

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.24.0064.F

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, établissement public, dont le siège est établi à Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 7, inscrit à la banque-carrefour des entreprises sous le numéro 0206.737.484,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Paul Alain Foriers, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 250, où il est fait élection de domicile,

contre

C. D.,

défenderesse en cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 17 septembre 2024 par la cour du travail de Liège.

Le 13 octobre 2025, l'avocat général Hugo Mormont a déposé des conclusions au greffe.

Le conseiller Valéry De Wulf a fait rapport et l'avocat général Hugo Mormont a été entendu en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

Dans la requête en cassation, jointe au présent arrêt en copie certifiée conforme, le demandeur présente un moyen.

III. La décision de la Cour

Sur le moyen :

En vertu des articles 4, § 1^{er}, du Septième Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et 14, § 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État.

La règle consacrée par ces dispositions et par le principe général du droit *non bis in idem* a pour objet de prohiber la répétition de poursuites revêtant un caractère répressif définitivement clôturées.

Telle qu'elle est interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, la notion de jugement définitif n'est pas réservée aux décisions des juridictions répressives, mais vise toute mesure émanant d'une autorité appelée à participer à

l'administration de la justice dans l'ordre juridique national concerné, pour autant que cette autorité soit compétente selon le droit interne pour établir et sanctionner, le cas échéant, le comportement illicite reproché à l'intéressé.

La notion de condamné implique qu'il y ait eu une appréciation du fond de l'affaire par cette autorité, lui permettant de se livrer à l'étude ou à l'évaluation des preuves versées au dossier et de se prononcer sur la participation de l'intéressé à l'un ou à l'ensemble des événements ayant conduit à la saisine des organes d'enquête.

L'article 216^{ter}, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle permet au procureur du Roi d'inviter le suspect, pour autant que le fait ne paraisse pas être de nature à devoir être puni d'un emprisonnement correctionnel principal de plus de deux ans ou d'une peine plus lourde et à condition que le suspect d'une infraction reconnaisse, le cas échéant, sa responsabilité civile dans le fait, à indemniser ou réparer le dommage éventuel et, le cas échéant, à consentir à une ou plusieurs mesures qui lui sont proposées en application de l'alinéa 5.

Il dispose en outre, au paragraphe 5, que, lorsque le suspect de l'infraction a satisfait à toutes les mesures et conditions formulées dans la convention, qui étaient le cas échéant homologuées par le juge compétent, l'action publique est éteinte.

L'extinction de l'action publique moyennant l'exécution de mesures et le respect des conditions, organisée par l'article 216^{ter} précité, est une mesure proposée par une autorité appelée à participer à l'administration de la justice, requiert une appréciation de la responsabilité pénale de l'intéressé et sanctionne le comportement illicite de ce dernier.

Il s'ensuit qu'elle constitue une condamnation par un jugement définitif, au sens des dispositions légales précitées.

Le moyen, qui repose tout entier sur le soutènement contraire, manque en droit.

Par ces motifs,

La Cour

Rejette le pourvoi ;

Condamne le demandeur aux dépens.

Les dépens taxés à la somme de six cent nonante-trois euros cinquante-six centimes envers la partie demanderesse et à la somme de vingt-six euros au profit du fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Mireille Delange, les conseillers, Marie-Claire Ernotte, Marielle Moris, Simon Claisse et Valéry De Wulf, et prononcé en audience publique du trois novembre deux mille vingt-cinq par le président de section Mireille Delange, en présence de l'avocat général Hugo Mormont, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.

L. Body

V. De Wulf

S. Claisse

M. Moris

M.-Cl. Ernotte

M. Delange

Requête

REQUÊTE EN CASSATION

5 **POUR** : L'**Office National de l'Emploi**, en abrégé **O.N.Em.**, établissement public, inscrite à la Banque Carrefour des Entreprises sous le numéro 0206.737.484, ayant son siège social à 1000 Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 7,

10 demandeur en cassation,

assisté et représenté par Me Paul Alain Foriers, avocat à la Cour de cassation soussigné, dont le cabinet est établi à 1050 Bruxelles, avenue Louise, 250 (Bte 10), où il est fait élection de domicile.

20 **CONTRE** : **C. D.**,
défenderesse en cassation.

