

Dotation publique des partis politiques et non-rétroactivité des sanctions

Noémie BLAISE – Chargée de cours invitée à l'UNamur, Stagiaire judiciaire
Renaud VAN MELSEN – Assistant à l'UNamur, Avocat au barreau de Bruxelles

Introduction

1. - Considérations liminaires – Se situant à la croisée du droit pénal et du droit public et administratif, l'arrêt commenté du Conseil d'État livre d'intéressantes précisions sur la notion de peine plus sévère dont l'application rétroactive est prohibée en raison de l'exigence fondamentale de prévisibilité des mesures pénales.

En substance, la Haute juridiction administrative était amenée à se prononcer sur l'admissibilité d'une privation de dotation publique d'un mois, décidée par la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, d'un parti politique ayant remis tardivement son rapport financier sur la comptabilité pour l'exercice 2014. A cette occasion, l'auteur de la mesure a appliqué une disposition légale adoptée et entrée (rétroactivement) en vigueur après le terme de cet exercice mais avant l'adoption de la décision attaquée.

Les requérantes, respectivement l'association qui perçoit la dotation allouée au Parti Populaire et la Fondation populaire, véhicule juridique dudit parti politique auquel cette dotation est reversée, contestaient également l'impartialité de l'auteur collégial de la sanction infligée, aux motifs que « *la Commission de contrôle est un organe de la Chambre des représentants* », que « *les membres de cette commission ne présentent pas de garantie d'impartialité dès lors que l'un des rapporteurs de la Commission était également l'auteur d'un projet de loi modifiant le régime des sanctions* » et « *que les parlementaires qui composent cette commission émanent tous de partis concurrents ou opposés politiquement au Parti Populaire, dont aucun représentant ne siège dans ladite commission* ».

2. - Structure – Après un bref rappel du contexte factuel et législatif (I), le présent commentaire s'attachera à rap-

porter les contours de la qualification pénale au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme et de la non-rétroactivité qu'elle conditionne (II) puis examinera les implications de ces exigences dans le cadre de la privation de dotation publique des partis politiques (III).

I. Contexte

3. - Faits – Le Conseil d'Etat a été saisi par l'a.s.b.l. « Financement public du Parti populaire » et la Fondation populaire aux fins de faire annuler la décision de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques de la Chambre des représentants de Belgique du 9 décembre 2015 qui a constaté le dépôt tardif du rapport financier sur la comptabilité du Parti en question pour l'exercice 2014. Ce dépôt tardif entraîne, aux termes de l'article 25 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, une perte de sa dotation dans la mesure précisée ci-après.

Les comptes pour l'exercice 2014 du parti en question avaient, en effet, été remis le 7 mai 2015 alors que la date butoir était le 30 avril 2015. Cette remise tardive s'explique, selon son représentant, par la jeunesse du parti et une inexpérience en la matière ; la force majeure ne pouvait toutefois à l'estime de l'auteur de l'acte attaqué être soulevée en l'espèce, faute de circonstances particulières qui en relèveraient.

4. - Législation applicable – La loi du 4 juillet 1989, telle que modifiée par la loi du 6 janvier 2014, prévoit, en son article 25, outre la suspension de la dotation jusqu'à la réception du rapport, une sanction administrative de



1.000 euros par jour de retard, avec un maximum de 30 000 euros²⁴.

La loi du 11 juin 2015 retarde l'entrée en vigueur de cette loi du 6 janvier 2014, initialement prévue au 1^{er} janvier 2015 (pour l'exercice comptable 2014) au 1^{er} janvier 2016 (pour l'exercice comptable 2015) et instaure un régime transitoire organisé par l'article 27 de cette même loi qui maintient la sanction applicable avant la modification et ce, pour les comptes relatifs à l'exercice 2014. Cette ancienne sanction consiste en la perte de la dotation pour une période qui ne peut être inférieure à un mois, ni supérieure à quatre mois²⁵.

Selon les développements de la proposition ayant conduit à l'adoption de cette loi modificative :

« Étant donné que la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, qui a été installée le 20 janvier 2015, n'a pas encore approuvé son nouveau règlement d'ordre intérieur, qui comprendra, en annexe, le modèle de rapport financier à adapter, il paraît opportun de reporter l'entrée en vigueur des dispositions modificatives précitées au 1^{er} janvier 2016, de sorte que les nouvelles règles s'appliqueront pour la première fois aux rapports financiers relatifs à l'exercice 2015, qui doivent être déposés en 2016.

[...]

Cette mesure est de nature à renforcer la sécurité juridique, en n'obligeant pas les partis à déposer un rapport financier relatif à l'exercice 2014, pour lequel la Commission de contrôle n'a pas encore fixé de modèle adapté. C'est donc la législation appliquée

antérieurement et le modèle de rapport financier y afférent qui resteraient d'application pour les rapports financiers 2014 »²⁶.

