apparaît évidente en soi mais la manière dont elle peut s'articuler l'est nettement moins. Les policiers en charge du maintien de l'ordre ont pour seule priorité de mettre fin aux débordements. Ils procéderont le cas échéant à l'arrestation administrative de quelques auteurs de trouble. Mais s'il est souhaité que les auteurs de pillage, de destructions ou d'incendies soient poursuivis et jugés pour les faits qu'ils ont commis, encore faut-il prouver qu'ils en sont bien les auteurs. Et là, force est de constater que la police administrative reste souvent en défaut d'apporter cette preuve. Ce n'est point un reproche qui est formulé à son encontre et ce ne peut l'être car ce n'est pas sa mission. C'est notamment aussi pour cette raison que bon nombre d'arrestations administratives ne débouchent pas sur des arrestations judiciaires. Une concertation préalable et murie entre les autorités administratives et judiciaires pour que les auteurs d'infractions dans les manifestations puissent être identifiés est donc essentielle.

Une autre source de confusion provient du fait que les autorités judiciaires peuvent faire appel à la force publique et donc aux autorités de police administrative pour garantir le bon déroulement comme des perquisitions dans des quartiers où le risque d'émeutes est important (art. 25 du Code d'instruction criminelle et art. 44 de la loi sur la fonction de police)<sup>7</sup>.

Enfin, l'estompement d'une frontière claire entre police administrative et judiciaire est due au fait que chacune d'elles peut être parfois tant préventive que répressive.

En effet, si la police administrative a une fonction principalement préventive, elle peut aussi être répressive<sup>8</sup>. La lecture de l'article 22 de la loi sur la fonction de police révèle que la police administrative a une fonction répressive ainsi lorsqu'elle entend par exemple mettre terme à un rassemblement interdit par l'autorité. En outre, force de constater que ces dernières années, les sanctions administratives communales se sont fort développées. Dorénavant certaines incivilités et atteintes à la sécurité sont punies par des amendes administratives imposées par les communes, ce qui naturellement développe le volet répressif de la police administrative.

---

<sup>7</sup> M.-A. BEERNAERT, H. D. BOSLY et D. VANDERMEERSCH, op. cit., p. 328

<sup>8</sup> G. BOURDOUX, C. DE VALKENEER, F. KOEKELBERG, La loi sur la fonction de police, Larcier, Bruxelles, 1993, p. 56

Si la police judiciaire a une fonction essentiellement répressive puisqu'elle vise à rechercher les auteurs d'infractions et à rassembler les preuves de leur implication, elle peut aussi avoir en quelque sorte un côté préventif. Il est question alors de police judiciaire proactive. Pourvu que l'enquête ait une finalité judiciaire (la poursuite d'auteurs d'infractions) et qu'il existe une suspicion raisonnable que des faits punissables vont se commettre dans le cadre d'une organisation criminelle<sup>9</sup>, la loi autorise des investigations judiciaires en amont du passage à l'acte<sup>10</sup>. C'est logique, le domaine du terrorisme entre autres exige que les autorités judiciaires puissent intervenir avant l'attentat.

### **Les mesures de police administrative**

Les concepts de police administrative et de police judiciaire étant définis, il convient encore de faire la distinction entre la police administrative et la sanction administrative. Le critère qui différencie fondamentalement la mesure de police administrative de la sanction administrative est celui de la finalité ou du but poursuivi<sup>11</sup>. La mesure de police administrative vise avant tout à maintenir ou à restaurer l'ordre public<sup>12</sup>. La sanction administrative tend à punir l'auteur de l'infraction. Ainsi la décision du bourgmestre de fermer, pour une durée de maximum 3 mois, un établissement accessible au public parce que l'ordre public est troublé par des comportement survenant dans cet établissement, constitue une mesure de police administrative<sup>13</sup>. En revanche, le citoyen montois auteur de tout bruit ou tapage diurne ou nocturne de nature à troubler la tranquillité, le repos et la commodité des habitants peut faire l'objet d'une amende de 350 Euros maximum par le fonctionnaire sanctionnateur de la ville<sup>14</sup>. Il s'agit là d'une sanction administrative.