25 *

A Messieurs les Premier Président et Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers composant la Cour de cassation de Belgique,

30 Mesdames,
Messieurs,

35 Le demandeur en cassation a l'honneur de soumettre à votre censure l'arrêt rendu le 17 septembre 2024 par la chambre 6-B de la cour du travail de Liège, division Namur (R.G. n° 2023/AN/98).

*

* *

40

Les faits et les antécédents de la cause sont résumés aux pages 3 à 13 de l'arrêt entrepris. Il convient uniquement de rappeler les faits suivants.

45 1.

Par une décision du 30 septembre 2022, l'ONEm a exclu Madame D. du droit aux allocations de chômage, d'une part, pour une période de 26 semaines à partir du 27 février 2023 pour avoir omis de compléter régulièrement sa carte de contrôle et, d'autre part, pour une période de 52 semaines à partir du 28 août 2023 pour avoir fait usage de documents inexacts aux fins de se faire octroyer de mauvaise foi des allocations auxquelles elle n'avait pas droit.

50

Parallèlement, dans le cadre de l'information répressive ouverte à la suite du pro-justicia de l'ONEm du 3 février 2022, Madame D. a bénéficié le 15 septembre 2022 d'une médiation pénale. Madame D. ayant satisfait aux conditions de la médiation pénale, le dossier répressif a été clôturé en date du 14 juin 2023.

55

L'arrêt attaqué annule la décision de l'ONEm du 30 septembre 2022, considérant que la médiation pénale dont a bénéficié Madame D. empêche que des sanctions administratives soient prononcées à son égard en application du principe *non bis in idem*.

60

*

65

A l'appui du pourvoi qu'il forme contre cet arrêt, le demandeur a l'honneur d'invoquer le moyen de cassation suivant.

70 **MOYEN UNIQUE DE CASSATION**

Dispositions légales violées

- 75 - article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, et, pour autant que de besoin, cette loi d'approbation ;
- article 4.1 du septième protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à
- 80 Strasbourg le 22 novembre 1984, approuvé par la loi du 6 mars 2007, et, pour autant que de besoin, cette loi d'approbation ;
- article 216^{ter} du Code d'instruction criminelle,
- principe général du droit *non bis in idem*.

85 Décision et motifs critiqués

L'arrêt attaqué annule la décision litigieuse du demandeur du 30 septembre 2022 en ce qu'elle exclut la défenderesse du droit aux allocations de chômage pour une période de 26 semaines à partir du 27 février 2023 pour avoir omis de

90 compléter régulièrement sa carte de contrôle et en ce qu'elle exclut la défenderesse du droit aux allocations de chômage pour une période de 52 semaines à partir du 28 août 2023 pour avoir fait usage de documents inexacts aux fins de se faire octroyer de mauvaise foi des allocations auxquelles elle n'avait pas droit.

95 L'arrêt attaqué fonde sa décision sur les considérations suivantes (pp. 19-21 et pp. 25-26) :

« a. Textes et principes applicables

100

(...)

Enfin, s'agissant de la règle non bis in idem, elle est un principe général du droit (...), est également consacrée par l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981,

105 *entrée en vigueur le 16 juillet 1983 (...) et par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...), qui a fait l'objet d'une loi d'assentiment du 6 mars 2007 entrée en vigueur le 2 juillet 2012 (...).*

110 *Ces trois règles ont la même portée (...).*

Cette règle, quelle que soit sa formulation, vise à éviter la répétition de sanctions ou de poursuites de même nature pour le même comportement. Elle interdit (non) des poursuites identiques (bis) pour une même infraction (idem).

115

L'interdiction de nouvelles poursuites est sanctionnée par l'irrecevabilité de ces dernières (...).