5. - Portée de l'acte attaqué – Dans le cas d'espèce, la Commission a appliqué ce régime transitoire mais a décidé, eu égard au faible nombre de jours de retard « et de ce que le rapport financier du PP a pu être publié en même temps que les autres rapports financiers, si bien que la procédure de contrôle n'a pas subi de retard », de limiter la sanction de la perte de la dotation à la durée minimale d'un mois.

II. Les sanctions administratives à caractère pénal

6. - Caractère pénal des sanctions – En vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, la « matière pénale » est assortie d'un ensemble de garanties pour le citoyen et d'obligations à charge de l'État²⁷.

En raison de la disparité des ordres juridiques internes, la Cour européenne des droits de l'homme interprète de manière autonome certaines notions et ce, pour prévenir une application restrictive des droits garantis par la Convention²⁸. Tel est le cas de la notion de peine, afin d'éviter que la mise en œuvre des articles 6 et 7 de la Convention ne soit dépendante de la volonté souveraine des États²⁹.

7. - Critères – Cette notion reçoit une acception plus large que la notion de sanction pénale proprement dite en droit interne. Si toute mesure pénale en droit interne l'est également au regard de la Convention, celle-ci englobe par ailleurs³⁰ les mesures dénuées de caractère

²⁴ Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *M.B.*, 20 juillet 1989, art. 25.

²⁵ Loi du 11 juin 2015 modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *M.B.*, 22 juin 2015, art. 3.

²⁶ Proposition de loi « modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques », *Doc. Parl.*, Chambre, sess. 2014-2015, n° 949/1, p. 3.

²⁷ N. COLETTE-BASECQZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général*, 4^{ème} éd., Limal, Anthémis, 2019, p. 38.

²⁸ F. KUTY, *Justice pénale et procès équitable*, Bruxelles, Larcier, 2006, n° 24 et F. KUTY, *Principes généraux de droit pénal belge*, t. IV « La peine », Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 26-27.

²⁹ F. KUTY, *Justice pénale et procès équitable*, *op. cit.*, n° 50. Voy. ég. C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME et Ph. TRAESE, *Strafrecht & Strafprocesrecht*, 10^{ème} éd., Antwerpen, Maklu, 2017, pp. 406 et 422.

³⁰ Th. BOMBOIS et D. DEOM, « La définition de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 102-128, n° 92-126 ; E. WILLEMART, « Les sanctions administratives "pénales". Chronique 2007-2010 », in *Actualités en droit administratif*, UB³, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 101-119.



pénal sur le plan interne mais qui ont une visée répressive par leur nature³¹, dès lors qu'elles s'adressent à la généralité des ressortissants plutôt qu'à un groupe déterminé de personnes, ou du fait de la sévérité de la sanction comminée³². Si ces deux derniers critères sont conçus de manière alternative³³, ils peuvent faire l'objet d'une application cumulative en cas de doute³⁴. Sont également retenus comme critères permettant au juge de déterminer l'existence d'une « peine » : la procédure qui précède son adoption et celle qui concerne son exécution ainsi que le but poursuivi par la mesure, à la fois préventif et répressif³⁵.

Comme l'expose F. KUTY, « (...) tout en reconnaissant aux Etats le droit de distinguer entre le droit pénal et le droit disciplinaire, administratif ou fiscal, la Cour s'est réservée le pouvoir de s'assurer de ce que la frontière ainsi tracée ne porte pas atteinte à l'objet et au but de l'article 6 »³⁶.

En effet, « (...) il ressort de plusieurs arrêts rendus par la

Cour européenne des droits de l'homme que, si les Etats membres demeurent souverains pour déterminer la nature juridique des sanctions prévues en droit interne, la Cour se réserve le pouvoir de contrôler cette qualification afin d'éviter qu'elle ne conduise à des résultats incompatibles avec le but et l'objet de la Convention »³⁷. Cette approche revêt une importance d'autant plus grande au regard de la recrudescence des sanctions administratives, elle-même liée à la dépénalisation d'infractions dites de gravité moindre³⁸.

8. - Réception en droit interne – La Cour constitutionnelle a, elle aussi, reconnu l'applicabilité de ce principe aux sanctions administratives³⁹. C'est leur nature « répressive » et non leur qualification en droit interne qui justifie celle-ci⁴⁰. Elle vérifie, en outre, le respect des droits garantis par l'article 6 de la Convention lorsque la procédure sort du champ pénal⁴¹.