La mesure de police administrative dispose d'un régime spécifique. Elle est soumise aux principes généraux de droit administratif. Elle doit être prévue par loi. La personne visée par

---

<sup>9</sup> Ou si les faits constituent ou constitueraient un crime ou un délit tel que visé à l'article 90ter, §§ 2, 3 et 4 du Code d'instruction criminelle ;

<sup>10</sup> C. DE VALKENEER, Manuel de l'enquête pénale, Tome 1, principes généraux, 5ème édition, 2018, p. 16 ;

<sup>11</sup> M. PÂQUES, Police administrative et sanction administrative, in Les sanctions administratives, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 689 ;

<sup>12</sup> C. MOLITOR, Mesures de police et sanctions administratives au niveau communal, Trait d'Union, Villes et communes de Bruxelles-Capitale, N°2003/05- 26 juin 2003, pp. 5-9 ;

<sup>13</sup> Article 134quater de la nouvelle loi communale ;

<sup>14</sup> Article 12 et 143 du Règlement général de police de la Ville de Mons. Si l'auteur est un mineur ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis, le plafond de l'amende est limité à 175 Euros.

la mesure doit le plus souvent faire l'objet d'un avertissement et doit être entendue préalablement par l'autorité<sup>15</sup>. La décision doit être motivée et les mesures prises proportionnelles, nécessaires, adéquates et non discriminantes<sup>16</sup>. La mesure administrative est soumise à la censure du Conseil d'Etat.

Le constat peut être posé, depuis les vingt dernières années, d'une montée en puissance de la police administrative. Une des dernier exemple en date est celui de la loi du 21 mars 2018, appelée « loi caméras » autorisant tant la police administrative locale que fédérale de procéder, en dehors de tout dossier judiciaire à de véritables observations sur des personnes suspectées de se radicaliser ou de vouloir se rendre sur un territoire où des groupes terroristes sont actifs<sup>17</sup>. Au nom de la prévention et de la sécurité, ce type d'investigation réservé aux autorités judiciaires peut dorénavant être utilisé par la police administrative.

Au niveau local, l'augmentation des pouvoirs confiés au bourgmestre est saisissante :

- La loi du 13 mai 1999 crée les articles 134<sup>ter</sup> et *quater* conférant au bourgmestre la possibilité de procéder à la fermeture d'un établissement lorsque les conditions d'exploitation de celui-ci ne sont pas respectées ou lorsque l'ordre public autour d'un établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant au sein de cet établissement ;
- En 2006 une loi du 20 juillet octroie au bourgmestre le pouvoir de fermer, pour une durée maximale de 6 mois, un établissement privé mais accessible au public, s'il existe des indices sérieux que des activités illégales liées à la consommation et au commerce de drogue s'y déroulent de manière répétitive et qu'elles mettent en péril la sécurité et la tranquillité publiques<sup>18</sup> ;

---

<sup>15</sup> C'est le principe « Audi alteram partem ».

<sup>16</sup> M. NIHOUL, Les mesures de police et les sanctions communales dans la lutte administrative contre la criminalité organisée, [www.unamur.be](http://www.unamur.be)

<sup>17</sup> Loi du 21 mars 2018 modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, article 48 et insérant les articles 46/4 et 46/5 dans le texte de la loi sur la fonction de police ;

<sup>18</sup> Loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses, M.B., 28 juillet 2006, art. 37 insérant un article 9bis dans la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes ;

- La loi du 1<sup>er</sup> juillet 2011 a inséré un article 134quinquies dans la nouvelle loi communale. Pourvu qu'il existe des indices sérieux que se déroulent dans un établissement des faits de traite des êtres humains ou de trafic des êtres humains<sup>19</sup>, le bourgmestre peut, après concertation préalable avec les autorités judiciaires et après avoir entendu le responsable en ses moyens de défense, décider de fermer cet établissement pour une durée qu'il détermine et qui ne peut être supérieure à 6 mois. Si l'arrêté de fermeture n'est pas respecté, le bourgmestre peut apposer des scellés ;
  