120 *Le bénéfice du principe non bis in idem suppose une procédure pénale définitivement clôturée, c'est-à-dire que la décision invoquée à l'appui de ce principe soit définitive (...). Il en va ainsi lorsqu'elle n'est pas susceptible de recours ordinaires ou lorsqu'elle ne l'est plus, que ces recours aient été épuisés ou qu'ils n'aient pas été exercés (...).*

125 *Le fait que la procédure définitive ait abouti à un acquittement ou à une relaxe n'exclut pas l'application de la règle non bis in idem puisqu'elle ne vise pas seulement le cas d'une double condamnation, mais aussi celui des doubles poursuites (...).*

130 *A l'estime de la cour de céans, il en va de même pour la même raison en ce qui concerne l'extinction de l'action publique à la suite d'une médiation pénale, telle qu'en l'espèce.*

135 *L'exigence d'une procédure définitivement clôturée a pour conséquence que des poursuites ou des recours concurrents restent possibles tant que l'une des voies répressives n'est pas définitivement épuisée. En revanche, l'ordre dans lequel les décisions ont été prises ou les poursuites entamées est sans importance, seul comptant le moment où l'une a pris fin. En d'autres termes, la première décision définitivement acquise entraînera l'irrecevabilité des poursuites parallèles en cours, quel que soit le moment auquel elles ont été initiées, ou des poursuites ultérieures (...).*

140 *(...)*

b. Application

(...)

145 *Quant aux sanctions d'exclusion prises par l'ONEm sur pied des articles 154 et 155 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, elles sont de nature répressive et ne sont pas encore définitives avant la prononcé du présent arrêt, contrairement à l'extinction des poursuites intervenue à la suite d'une médiation pénale en date du 14 juin 2023 ainsi qu'il a été dit ci-dessus, alors qu'il n'est pas sérieusement contestable que la décision de l'ONEm et*
150 *les poursuites pénales en question portent sur les mêmes infractions et visent les mêmes faits, les deux procédures étant les suites des mêmes comportements.*

155 *Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que toutes les conditions d'application de la règle non bis in idem sont réunies. Cette règle serait violée si la décision litigieuse était confirmée sur ce point.*

160 *La décision litigieuse en ce qu'elle exclut Madame D. du droit aux allocations de chômage d'une part pour une période de 26 semaines à partir du 27 février 2023 pour avoir omis de compléter régulièrement sa carte de contrôle et d'autre part pour une période de 52 semaines à partir du 28 août 2023 pour avoir fait usage de documents*

inexacts aux fins de se faire octroyer de mauvaise foi des allocations auxquelles elle n'avait pas droit, doit donc être annulée. »

165 Griefs

1.

170 Tel qu'il est consacré par les articles 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 4.1 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, le principe général du droit *non bis in idem* interdit que de nouvelles poursuites soient engagées, ou une condamnation prononcée, contre une personne qui a déjà été acquittée ou condamnée par une décision passée en force de chose jugée, en raison de faits identiques ou qui, en substance, sont les mêmes que ceux qui ont fait l'objet de cette décision.

175 Il suit de ces dispositions que l'application du principe *non bis in idem* requiert une répétition de poursuites et/ou de condamnations, laquelle implique une procédure pénale définitivement clôturée. Seule une décision statuant sur le fond, c'est-à-dire se prononçant sur la culpabilité par un jugement ou un arrêt d'acquiescement ou de condamnation, passé en force de chose jugée, empêche que de nouvelles poursuites soient intentées pour une même infraction.

180 Il s'ensuit que le principe *non bis in idem* ne s'applique pas à la procédure de médiation pénale, telle que visée à l'article 216ter du Code d'instruction criminelle, qui emporte l'extinction de l'action publique si l'auteur de l'infraction a satisfait à certaines conditions, sans que des poursuites soient exercées et sans qu'une décision statuant sur le fond ait été rendue.

2.

190 L'arrêt attaqué énonce en principe que « *le fait que la procédure définitive ait abouti à un acquiescement ou une relaxe n'exclut pas l'application de la règle non bis in idem puisqu'elle ne vise pas seulement le cas d'une double condamnation, mais aussi les doubles poursuites* » et « *qu'il en va de même pour la même raison en ce qui concerne l'extinction de l'action publique à la suite d'une médiation pénale, telle qu'en l'espèce* » (arrêt attaqué, p. 21).