La Cour de cassation a fait sienne cette jurisprudence et développe ses critères pour reconnaître un caractère pé-

³¹ L'on peut songer aux sanctions administratives communales visant potentiellement toute personne (F. SCHRAM et J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties : een antwoord op overlast ?*, Bruges, Vandenbroele, 2015 ; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure. Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties*, Bruxelles, Larcier, 2015), aux amendes et accroissements fiscaux pouvant s'appliquer à tout contribuable (C.C., 3 avril 2014, n° 61/2014, B.16 ; M. OSWALD, « Les sanctions dans la procédure fiscale locale », *R.G.C.F.*, 2016, spéc. pp. 373-374, n°s 8- 11 ; C. PARMENTIER et Ph. MOINEAU, « La Cour de cassation et les sanctions administratives fiscales », obs. sous Cass., 12 janvier 2018, *J.L.M.B.*, 2018, pp. 1132-1133, n°s 18-20) ou encore les sanctions prévues en matière environnementale (I. JEURISSEN, « Les sanctions administratives en droit de l'environnement », *Dr. pén. entr.*, 2009, pp. 147-170).

³² Tel sera généralement le cas des sanctions infligées par les autorités de régulation d'un secteur d'activité économique déterminé ou de la mesure de remise en état urbanistique (Cour eur. D.H., arrêt *Hamer c. Belgique*, 27 novembre 2007, spéc. par. 59 et 60). Sur ces questions, voy. not. P. BOUCQUEY et P.-O. DE BROUX, « Les recours juridictionnels contre les décisions des autorités de régulation », in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La Chartre, 2007, pp. 211-313, spéc. pp. 237-245 et 286-304, n°s 29-41 et 81-102 ; Ph. QUERTAINMONT, « La régulation économique sectorielle en Belgique et le rôle du juge administratif », *A.P.*, 2014, spéc. pp. 570-574, n°s 66-73 ; X. TATON, *Les recours juridictionnels en matière de régulation*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 186-193 ainsi que Th. BOMBOIS, « Ordre de remise en état des lieux, champ pénal et délai raisonnable », note sous l'arrêt précité de la Cour européenne des droits de l'Homme, *J.L.M.B.*, 2008, pp. 735-752 ; A. DE NAUW, « La remise des lieux dans leur état initial et le dépassement du délai raisonnable », note sous Cass., 30 novembre 2011, *Rev. dr. pén. crim.*, 2012, pp. 908-921 ; M. DE SWAEF et M. TRAEEST, « Tussen Hamer en aambeeld : de gevolgen van het arrest-Hamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op de herstelmaatregel in stedenbouw », *R.W.*, 2008-09, pp. 1330-1340 ; L. RENOU, « L'absence de conséquence du dépassement du délai raisonnable sur la mesure de réparation urbanistique », *C.D.P.K.*, 2017, pp. 705-707.

³³ Il s'en suit notamment qu'une mesure intéressant toute personne revêt un caractère pénal au sens de la Convention indépendamment de la gravité de la sanction (P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 604).

³⁴ F. KUTY, *Principes généraux de droit pénal belge*, t. IV « La peine », *op. cit.*, pp. 27-29 et F. TULKENS, M. VAN DE KERCHOVE, Y. CARTUYVELS et Ch. GUILLAIN, *Introduction au droit pénal : aspects juridiques et criminologiques*, Bruxelles, Kluwer, 10^{ème} éd., 2014, pp. 546-547.

³⁵ Voy. N. COLETTE-BASECQZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général*, *op. cit.*, p. 39 ; F. KUTY, *Justice pénale et procès équitable*, *op. cit.*, n° 51 ; F. TULKENS, M. VAN DE KERCHOVE, Y. CARTUYVELS et Ch. GUILLAIN, *Introduction au droit pénal : aspects juridiques et criminologiques*, *op. cit.*, p. 545 ; C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME et Ph. TRAEEST, *Strafrecht & Strafprocesrecht*, *op. cit.*, pp. 706-707.

³⁶ F. KUTY, *Justice pénale et procès équitable*, *op. cit.*, n° 45. Voy. ég. N. COLETTE-BASECQZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général*, *op. cit.*, p. 39.

³⁷ F. TULKENS, M. VAN DE KERCHOVE, Y. CARTUYVELS et Ch. GUILLAIN, *Introduction au droit pénal : aspects juridiques et criminologiques*, *op. cit.*, p. 544.

³⁸ F. KUTY, *Principes généraux de droit pénal belge*, t. IV « La peine », *op. cit.*, p. 81.

³⁹ Sur l'application du droit de ne pas être jugé au-delà du délai raisonnable, voy. C.A., 15 septembre 2004, n° 148/2004, B.4. Sur l'application des mesures de faveur que sont la suspension et le sursis, voy. C.A., 16 juin 2004, n° 105/2004 et C.C., 18 février 2016, n° 25/2016. Sur le principe de la légalité, voy. C.C., 18 février 2016, n° 25/2016. Sur le respect des droits de la défense, voy. C.C., 30 mars 2011, n° 44/2011. Relevons que ces décisions concernent des hypothèses où l'alternative entre poursuites pénales et sanctions administratives est autorisée par le législateur.