- Le nouvel article 134sexies de la nouvelle loi communale, inséré par une loi du 24 juin 2013 octroie au bourgmestre la possibilité de prononcer une interdiction temporaire de lieu, en cas de trouble à l'ordre public, causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal ou à l'occasion d'événements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité. L'interdiction ne peut viser l'ensemble du territoire de la commune. Elle doit être limitée à un lieu déterminé accessible au public. La doctrine s'étonne qu'une telle mesure relevant plutôt des prérogatives du juge voire du procureur du Roi, puisse être décidée par une autorité administrative et qu'elle fasse partie désormais des mesures de police administrative générale que le bourgmestre peut prendre pour gérer et faire régner l'ordre public<sup>20</sup> ;
  
- Une loi du 13 mars 2017 a créé un article 134septies dans la nouvelle loi communale qui permet dorénavant aux bourgmestres de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes. Ceux-ci doivent obligatoirement constater l'existence d'indices sérieux de faits d'une infraction terroriste visées au livre II, titre 1<sup>er</sup>ter, du Code pénal. Une audition préalable du responsable de l'établissement est obligatoire. Il n'est pas nécessaire que le responsable soit impliqué dans les faits. Il

---

<sup>19</sup> Pour être précis, l'article 134quinquies de la nouvelle loi communale parle de faits de traite des êtres humains tels que visés à l'article 433quinquies du Code pénal ou de faits de trafic des êtres humains tels que visés à l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

<sup>20</sup> M. NIHOUL et A. VASSART, *Réflexions autour de l'interdiction temporaire de lieu en matière administrative : nature préventive ou pénale, contours et exécution*, CDPK (Chroniques de droit public), 2016, p. 369 ;



suffit que l'établissement abrite une ou des activités à caractère terroriste<sup>21</sup>. Il n'est pas nécessaire non plus qu'il y ait une atteinte à l'ordre public. La suspicion d'une activité terroriste suffit. Une concertation préalable avec les autorités judiciaires est obligatoire pour s'assurer que la fermeture ne mette pas en péril une enquête judiciaire en cours. La durée d'une telle mesure ne peut excéder 6 mois.

Toutes ces mesures ont été considérées comme des mesures de police administrative générale et non comme des sanctions administratives. Elles sont censées avoir un caractère préventif davantage que répressif. Ce succès peut s'expliquer par la faible aptitude du droit pénal à réprimer certains comportements susceptibles de troubler l'ordre public ou de déboucher sur des faits beaucoup plus graves. Il répond aussi au besoin des citoyens de vivre dans une société toujours plus sécurisée. Il est alors tentant pour les autorités administratives de s'affranchir de la rigueur du droit pénal (légalité des incriminations) et de la lourdeur de la procédure pénale. Le choix de cette voie, s'il est compréhensible, est risqué car la protection du citoyen en termes de droits de défense est nettement moindre<sup>22</sup>.

### **Les sanctions administratives**

Parallèlement à ce développement des mesures de police administrative à caractère essentiellement préventif, force est de constater que la répression administrative a également le vent en poupe. Rares sont les matières qui échappent à cette tendance. Que ce soit l'environnement, l'urbanisme, le logement, la fiscalité, le blanchiment, le droit social, la sécurité routière, le sport ainsi que toute la matière dite des incivilités, à tous les niveaux de pouvoir, le législateur a permis aux autorités administratives de développer leur propre régime de sanction :

En voici trois exemples :

---

<sup>21</sup> F. XAVIER, La fermeture par le bourgmestre des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, CDPK, 2018, p 28 ;

<sup>22</sup> C. DE VALKENEER, Les réponses face au terrorisme : les glissements du judiciaire vers l'administratif, J.T., 2017, p. 709 ;

