



## **Séminaire organisé par la Cour Suprême de la République de Slovénie et l'ACA-Europe**

### **Sanctions administratives en droit européen**

Ljubljana, 23–24 mars 2017

### **Réponses au questionnaire: France**



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

## *Partie I – La notion de sanctions administratives*

**I-Q1** – *Les sanctions administratives (sanctions pour infractions mineures) et les sanctions pénales sont-elles définies précisément au niveau national ? Comment la notion de « sanctions administratives » est-elle définie dans votre pratique administrative et votre jurisprudence ? Dans quelle mesure diffère-t-elle de la notion de « sanctions pénales » ? Le principe de légalité (c'est-à-dire la nécessité d'un acte législatif, « pas de crime sans loi », etc.) de l'incrimination est-il applicable aux sanctions administratives ?*

Il n'existe pas en droit français de définition légale générale des sanctions, qu'il s'agisse des sanctions administratives ou des sanctions pénales.

Les sanctions pénales peuvent être définies comme les sanctions prononcées par une juridiction pénale dans le respect des règles de procédure pénale. Selon l'article 130-1 du code pénal, la peine a pour fonctions : 1° de sanctionner l'auteur de l'infraction ; 2° de favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. Il y a plusieurs catégories de peines: les peines privatives de liberté, les peines restrictives de liberté, les peines privatives de droits, les peines patrimoniales et les obligations de faire.

La jurisprudence, tant du Conseil d'Etat que du Conseil constitutionnel, a donné une définition de ce qu'étaient les sanctions administratives. Il s'agit d'une décision émanant d'une autorité administrative et qui vise à réprimer un comportement fautif, un manquement à des règles définies par l'administration.

Il existe une très grande diversité de sanctions administratives : diversité des catégories de personnes, physiques ou morales, qui peuvent en faire l'objet ; diversité des autorités compétentes pour les infliger (ministre, préfet, maire, autorité administrative indépendante, voire juridiction administrative) ; diversité des peines prévues et des buts qu'elles poursuivent. Il y a une différence importante entre les sanctions administratives et les sanctions pénales: les sanctions administratives ne sauraient, contrairement aux sanctions pénales, prononcer de peine privative de liberté.

En droit français, il existe un régime juridique commun à l'ensemble des modes de répression, pénale et non pénale. Ce droit répressif commun est largement inspiré du droit pénal sous le double effet de l'application, dans une très large mesure, à la répression administrative des principes constitutionnels dont le respect s'impose aux peines prononcées par les juridictions pénales et de l'appréhension des sanctions administratives dans le champ des « accusations en matière pénale » au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil constitutionnel a ainsi énoncé, dans une décision n°89-260 DC du 28 juillet 1989, que *« [aucune règle constitutionnelle] ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis »*. Ainsi, les sanctions administratives, qui ne peuvent en aucun cas être privative de liberté, doivent nécessairement respecter les mêmes garanties que les sanctions pénales.

Les principes à valeur constitutionnelle qui s'imposent en matière répressive sont : la présomption d'innocence, le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, l'application immédiate de la loi répressive plus douce et les droits de la défense. Ils découlent des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

### **Questions accessoires :**

*Concernant la question ci-dessus, votre pratique administrative et votre jurisprudence suivent-elles la jurisprudence de la CEDH (Affaires Engel, 5101/71, 5354/72, 5102/71, 5370/72, [1976] CEDH 3, 5100/71, (1976), Jussila, 73053/01, Grande Stevens, 18640/10, 18647/19, 18663/10 et 18698/10) ? Adoptez-vous également l'approche de la CJUE (par exemple dans l'affaire Schindler Holding, T-138/07) ? La jurisprudence de la CEDH et de la CJUE (y compris la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE) sont-elles appliquées en même temps ?*

Il arrive que la CEDH et le droit de l'Union, en particulier la Charte des droits fondamentaux de l'UE, soient invoquées simultanément devant le juge français à l'encontre de mesures ayant le caractère de sanctions: ainsi dans la décision du Conseil d'Etat du 22 octobre 2014, *Syndicat des médecins d'Aix et région et autres*, req. n° 364384, 365276, 365818, 365822), à propos des sanctions envers les médecins prévues par une convention médicale. Mais la Charte des droits fondamentaux est beaucoup plus rarement invoquée à l'encontre des mesures de sanctions la CEDH.

Pour la CEDH comme pour la CJUE, il y a équivalence entre le principe général du droit de l'Union, réaffirmé à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, qui garantit le droit de toute personne à un procès équitable, et l'article 6 de la CEDH.

La CEDH comme la CJUE admettent que confier à des autorités administratives la tâche de poursuivre et de réprimer les contraventions à des règles n'est pas incompatible avec la CEDH pour autant que l'intéressé peut saisir de toute décision prise à son encontre un tribunal offrant les garanties prévues à l'article 6 de la CEDH (CEDH, 2006, *Jussila c/ Finlande* ; TPIUE, 13 juillet 2011, *Schindler Holding*).