⁴⁰ C.A., 18 novembre 1992, n° 72/1992, B.2.2. Voy. ég. F. KUTY, *Principes généraux de droit pénal belge*, t. IV « La peine », *op. cit.*, pp. 24 et 33. F. TULKENS, M. VAN DE KERCHOVE, Y. CARTUYVELS et Ch. GUILLAIN, *Introduction au droit pénal : aspects juridiques et criminologiques*, *op. cit.*, p. 276.

⁴¹ Sur le droit à un recours juridictionnel effectif, voy. not. C.A., 24 février 1999, n° 22/99, B. 10.



nal à une sanction administrative : « (...) il y a lieu de vérifier si elle concerne sans distinction toute la population et non uniquement un groupe déterminé doté d'un statut particulier, si elle prescrit un comportement déterminé et prévoit une sanction en vue de son respect, si elle ne concerne pas seulement une réparation pécuniaire d'un préjudice mais tend essentiellement à sanctionner en vue d'éviter la réitération d'agissements similaires, si elle se fonde sur une norme à caractère général dont le but est à la fois préventif et répressif et si elle est très sévère eu égard à son montant (...) »⁴². La Cour précise qu'il y a lieu d'analyser globalement ces critères qui ne sont donc pas cumulatifs.

En conclusion, l'assimilation de la sanction administrative ayant un caractère répressif à la sanction pénale se fait par le biais de la Convention européenne des droits de l'homme et, alors que la sanction administrative ne constitue pas une peine en droit interne et échappe aux règles du droit pénal et de sa procédure, elle se voit pourtant appliquer l'article 6 et les droits et libertés reconnus aux Belges par la Constitution⁴³.

En revanche, la mesure échappe, sous réserve des principes généraux applicables⁴⁴, aux dispositions de droit interne qui s'appliquent aux mesures (internes) à caractère pénal⁴⁵.

III. La privation de la dotation publique d'un parti politique

9. - Qualification – En l'espèce, le Conseil d'État reconnaît à la sanction de privation de la dotation publique d'un parti politique un caractère pénal aux motifs que le montant de celle-ci apparaît très largement supérieur au montant minimal de l'amende correctionnelle pouvant être infligée à une personne morale⁴⁶. Pareille comparaison doit être approuvée. La Cour constitutionnelle procède d'ailleurs de même dans l'examen des garanties devant entourer le prononcé d'amendes administratives, relevant que « les infractions pénales [...] sont censées être plus graves que les infractions punies d'une amende administrative »⁴⁷.

L'on rappellera que le Premier auditeur rapporteur considèrerait pour sa part que tel n'était pas le cas, retenant en substance que la sanction est dépourvue de caractère pénal en droit interne, qu'elle vise uniquement les formations politiques représentées et non la généralité des citoyens et que la gravité de la mesure n'est pas telle qu'il faille lui reconnaître une dimension pénale. Comme indiqué, l'approche adoptée par le Conseil d'État nous apparaît néanmoins plus convaincante.

La Haute juridiction administrative y ajoute « qu'une telle sanction peut être prononcée en premier degré par une institution qui ne présente pas toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité prescrites par l'article 6 de la Convention, pourvu qu'il existe un recours devant une juridiction qui, elle, présente les garanties imposées par

⁴² Cass., 25 mai 1999, *Pas.*, 1999, n° 307. Voy. ég. Cass., 6 mai 2002, *Pas.*, 2002, n° 275 et concl. contr. Av. gén. Werquin ; F. TULKENS, M. VAN DE KERCHOVE, Y. CARTUYVELS et Ch. GUILLAIN, *Introduction au droit pénal : aspects juridiques et criminologiques*, *op. cit.*, pp. 280-281.

⁴³ F. KUTY, *Principes généraux de droit pénal belge*, t. IV « La peine », *op. cit.*, pp. 25 et 34.

⁴⁴ Voy. not. C.C., 11 mars 2009, n° 42/2009, B.4 ; C.C., 28 mars 2013, n° 47/2013, B.4.2 et B.4.3 ; comp. C.C., 26 mars 2015, n° 41/2015, B.9-B.11 et C.C., 18 février 2016, n° 25/2016, B.18.1. Sur la question, voy. E. WILLEMART, « Les sanctions administratives "pénales". Chronique 2007-2010 », *op. cit.*, pp. 120-140.