- Au niveau local, principalement les lois du 13 mai 1999, 17 juin 2004 et 24 juin 2013 ont permis aux communes de développer un arsenal répressif lorsque le règlement général de police n'est pas respecté et ont extrait totalement ou partiellement (système des infractions mixtes) du code pénal une série de contraventions. Elles ont également permis de sanctionner les mineurs d'âge auteurs d'incivilité ;
- Au niveau régional, en région wallonne, le décret du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière sanctionne les excès de vitesse de 20 ou 30 km selon le cas<sup>23</sup>.
- Au niveau fédéral, la nouvelle loi anti-blanchiment du 18 septembre 2017 prévoit des sanctions administratives à infliger aux assujettis qui méconnaissent leurs obligations anti-blanchiment. Pour une personne morale, l'amende est comprise entre 10.000 Euros et 10% du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent. S'il s'agit d'une personne physique, l'amende est comprise entre 5.000 Euros et 5.000.000 Euros. Si l'infraction a été commise par le membre d'une profession non-financière, l'amende sera comprise entre 250 Euros et 1.250.000 Euros<sup>24</sup>.

Cette répression administrative devenue tentaculaire ne fait pas l'objet d'une codification ou d'un inventaire et encore moins d'un cadre normatif général. Il n'y a pas non plus d'uniformisation quant à la procédure établissant le mode de constatation, l'autorité compétente pour statuer ou encore le recours possible<sup>25</sup>. Certes, il existe un droit administratif et des principes généraux mais pas de droit des sanctions administratives.

Il est délicat de vous parler des sanctions administratives tant le sujet est vaste et parsemé d'embûches. Le développement anarchique de ce type de répression confère à la matière une

---

<sup>23</sup> Article 23 § 1er. Une amende administrative peut être infligée pour des infractions aux vitesses maximales autorisées visées à l'article 13, uniquement pour les dépassements :

1° de maximum 20 km/h dans une agglomération, une zone 30, les abords d'une école, dans une zone résidentielle ou une zone de rencontre;

2° de maximum 30 km/h en dehors d'une agglomération, d'une zone 30, des abords d'une école, d'une zone résidentielle ou d'une zone de rencontre.

§ 2. Le dépassement de la vitesse maximale autorisée est sanctionné par une amende administrative de 10 euros à 1 000 euros.

Il est tenu compte du nombre de kilomètres par heure avec lequel la vitesse maximale autorisée est dépassée.

<sup>24</sup> D. VERWAERDE, La nouvelle loi anti-blanchiment du 18 septembre 2017 : tour d'horizon des obligations imposées aux entités assujetties, Rev. dr. pén., 2018/3, p. 279 et suiv. ;

<sup>25</sup> E. WILLEMART, Les sanctions administratives en Belgique, Colloque du 21 octobre 2011 à Bruxelles, Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, p.3 ;

complexité empêchant un examen exhaustif du sujet. Il n'existe pas une sanction administrative mais une multitude. Tout d'abord, il y a la sanction qui revêt une nature réparatrice et qui permet à l'autorité de récupérer ce que le citoyen a indûment perçu, par exemple, en matière d'allocations de chômage. A vrai dire, il ne s'agit pas là d'une sanction à proprement parler car la décision est dépourvue de nature répressive<sup>26</sup>. Parmi les sanctions qui présentent une réelle fonction punitive, il convient de distinguer celles qui sanctionnent des manquements non pénalement répréhensibles de celles qui viennent s'ajouter à une répression pénale existante. A propos de cette dernière catégorie, se pose la question du cumul possible pour un même fait d'une sanction administrative et d'une infraction pénale. Pour éviter ledit cumul, plusieurs solutions se présentent : soit la sanction administrative est subsidiaire et n'interviendra que si le procureur du Roi ou l'auditeur du travail décide ne pas entamer de poursuite à l'encontre de l'auteur, soit elle constitue une alternative prioritaire à la sanction pénale<sup>27</sup>. Il n'empêche que dans les deux cas de figure une concertation entre le ministère public et l'autorité administrative sera essentielle.