Les deux cours admettent également que les garanties offertes par le volet pénal de l'article 6 de la CEDH n'ont pas toutes à être respectées au stade de la procédure administrative : une procédure dans le cadre de laquelle une autorité administrative adopte une décision constatant une infraction et imposant des amendes qui peut ultérieurement être soumise au contrôle d'un juge ne méconnaît pas l'article 6 de la CEDH. Le respect de l'ensemble des exigences du procès équitable ne s'impose pas dès la phase administrative de la procédure de sanction.

D'une manière générale, l'influence de la jurisprudence la CEDH sur l'article 6 de la convention a été considérable sur le droit français des sanctions administratives. Elle a conduit à une adaptation de nombreuses procédures de sanctions (cf ci-dessous).

S'agissant de la jp de la CEDH sur le « non bis in idem », son influence sur le droit français a été beaucoup plus tardive. La France a en effet assorti la signature du protocole n° 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales d'une réserve concernant l'article 4 d'après lequel « Nul ne peut être poursuivi ou puni

pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat » : seules les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale doivent être regardées comme des infractions au sens des articles 2 à 4 du protocole

En droit français, le principe du *non bis in idem* n'est pas reconnu comme un principe de valeur constitutionnelle : les principes à valeur constitutionnelle qui s'imposent en matière répressive sont, ainsi qu'il a été dit, le principe de nécessité des délits et des peines et le principe de proportionnalité des peines. Ces principes ont conduit le Conseil constitutionnel à poser des limites au prononcé cumulé de plusieurs sanctions : lorsqu'une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, « le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ». Cette condition doit également être respectée dans l'hypothèse du cumul de deux sanctions administratives.

Pour le Conseil d'Etat, la règle « non bis in idem » constitue un principe général du droit dont le respect s'impose aux autorités administratives « même en l'absence d'un texte exprès » (CE, 23 avril 1958, Commune de Petit Quevilly, rec.p.383). Mais il ne s'applique pas entre sanctions administratives et pénales, qui reposent sur un objet différent et tendent à assurer la sauvegarde de valeurs ou d'intérêts qui ne se confondent pas : il n'y a donc pas d'obstacle au cumul de poursuites administratives et pénales.

La Cour de cassation adopte une approche similaire : le principe « ne bis in idem » ne s'applique qu'aux infractions pénales stricto sensu / le cumul de poursuites et de sanctions pénales et administratives, pénales et disciplinaires, pénales et fiscales, pénales et douanières est possible / en matière pénale, le principe est d'application stricte.

L'arrêt de Grande chambre de 2014 Grande Stevens a cependant conduit à une évolution du droit français, sous l'influence de la jurisprudence de la cour (voir ci-dessous).

*Une solution basée sur la législation est-elle apportée par le législateur national ou les autorités administratives nationales à cet égard ?*

Les pouvoirs de sanction en matière administrative sont nécessairement créés par la loi. Que ce soit le Conseil d'Etat ou le Conseil constitutionnel, il existe un consensus, découlant du principe de légalité des délits et des peines, sur la définition légale des sanctions.

*Pouvez-vous citer des exemples dans la pratique ou la jurisprudence dans lesquels la jurisprudence du droit de l'Union est jugée compatible avec la jurisprudence de la CEDH (par exemple, affaires C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister GmbH ou C-489/10, Łukasz Marcin Bonda ?). Les enseignements de la CJUE, et notamment sa définition des sanctions administratives et pénales, sont-ils adaptés pour les décisions de la CEDH ?*

La CEDH a retenu, dans la décision du 30 juin 2005 dit « *Bosphorus Airways contre Irlande* », qu'il existait une équivalence de protection entre le droit issu de la CEDH et le droit de l'Union européenne. Cet arrêt a posé la présomption suivante : les décisions prises

dans le cadre de l'Union sont conformes aux exigences de la convention européenne des droits de l'homme. Cette présomption peut toutefois être renversée par la preuve contraire.

La CJUE se réfère elle aussi abondamment à la jurisprudence de la CEDH, en particulier à celle sur l'article 6 de la convention, même si la CEDH ne constitue pas, tant que l'Union n'y a pas adhéré, un instrument juridique formellement intégré à l'ordre juridique de l'Union. Mais comme le confirme l'article 6, paragraphe 3, du TUE, les droits fondamentaux reconnus par la CEDH font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

*Dans quelle mesure la prescription du droit de l'UE selon laquelle les sanctions doivent avoir un effet dissuasif est-elle applicable ?*

Les sanctions administratives visent à réprimer des manquements à des obligations prédéfinies.

Le principe de légalité des délits et des peines impose la prédétermination des sanctions et donc implique une connaissance par les personnes susceptibles d'être sanctionnées des manquements pouvant leur être reprochés.

Un effet dissuasif est intrinsèquement lié aux sanctions administratives. Il y a un double objectif sous-jacent à toute punition : la rétribution du comportement fautif et la prévention de celui-ci.