⁴⁵ C.C., 16 décembre 2010, n° 148/2010, B.3.3 (« Toutefois, cette suspension n'est pas une peine au sens de l'article 1^{er} du Code pénal, de telle sorte que les règles internes du droit pénal et de la procédure pénale ne lui sont pas, en tant que telles, applicables ») ; C.C., 30 mars 2011, n° 44/2011, B.38 ; C.C., 10 octobre 2013, n° 135/2013, B.3 ; C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.13 ; C.C., 22 octobre 2015, n° 147/2015, B.9 ; C.C., 14 décembre 2016, n° 159/2016, B.5. Ainsi, sur la question de l'incidence du dépassement du délai raisonnable à la mesure de réparation urbanistique, voy. not. Cass., 23 mai 2012, R.G. n° P.12.0268.F ; Cass., 14 avril 2015, R.G. n° P.12.1249.N ; Th. BOMBOIS, « Ordre de remise en état des lieux, champ pénal et délai raisonnable », *op. cit.*, pp. 735-752 ; A. DE NAUW, « La remise des lieux dans leur état initial et le dépassement du délai raisonnable », *op. cit.*, pp. 908-921 ; M. DE SWAEF et M. TRAEEST, « Tussen Hamer en aambeeld : de gevolgen van het arrest-Hamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op de herstelmaatregel in stedenbouw », *op. cit.*, pp. 1330-1340 ; L. RENOU, « L'absence de conséquence du dépassement du délai raisonnable sur la mesure de réparation urbanistique », *op. cit.*, pp. 705-707.

⁴⁶ Sur celle-ci, voy. l'article 41bis du Code pénal. Le Conseil d'État fait ainsi application du troisième critère, relatif à la nature et à la gravité de la sanction, celle-ci ne s'appliquant d'évidence pas à la généralité des personnes qui fait l'objet du deuxième critère.

⁴⁷ C.C., 11 mars 2009, n° 42/2009, B.20.



cet article »⁴⁸. Le recours en annulation devant le Conseil d'Etat répond à ces exigences selon la Cour européenne des droits de l'Homme⁴⁹, la Cour constitutionnelle⁵⁰ et le juge administratif lui-même⁵¹⁻⁵².

10. - Principe de la légalité pénale – Le principe de la légalité des incriminations et des peines, dont découle la non-rétroactivité de la loi pénale, est garanti par la Convention européenne des droits de l'homme (art. 7, § 1^{er}⁵³), le Pacte International des droits civils et politiques (art. 15, § 1^{er}⁵⁴) et la Constitution (art. 12, § 2⁵⁵ et 14⁵⁶). Notons que ce principe fait partie du noyau dur des droits garantis par la Convention et que rien ne permet d'y déroger⁵⁷.

La loi pénale doit donc prévoir le comportement délictueux, qu'il s'agisse d'une action ou d'une omission, et la peine applicable⁵⁸. En d'autres termes, nul ne peut être poursuivi, ni jugé si le comportement n'était pas érigé en

infraction au moment des faits et la peine encourue est celle prévue par la loi à ce même moment⁵⁹.

En raison de la suprématie de la Convention européenne des droits de l'homme dans la hiérarchie des normes, son interprétation par la Cour européenne des droits de l'homme présente une importance toute particulière. En effet, la Cour a concentré son attention afin d'éviter que les spécificités des systèmes juridiques nationaux ne fassent échapper certaines situations à la protection de la Convention. Ainsi, l'article 7 de la Convention qui traite du « droit » ne se réduit pas au texte législatif mais inclut le droit non écrit, à savoir la jurisprudence dont on connaît l'importance dans le système de la *common law*⁶⁰.

La loi pénale doit répondre à des qualités d'accessibilité, de précision et de prévisibilité⁶¹. L'exigence de précision se veut souple dans la mesure où la loi pénale doit pou-

⁴⁸ Sur le contrôle ultérieur d'un organe contentieux de pleine juridiction, voy. C.C., 30 mars 2011, n° 44/2011, B.16 et B.19 ; A. DE BECKER, « De rechtsmacht van de Raad van State en de arbeidsgerechten in socialezekerheidsbetwistingen », *R.D.S.*, 2016, pp. 515-556, spéc. pp. 542-555, n°s 52-90 ; F. KUTY, *Principes généraux de droit pénal belge*, t. IV « La peine », *op. cit.*, p. 86 ; M. MORIS, « Les conséquences de la nature pénale des amendes fiscales », in *Mélanges Pascal Minne. Fiscalité internationale et patrimoniale*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 690-694 ; D. ROULIVE, *Le contentieux en matière de chômage, Les grands arrêts de la Cour de cassation, de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 61-80 ; A.-S. VANDAELE, *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van bestuurshandelingen*, Bruges, Die Keure, 2014, pp. 27-53, n°s 21-48.