La différence entre sanctions administratives et mesures de police administrative s'est grandement accrue depuis l'application de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme au domaine des sanctions administratives, celle-ci imposant notamment, des garanties procédurales : l'application de l'article 6 de la CEDH (droit à un procès équitable) et le droit de ne pas être jugé deux fois pour les mêmes faits (application du principe non bis in idem)<sup>28</sup>.

Si les Etats restent libres de décider de la nature administrative ou pénale de la sanction, la Cour se réserve le droit de contrôler la qualification choisie. Quand bien même une sanction est qualifiée d'administrative, elle peut moyennant certains critères être considérée comme une peine au sens pénal du terme rendant ainsi applicable l'article 6 de la CEDH<sup>29</sup>. Pour ce qui

---

<sup>26</sup> Henri-D. BOSLY, Poursuites pénales et application des sanctions administratives, in Les sanctions administratives, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 144 ;

<sup>27</sup> H-D. BOSLY, op. cit., p. 144 à 153 ;

<sup>28</sup> Le droit de ne pas être jugé ou puni deux fois est consacré par l'article 4 du Protocole n°7 à la Convention du 22 novembre 1984 ;

<sup>29</sup> N. BERNARD et F. TULKENS, « La dépenalisation des infractions en droit de l'urbanisme et en droit du logement à l'épreuve des garanties procédurales offertes par la convention européenne des droits de l'homme », in *D'urbanisme et d'environnement, Liber amicorum Francis HAUMONT*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 59 à 61 ; N. BERNARD, « Quelles garanties offre pour le justiciable la sanction administrative en matière de logement ? » observations sous C.C., 14 décembre 2016 (à vérifier), J.L.M.B., 2017, p. 1755 et suiv. ; Cour eur. D.H., arrêt *Engel et autres c. Pays-Bas* du 8 juin 1976 ;

est du principe « non bis in idem », la Cour européenne des droits de l'homme a d'abord considéré dans un arrêt *Zolotoukhine c. Russie* qu'il fallait pour apprécier si deux infractions étaient les mêmes, procéder à une analyse fondée sur les faits et le caractère identique de ceux-ci plutôt que de comparer les éléments essentiels des infractions<sup>30/31</sup>. Les poursuites engagées à l'égard de l'auteur de l'infraction ne peuvent devenir un acharnement répressif qu'il soit de nature judiciaire ou administrative. Cependant, dans un arrêt du 15 novembre 2016, la Cour a assoupli sa position : des sanctions pénales et fiscales à caractère répressif qui bien que juridiquement distinctes, s'inscrivent dans un même ensemble répressif destiné à former un tout « systématique et cohérent » en ce sens qu'elles présentent un lien temporel et matériel suffisant, ne sont pas contraires au principe *non bis in idem*. Dans le cas d'espèce, il s'agissait du cumul de sanctions pénales pour fraude fiscale et de pénalités fiscales. La Cour a estimé notamment que le cumul était possible dès lors que les différentes sanctions ont des finalités complémentaires et que ledit cumul n'aboutit pas à un résultat disproportionné<sup>32/33</sup>.

Diverses raisons expliquent le développement de ce que d'aucun ont appelé « le système punitif administratif »<sup>34</sup>.

Tout d'abord, notre société évolue vers une réglementation de plus en plus volumineuse et détaillée. Il suffit de voir la taille que les codes ont pris ces dernières décennies. L'Etat régleme tout ou presque tout et intervient de plus en plus dans la vie quotidienne du citoyen. Sous peine de ne pas être respectée, il faut que cette réglementation soit assortie de sanctions suffisamment dissuasives. Il est vrai que pour bon nombre de parquets, il n'était plus possible de poursuivre toutes les infractions à ces multiples réglementations. Rappelons

---

<sup>30</sup> Cour eur. D.H. (G.C.), arrêt *Sergueï Zolotoukhine c. Russie* du 10 février 2009, §82 ; N. BERNARD et F. TULKENS, op. cit., p. 63 et suiv.