200 Après avoir constaté que dans le cadre de l'information répressive ouverte à la suite du pro-justicia de l'ONEm du 3 février 2022, la défenderesse a bénéficié le 15 septembre 2022 d'une médiation pénale et que la défenderesse ayant satisfait aux conditions de la médiation pénale, le dossier répressif a été clôturé en date du 14 juin 2023 (arrêt attaqué, p. 11-13), l'arrêt conclut à l'application du principe *non bis in idem* considérant que les sanctions d'exclusion prises par l'ONEm sur pied des articles 154 et 155 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 sont de nature répressive mais ne sont pas encore définitives avant le prononcé de l'arrêt, contrairement à l'extinction des poursuites intervenue à la suite d'une médiation pénale en date du 14 juin 2023, alors qu'il n'est pas sérieusement

contestable que la décision de l'ONEm et les poursuites pénales en question portent sur les mêmes infractions et visent les mêmes faits, les deux procédures étant les suites des mêmes comportements (arrêt attaqué, p. 25-26).

210

En ce qu'il considère que le principe *non bis in idem* s'applique à la procédure de médiation pénale, telle que visée à l'article 216ter du Code d'instruction criminelle, l'arrêt attaqué viole l'ensemble des dispositions légales citées en tête du moyen et, spécialement, le principe général du droit *non bis in idem*.

215

Développements du moyen unique de cassation

1.

220

Le moyen de cassation critique l'arrêt attaqué en ce que, après avoir rappelé que « *le fait que la procédure définitive ait abouti à un acquittement ou une relaxe n'exclut pas l'application de la règle non bis in idem puisqu'elle ne vise pas seulement le cas d'une double condamnation, mais aussi les doubles poursuites* », il considère « *qu'il en va de même pour la même raison en ce qui concerne l'extinction de l'action publique à la suite d'une médiation pénale, telle qu'en l'espèce* » (arrêt attaqué, p. 21).

225

L'arrêt attaqué fait ainsi une application erronée du principe général du droit *non bis in idem*.

230

2.

La règle *non bis in idem* est, en droit belge, considérée comme un principe général de droit, dont l'existence est affirmée tant par la Cour constitutionnelle (voy. notamment, C.A., 26 avril 2007, n° 67/2007 et C.const., 18 juin 2008, n° 91/2008) que par Votre Cour (Voy. notamment Cass. 19 mars 2002, *Pas.*, 2002, n° 189. P. Marchal, *Principes généraux du droit*, R.P.D.B., Bruylant, 2014, n° 250 à 254) et qui est fondé sur le respect nécessaire des décisions judiciaires.

235

Le principe est également garanti par l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui dispose que « *Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays* ». La même interdiction de cumul de poursuites est par ailleurs consacrée à l'article 4.1 du Protocole additionnel n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, selon lequel « *Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État* ».

240

245

250

Ce principe interdit que de nouvelles poursuites soient engagées, ou une condamnation prononcée, contre une personne qui a déjà été acquittée ou

condamnée par une décision passée en force de chose jugée, en raison de faits identiques ou qui, en substance, sont les mêmes que ceux qui ont fait l'objet de cette décision (Voy. not. Cass., 9 janvier 2024, R.G. P.23.1481.N; Cass., 5 octobre 2022, R.G. P.21.0024.F).

Il s'ensuit que l'application de ce principe requiert une répétition de poursuites et/ou de condamnations et que seule une décision se prononçant sur la culpabilité par un jugement ou un arrêt d'acquittal ou de condamnation, passé en force de chose jugée, empêche que de nouvelles poursuites soient intentées pour une même infraction (Voy. en ce sens, Cass., 25 février 2022, R.G. F.20.0062.F. Sur les conditions d'application du principe *non bis in idem*, voy. not. G. Falque et O. Michiels, « Le principe *non bis in idem* : quand le droit belge intègre les soubresauts du droit européen », in *Actualités de droit pénal et de procédure pénale*, p. 330 et s. ; P. Hoet, *Het strafrechtelijk ne bis in idem-beginsel*, Intersentia, 2021).

En effet, dans l'ordre juridique interne de l'Etat belge, seule une décision statuant sur le fond, c'est-à-dire se prononçant sur la culpabilité par un jugement d'acquittal ou de condamnation, a l'autorité de la chose jugée et fait obstacle à de nouvelles poursuites (Cass., 3 mai 2017, *Pas.*, 2017, n° 304 et les conclusions de M. l'avocat général D. Vandermeersch).