⁴⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italie*, 27 septembre 2011, spéc. §§ 63 et 64 ; Cour eur. D.H., arrêt *s.a. Patronale hypothécaire c. Belgique*, 17 juillet 2018, spéc. §§ 46-49 : « En droit belge, dans le cadre du contrôle de légalité, le Conseil d'Etat a compétence pour procéder à un contrôle juridictionnel au regard de la loi et des principes généraux du droit. Il examine notamment si la décision contestée est fondée en fait, si elle procède de qualifications juridiques correctes, et si la mesure n'est pas manifestement disproportionnée par rapport aux faits établis (paragraphes 23, 24, 25 et 33, ci-dessus). Aussi, si le Conseil d'Etat avait accueilli un des moyens de la requérante, il aurait pu annuler les décisions prises par la CBFA et renvoyer le dossier à la CBFA afin qu'elle se prononce de nouveau en conformité avec les directives que le Conseil d'Etat aurait pu formuler concernant les irrégularités éventuellement constatées (dans le même sens, Bryan, précité, § 44, et Biagioli, décision précitée, § 68). [...] »

La Cour considère dès lors que le fait que la compétence du Conseil d'Etat se limitait, dans les circonstances particulières de l'espèce, à l'annulation des décisions litigieuses et non pas à leur réformation n'est pas un problème en soi au regard de l'article 6 de la Convention (mutatis mutandis, Chaudet c. France, n° 49037/06, § 37, 29 octobre 2009) ».

⁵⁰ C.C., 28 février 2008, n° 28/2008, B.6.5 et B.7 ; C.C., 30 mars 2011, n° 44/2011, B.10 et C.C., 18 février 2016, n° 25/2016, B.37-B.40.

⁵¹ Voy. not. C.E., *European Air Transport Leipzig GmbH*, 12 mars 2014, n° 226.719 ; C.E., *s.a. Brussels Airlines*, 12 avril 2016, n° 234.336 ; C.E., *Korean Air Lines Co Ltd*, 24 mai 2018, n° 241.598.

⁵² Sur cette question, voy. not. P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, *op. cit.*, pp. 608-611 ; M. PAQUES, *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 195-198, n° 98 ; comp. A.-S. VANDAELE, *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van bestuurs-handelingen*, *op. cit.*, pp. 57-76, n°s 49-73.

⁵³ « Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

⁵⁴ « Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier ».

⁵⁵ « Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ».

⁵⁶ « Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

⁵⁷ C.E.D.H., art. 15, § 2. Voy. C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME et Ph. TRAEST, *Strafrecht & Strafprocesrecht*, *op. cit.*, p. 79 et N. COLETTE-BASECQZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général*, *op. cit.*, pp. 35-36.

⁵⁸ Sur le principe de la légalité en droit interne, voy. not. N. COLETTE-BASECQZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général*, *op. cit.*, pp. 16 et s.

⁵⁹ F. TULKENS, M. VAN DE KERCHOVE, Y. CARTUYVELS et Ch. GUILLAIN, *Introduction au droit pénal : aspects juridiques et criminologiques*, *op. cit.*, pp. 274-275.

⁶⁰ F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge*, t. I « La loi pénale », Bruxelles, Larcier, 2^{ème} éd., 2009, pp. 287-288.

⁶¹ Cass., 28 février 2018, *Pas.*, 2018, n° 37 et concl. Av. gén. Nolet de Brauwere (« Le principe de légalité en matière pénale procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique d'une manière claire, précise et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation »).



voir être adaptée à l'évolution de la société⁶². En outre, le recours à des concepts flous est devenu plus fréquent, d'une part, à la suite de la complexification des matières où il y a lieu de légiférer et, d'autre part, en raison de l'inflation législative qui place le législateur dans l'urgence perpétuelle d'agir⁶³.

Quant à l'exigence de prévisibilité, elle est quelque peu mise à mal depuis que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu des arrêts considérant qu'il n'y a pas de violation lorsque l'individu peut savoir, à partir du libellé de la clause pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité⁶⁴. D'autres tempéraments ont été ouverts par la jurisprudence de la Cour, laquelle ne reconnaît pas l'absence de prévisibilité de la loi pénale quand bien même il faudrait recourir à des conseils éclairés pour la comprendre ou encore aux travaux préparatoires⁶⁵.

11. - Non-rétroactivité des lois à caractère pénal plus sévères – Il résulte de l'exigence de prévisibilité que la loi s'applique pour l'avenir et non pour des faits antérieurs à son adoption⁶⁶. Son corollaire est l'interdiction de la rétroactivité de la loi pénale (C.E.D.H., art. 7, § 1^{er}, et P.I.D.C.P., art. 15, § 1^{er}), également inscrite dans le Code pénal (art. 2)⁶⁷⁻⁶⁸. La Cour de cassation est allée au-delà du prescrit du Code pénal qui ne concerne que la « sanction » en consacrant l'existence de deux principes généraux : (1) la non-rétroactivité de la loi pénale et (2) la non-rétroactivité de la sanction pénale⁶⁹.

L'exception à cette règle réside dans la rétroactivité des lois pénales plus douces à toutes les situations antérieures à l'adoption de la nouvelle loi mais non encore définitivement jugées⁷⁰. Ceci s'explique par ses conséquences favorables pour le prévenu. L'article 7 de la Convention dispose ainsi qu'« il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ». Notons que l'article 15 du Pacte international sur les droits civils et politiques porte pour sa part expressément que « [s], postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier »⁷¹.