<sup>31</sup> Voyez également dans ce sens Cour eur. D.H., arrêt *Tomasovic c. Croatie* du 18 octobre 2011, Cour eur. D.H., arrêt *Muslija c. Bosnie Herzégovine*, arrêt du 14 janvier 2014, F. KONING, Reconnaissance de la jurisprudence de la C.E.D.H. relative au principe non bis in idem et du caractère pénal des sanctions administratives sociales consistant dans l'exclusion du droit aux prestations de sécurité sociale, note sous C.C. 19 décembre 2013, J.T., 2014, p. 208 à 211 ;

<sup>32</sup> Cour eur. D.H., arrêt *A. et B. c. Norvège* du 15 novembre 2016 ;

<sup>33</sup> Pour une analyse de la jurisprudence récente de la C.J.U.E. voyez F. LUGENTZ, *Non bis in idem* : application limitée en présence de poursuites successives du chef de faits identiques ou substantiellement les mêmes, ou lorsque « un plus un égale deux », note sous Cass., 22 novembre 2018, Rev. dr. pén. crim., 2019, p. 163 et suiv.

<sup>34</sup> A. DE NAUW, « L'évolution législative vers un système punitif administratif », Rev. dr. pén. crim., 1989, p.337 à 387 ;

tout d'abord la constante diminution du budget de la justice depuis 2014, une économie de 10% ayant été programmée sur la durée de la législature. Rares sont les entités judiciaires où le cadre est complet. La cour d'appel de Mons en est malheureusement un bel exemple. Cependant, au-delà du sous financement de la justice et à supposer même que les cadres des entités judiciaires soient pourvus en totalité, il faut reconnaître que beaucoup d'autorités administratives, dotées de fonctionnaires spécialisés pleinement au faite leur matière souvent si technique, sont mieux à même de constater les infractions et de les sanctionner. Je pense ici spécialement aux administrations fiscales et sociales ainsi qu'aux matières de l'urbanisme et de l'environnement. En outre, dans des domaines aussi importants que ceux de l'impôt, du droit du travail et de la sécurité sociale ou encore de l'environnement, il est essentiel que la sanction pécuniaire soit suffisamment dissuasive sous peine de mettre en péril le bon fonctionnement de l'Etat.

La décentralisation du pouvoir par le développement des communautés et des régions n'est pas non plus étranger à cette montée en puissance de la répression administrative. Les entités fédérées dotées de compétences spécifiques ont d'ailleurs le droit en vertu de l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles d'assortir leurs décrets de sanctions pénales. Les ministres communautaires et régionaux peuvent, dans les matières qui sont de leur compétence, mettre en œuvre une véritable politique criminelle. En revanche, les administrations ne disposent pas des fonctions de poursuite et de jugement<sup>35</sup>. Le régime des sanctions administratives leur permet de contourner cet handicap et d'agir en toute autonomie. Enfin, l'application d'une sanction administrative le plus souvent financière permet une procédure plus rapide et plus efficace. Frapper au portefeuille le contrevenant aboutit à de meilleurs résultats que l'arsenal classique du droit pénal avec ses peines de prison affectées d'un sursis ou ses peines de travail.

Outre le fait qu'elle atténue l'engorgement des parquets et des tribunaux répressifs, la sanction administrative peut également éviter le caractère déshonorant de la comparution devant la juridiction pénale et n'est pas inscrite au casier judiciaire. Elle évite encore l'alourdissement de la sanction pénale résultant du fait que le juge peut ou doit prononcer, dans les limites légales, des peines accessoires (confiscation, cessation totale ou partielle de

---

<sup>35</sup> E. WILLEMART, La répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales, APT, 2002/1, p. 5 ;

l'activité, interdiction d'exercer une activité professionnelle, publication du jugement) et le paiement de frais de justice<sup>36</sup>.