3.
La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé, dans son arrêt *Zolotoukhine c. Russie* du 10 février 2009 (Cour eur. D.H., Gde ch., *Zolotoukhine c. Russie*, 10 février 2009, no 14939/03), que l'article 4 du Protocole n° 7 ne vise pas seulement le cas d'une double condamnation, mais aussi celui des doubles poursuites. Au demeurant, cette disposition s'applique même si l'individu concerné n'a fait l'objet que de simples poursuites qui n'ont pas abouti à une condamnation.

Il faut toutefois que des poursuites aient été exercées et qu'une décision statuant sur le fond ait été rendue.

Dans le cas d'une action publique qui débouche sur un acquittal, les poursuites pénales sont effectivement exercées, même si elles n'aboutissent pas à une condamnation.

A l'opposé, la procédure de médiation pénale a pour but d'éviter d'exercer des poursuites pénales ; il s'agit, en d'autres termes, d'une alternative aux poursuites pénales (Sur la médiation pénale, voy. not. N. De Vroede, « La médiation pénale », *J.T.*, 1999/13, n° 5921, p. 258 et s.). Il s'agit d'une procédure volontaire, qui est entamée à l'initiative du procureur du Roi et qui requiert l'accord de toutes les parties concernées (article 216^{ter} du Code d'instruction criminelle). Il s'agit d'éviter l'intervention d'un juge et par le biais d'un accord entre l'auteur d'une infraction et la victime de trouver une réponse réparatrice au

dommage qui a été causé. A côté de cette indemnisation ou réparation, le
 300 procureur du Roi peut ajouter certaines conditions à l'égard de l'auteur
 (formation, travail d'intérêt général, traitement médical ou thérapie) (article
 216^{ter}, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle). Si l'auteur de l'infraction satisfait à
 toutes les conditions en matière d'indemnisation et/ou de travail d'intérêt général
 ou lorsqu'il a suivi une thérapie ou une formation déterminée, l'action publique
 305 est éteinte (article 216^{ter}, § 5, du Code d'instruction criminelle). Il en va de même
 lorsque l'intéressé paie une transaction pénale (article 216^{bis} du Code
 d'instruction criminelle).

En l'espèce, dans le cadre de l'information répressive ouverte à la suite du *pro-*
 310 *justitia* de l'ONEm du 3 février 2022, l'intéressée a bénéficié le 15 septembre
 2022 d'une médiation pénale (arrêt attaqué, p. 11). Cette médiation pénale a
 abouti et a éteint l'action publique, puisque le dossier répressif a été clôturé en
 date du 14 juin 2023 (arrêt attaqué, p. 13). Dès lors que l'action publique a été
 déclarée éteinte et qu'il n'y a pas eu de poursuites pénales, il n'y a pas obstacle
 315 à l'application d'une sanction administrative.

Contrairement à ce que décide l'arrêt attaqué, la situation de la défenderesse ne
 peut pas être comparée à la situation du chômeur qui est poursuivi devant le
 tribunal correctionnel puis acquitté. Dans ce cas, les poursuites, même si elles
 320 n'ont pas débouché sur une condamnation, ont été exercées. Or, dans le cas
 d'espèce, il n'y a pas eu de poursuites pénales à l'égard de la défenderesse dès
 lors qu'elle a fait l'objet d'une médiation pénale. Il n'y a donc pas lieu à
 application du principe *non bis in idem*.

325 L'arrêt attaqué doit donc encourir votre censure.

PAR CES CONSIDÉRATIONS,

330 l'avocat à la Cour de cassation soussigné, pour le demandeur en
 cassation, conclut, Mesdames, Messieurs, qu'il vous plaise, recevant le
 pourvoi, casser l'arrêt attaqué, ordonner que mention de votre arrêt soit
 faite en marge de l'arrêt cassé, statuer comme de droit sur les dépens et
 335 renvoyer la cause devant une autre cour du travail.

Bruxelles, le 13 décembre 2024

340

Pour le demandeur en cassation,
 son conseil,

345

Paul Alain Foriers

350 Pièce jointe :

Il sera joint à la présente requête, lors de son dépôt au greffe de la Cour, l'original de l'exploit constatant sa signification à la partie défenderesse en cassation.

355

COPIE NON CORRIGÉE