Ce principe a donné lieu à jurisprudence sur la comparaison de peines afin d'en déterminer la gravité respective. Bien que la Cour de cassation adopte une position classique, elle s'est inscrite⁷² dans la lignée de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui a pu apprécier la sévérité de la peine *in concreto* et non *in abstracto*⁷³. Ont ainsi été pris en considération, dans ces hypothèses, la circonstance que la nouvelle peine, abstraitement plus douce, a été adoptée parce que la peine alors en vigueur n'était pas exécutée ainsi que le ressenti du condamné en ce qui concerne la gravité de deux peines⁷⁴.

12. - Application – Dans l'espèce tranchée par le Conseil d'État, la sanction applicable, *au moment des faits* (le 7 mai 2015), était une amende administrative de 1 000 € par jour de retard (avec un maximum de 30 000 €). *Au moment où la Commission s'est prononcée* (en décembre 2015), la loi du 11 juin 2015 était intervenue et, retardant l'entrée en vigueur de la loi du 6

⁶² N. COLETTE-BASECQZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général, op. cit.*, p. 19.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.* Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 51. Voy. ég. C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME et Ph. TRAEST, *Strafrecht & Strafproceßrecht, op. cit.*, p. 80.

⁶⁵ N. COLETTE-BASECQZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général, op. cit.*, pp. 19-21.

⁶⁶ C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME et Ph. TRAEST, *Strafrecht & Strafproceßrecht, op. cit.*, p. 106.

⁶⁷ « Nulle infraction ne peut être punie de peines qui n'étaient pas portées par la loi avant que l'infraction fût commise. Si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l'infraction, la peine la moins forte sera appliquée ».

⁶⁸ La Cour de cassation semble par ailleurs considérer que ces dispositions sont l'expression d'un principe plus général qui s'applique à toute sanction administrative, même à celles qui ne relèvent pas de leur champ d'application matériel (Cass., 14 mars 2005, *Pas.*, 2005, n° 156).

⁶⁹ Voy. F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge*, t. I « La loi pénale », *op. cit.*, p. 267.

⁷⁰ S. COISNE, « Les enjeux du principe de la rétroactivité *in mitius* consacré dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques », *Rev. dr. pén. crim.*, 2006, pp. 5-69 ; N. COLETTE-BASECQZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général, op. cit.*, p. 167 ; T. MOREAU et D. VANDERMEERSCH, *Éléments de droit pénal*, Brugge, La Charte, 2017, p. 36 ; C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME et Ph. TRAEST, *Strafrecht & Strafproceßrecht, op. cit.*, p. 118.

⁷¹ Nous soulignons. Voy. N. COLETTE-BASECQZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général, op. cit.*, p. 168.

⁷² Voy. Cass., 6 avril 2005 (deux espèces), *Pas.*, 2005, n°s 202 et 203 ; comp. Cass., 15 novembre 2010, *Pas.*, 2010, n° 676 (« Une loi nouvelle qui, tout en abrogeant la loi antérieure, ne renonce pas au but de celle-ci ou qui incrimine un fait dans les mêmes conditions que la loi abrogée peut être appliquée aux faits commis sous l'empire de la loi antérieure ; si la loi nouvelle, sans renoncer au but de la loi abrogée, incrimine le fait dans d'autres conditions que celle-ci, elle ne peut toutefois être appliquée aux faits commis sous l'empire de la loi antérieure qu'aux conditions les plus favorables à l'assujetti »).

⁷³ F. TULKENS, M. VAN DE KERCHOVE, Y. CARTUYVELS et Ch. GUILLAIN, *Introduction au droit pénal : aspects juridiques et criminologiques, op. cit.*, p. 284 ; N. COLETTE-BASECQZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général, op. cit.*, pp. 171-175 et F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge*, t. I « La loi pénale », *op. cit.*, p. 282.

⁷⁴ C.C., 19 juillet 2005, n° 138/2005. Voy. F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge*, t. I « La loi pénale », *op. cit.*, p. 282.



janvier 2014, la sanction encourue était la perte de la dotation pouvant aller d'un à quatre mois. La Commission a prononcé la perte d'un mois de dotation représentant 40 126,63 €.

Amené à se prononcer notamment sur le respect du principe de la légalité et de son corollaire, le Conseil d'Etat a considéré « *que l'application d'une règle entrée en vigueur postérieurement constitue une forme de rétroactivité ; qu'il en va ainsi même si cette règle postérieure est la reproduction d'une règle qui avait été en vigueur précédemment, mais qui avait cessé de l'être ; que ni la circonstance que l'adoption de la règle postérieure était prévisible, parce qu'elle faisait l'objet d'une procédure parlementaire soumise à la même publicité que toutes les procédures parlementaires, ni celle que les personnes visées par cette règle postérieure aient été expressément informées de son adoption probable dans un futur plus ou moins proche, ne sont de nature à écarter son caractère rétroactif ou les conséquences qui en découlent* ».