L'évolution qui se dessine en la matière appelle cependant toute notre attention.

Certains textes législatifs récents laissent, en effet, poindre dans le chef de leurs auteurs la volonté de doter le fonctionnaire de pouvoirs d'enquête et d'appréciation se rapprochant encore de ceux dont disposent les acteurs de l'ordre judiciaire.

Ainsi, par exemple, le décret-cadre wallon du 4 avril 2019, déjà cité, consacre le pouvoir du fonctionnaire d'instance administrative de faire identifier un responsable en cas d'infraction commise avec un véhicule à moteur immatriculé au nom d'une personne physique ou morale et dont le conducteur n'est pas identifié.

Ce décret-cadre prévoit également la possibilité d'infliger une amende administrative minorée, de payer une amende administrative minorée exécutoire, de consigner les sommes dues, ou encore d'éteindre l'action administrative après avoir suivi une formation<sup>37</sup>.

A la suite de cette extension sensible des pouvoirs discrétionnaires et autres du fonctionnaire se posent, avec de plus en plus d'acuité, la question de l'indépendance et de l'impartialité dudit fonctionnaire, ainsi que celles de sa formation et des exigences de diplôme et d'honorabilité attendues de lui.

Abandonner au gouvernement régional le soin de trancher de telles questions, comme le prévoit le décret-cadre, ne manque pas d'interpeller.

---

<sup>36</sup> H.D. BOSLY, l'autorité chargée d'appliquer les amendes administratives prévues par la loi sur le football et l'aménagement des recours judiciaires, note sous Cour Const. 31 mai 2011, R.D.P., 2012, p80.

<sup>37</sup> Toutes ces possibilités devront toutefois encore être détaillées par le gouvernement.

## Conclusion

La mise en œuvre du droit de punir n'est plus le monopole du pouvoir judiciaire. Ce dernier perd du terrain et des compétences. Faut-il y voir le déclin d'un des trois pouvoirs constitués de l'Etat en l'occurrence la Justice ? Nous ne le pensons pas. La société évolue, elle se perfectionne au gré du progrès et des avancées technologiques. La multitude de réglementations est sans doute la rançon de ce progrès. Il en est terminé du juriste capable de maîtriser la majorité des domaines du droit. Place à la foule des juristes spécialisés.

Adoubée par le législateur, ce serait cependant une grave erreur pour l'autorité administrative d'ignorer les autorités judiciaires. En effet, la politique criminelle se joue des frontières judiciaires et administratives. Elle suppose une cohérence et une vue d'ensemble pouvant être mise en péril si autorités administratives et ministère public agissent chacun de leur côté. Lorsque la sanction administrative punit un fait qualifié infraction, la concertation est souvent obligatoire. Mais, même lorsque la sanction administrative punit un comportement ne constituant pas une infraction, la concertation me paraît judicieuse. N'oublions pas que ce sont des personnes qui sont visées et qu'un échange d'informations permettra mieux à chacun d'appréhender l'acte illicite commis.

Une société ne devient véritablement civilisée qu'à partir du moment où elle oppose au pur développement économique des critères éthiques et supérieurs. Une civilisation doit pouvoir s'évaluer par sa capacité à inventer des valeurs, à respecter les personnes humaines et donc à produire une culture capable de proposer d'autres exigences ou objectifs que celles du simple développement matériel. Le développement d'un arsenal juridique permettant davantage de répression administrative n'est pas nécessairement un recul de civilisation. C'est même parfois indispensable dans des matières techniques et complexes. Le droit pénal ne peut tout embrasser. Cependant, il est absolument essentiel que cette répression administrative ne devienne pas un rouleau compresseur broyant tout citoyen qui s'y oppose mais qu'elle puisse s'effectuer avec des garanties procédurales permettant un procès équitable et un exercice suffisant des droits de la défense. Certes la Cour européenne des droits de l'homme est là pour y veiller mais puisse le législateur y être attentif lorsqu'il privilégie cette voie.