Adoptant une comparaison *in concreto* de la sévérité de la sanction encourue, la Haute juridiction administrative considère que la privation de dotation imposée au véhicule du parti en question l'expose à une mesure plus sévère que sous l'empire du régime législatif en vigueur à la date de commission de l'infraction. En conséquence, l'arrêt annule la décision de la Commission de contrôle pour violation de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

A raison encore, l'arrêt commenté refuse-t-il de déférer aux questions prioritaires de constitutionnalité qui lui étaient soumises⁷⁵. Dès lors que la qualification de la mesure litigieuse – qui incombe au juge *a quo* – était tranchée, sa conformité avec les dispositions conventionnelles et constitutionnelles ne souffrait plus de doute, même si ni la Cour européenne des droits de l'homme ni la Cour constitutionnelle n'ont été amenées à se prononcer sur ce dispositif légal en particulier⁷⁶. Un détour par

cette dernière n'aurait présenté aucune utilité en l'espèce et aurait indûment retardé l'annulation par le Conseil d'Etat.

En revanche, se reconnaissant les caractéristiques d'un contrôle de pleine juridiction⁷⁷, la Haute juridiction administrative estime, dans le droit fil de sa jurisprudence établie⁷⁸, qu'il n'y a pas lieu de se prononcer sur l'éventuel défaut d'impartialité de la Commission ayant adopté l'acte attaqué.

Conclusion

13. - Les croisements, en l'occurrence entre branches différentes du droit, sont souvent féconds.

Sur rapport contraire du Premier auditeur rapporteur, l'arrêt annoté décide que la sanction adoptée en l'espèce revêt un caractère pénal au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme en raison du montant en cause, largement supérieur au taux minimal des amendes pénales encourues par les personnes morales requérantes.

Fort de cette considération, le Conseil d'Etat conclut à la violation de la règle, déduite de l'exigence de légalité et de prévisibilité pénale, de non-rétroactivité de la loi répressive plus sévère, qui en tant que droit inaliénable relève du *ius cogens*⁷⁹, et ce au prix d'une appréciation concrète, particulièrement éloquente, des incidences de l'application de la loi nouvelle en l'espèce. En revanche, l'éventuelle impartialité reprochée à la Commission de contrôle instituée au sein de la Chambre est compensée par le recours, de pleine juridiction, ouvert devant le juge de l'excès de pouvoir.

L'arrêt commenté doit à notre sens être approuvé. L'on peut en effet se réjouir de ce que le juge, administratif en l'occurrence, applique les principes cardinaux sous-tendant la protection offerte par l'Etat de droit⁸⁰ aux par-

⁷⁵ Sur ce mécanisme organisé par l'article 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et sa conformité avec le droit de l'Union, voy. not. X. BIOY, X. MAGNON, W. MASTOR et S. MOUTON (dir.), *Le réflexe constitutionnel. Question sur la question prioritaire de constitutionnalité*, Bruxelles, Bruylant, 2013 ; Th. BOMBOIS, « Réflexions sur la question prioritaire de constitutionnalité et sa conformité au droit de l'Union européenne », *R.B.D.I.*, 2012, pp. 486-500 ; L. GAY (dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité. Approche de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

⁷⁶ Sans doute est-ce la raison pour laquelle l'arrêt annoté relève de nombreux précédents applicables par analogie à l'appui de son rejet de la question prioritaire de constitutionnalité qui lui était soumise.

⁷⁷ Voy. *supra*, n° 9 *in fine*.

⁷⁸ Voy. not. C.E., *s.p.r.l. Betting Consult*, 16 juillet 2012, n° 220.330 ; C.E., *European Air Transport Leipzig GmbH*, 28 novembre 2017, n° 240.011.

⁷⁹ Voy. M. AFROUKH, *La hiérarchie des droits et libertés dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2011, spéc. p. 68 *in fine*.

⁸⁰ Les soussignés n'entendent pas ici prendre position sur l'application intégrale des droits fondamentaux et libertés publiques, rappelant pour



tis politiques, fût-ce à ceux qui entretiennent avec celui-ci – et plus largement avec les exigences démocratiques – une relation pour le moins trouble. Ainsi le veulent les restrictions fondamentales apportées à la volonté parlementaire et à toute souveraineté démocratique.

autant que de besoin qu'aux termes de l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'Homme, « *(a)ucune des dispositions de la [...] Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la [...] Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à [la] Convention* ». Sur cette disposition et ses implications, voy. not. Y. HAECK, « Artikel 17. Verbod van rechtsmisbruik », in *Handboek EVRM. 1. Algemene beginselen*, Anvers, Intersentia, 2005, pp. 249-270, n^{os} 7- 24 ; R. ERGEC, *R.P.D.B., v^o Convention européenne des droits de l'homme*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 172-175, n^{os} 175-178.