*Quelle distinction votre système juridique national fait-il entre les sanctions administratives et les autres mesures administratives destinées à rétablir la conformité avec la législation ? (par ex. : la fermeture d'une installation de traitement de déchets qui était exploitée sans autorisation par opposition à une amende administrative ?)*

Le droit français procède à une distinction fondamentale entre les sanctions administratives et les mesures de police.

La sanction administrative se distingue de la mesure de police par le but qu'elle poursuit (la répression d'une faute), alors qu'une mesure de police a d'abord une finalité préventive.

Cette distinction est essentielle car le régime juridique des sanctions administratives et des mesures de police est différent : les principes constitutionnels régissant la matière répressive ne sont pas applicables aux mesures de police ; l'article 6 de la CEDH ne s'applique pas non plus aux mesures de police, alors même qu'elles revêtent un caractère civil au sens de cet article.

C'est le critère matériel ou finaliste qui permet de distinguer les deux types de mesure.

Mais il existe malgré tout des domaines de chevauchement. Certaines sanctions administratives ont ainsi un objet mixte : par exemple les sanctions prononcées dans le domaine des installations classées.

**I-Q2** - *Les règles de procédure applicables aux sanctions administratives s'appliquent-elles de manière équivalente ou similaire en cas de sanctions pénales (quelle est la portée du principe de légalité, quel est le rôle du principe de proportionnalité) ?*

Les sanctions administratives sont soumises à des règles de forme et de procédure, d'une part, et à des règles de fond, d'autre part.

Si ces règles, inspirées du droit pénal, sont largement communes à celles applicables aux sanctions pénales, on constate malgré tout qu'elles sont appliquées avec des tempéraments aux sanctions administratives :

tel est le cas des règles de forme : exemple de l'absence de principe de publicité des débats, en l'absence de texte ;

tel est également le cas des règles de fond : le principe de légalité des délits et des peines est appliqué selon des modalités particulières : « lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève » (CE, Section, 12 octobre 2009, M.Petit) ; ce principe ne fait pas non plus obstacle à ce qu'à la faveur de la première application d'une règle, l'autorité répressive établisse sa portée et en fasse application aux faits à l'origine des manquements qu'elle sanctionne.

### ***Questions accessoires :***

*Concernant la question ci-dessus, votre droit national prévoit-il des solutions réglementaires et quel est le rôle de l'applicabilité directe de la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE ?*

Le régime des sanctions est défini par la loi, et de façon accessoire par voie réglementaire.

La jurisprudence de la CEDH et de la CJUE n'est pas d'application directe, sauf lorsqu'est en cause une affaire concernant la France. Cependant cette jurisprudence a un pouvoir réel d'influence, à travers la jurisprudence des juges nationaux qui tiennent un grand compte des décisions rendues par les deux cours européennes. Elle a ainsi pu conduire à faire évoluer le régime des sanctions administratives sur différents points ou conforter le juge administratif dans l'approfondissement de son contrôle sur les sanctions administratives.

*Quelles sont les règles de procédure administrative qui sont les plus proches de celles applicables aux sanctions pénales (par ex. : représentation ou assistance d'un avocat (Cf. « doctrine Salduz » Salduz c. Turquie, 36391/02), aide juridictionnelle, délais de procédure (y compris le « délai raisonnable »), possibilité de demander une audience, charge de la preuve, compétence des tribunaux, recours judiciaires, application des principes du caractère raisonnable, d'égalité, de présomption d'innocence, de prescription/de non-rétroactivité, principe de « rétroactivité in mitius », interdiction de témoigner contre soi-même, principe du droit d'appel, etc.) ?*

Comme indiqué ci-dessus, il existe un régime juridique commun à l'ensemble des modes de répression, pénale et non pénale. Ce droit répressif est largement inspiré du droit pénal. Il s'impose aussi bien au législateur qu'à l'autorité réglementaire.

- S'appliquent d'abord des règles de forme et de procédure, qui constituent autant de garanties pour la personne sanctionnée et qui jouent soit préalablement au prononcé de la sanction soit au stade de son prononcé.

Il s'agit des principes et règles suivants :

le respect des droits de la défense (accès au dossier, communication des griefs et information préalable, faculté de présenter des observations, droit d'être assisté du défenseur de son choix, recours contre les sanctions),

la publicité de la procédure si elle est prévue par un texte (en l'absence de texte en sens contraire, les sanctions prononcées par une autorité de nature administrative échappent à l'exigence de publicité de la procédure),

l'exigence de motivation de la décision,

l'impartialité de la procédure.

Selon la nature de l'exigence en cause, l'intervention ultérieure d'un juge peut suffire à assurer par elle-même le respect du caractère équitable du procès. Ainsi pour l'exigence de publicité des débats, qui n'est requise que si elle est prévue par un texte : certes la publicité de l'audience est impliquée par le droit à un procès équitable ; mais la jurisprudence administrative n'impose pas le respect de l'ensemble des exigences du procès équitable dès la phase administrative de la procédure de sanction. C'est l'examen d'un recours de plein contentieux qui assure le respect des garanties de l'article 6 de la CEDH, notamment celui de la publicité de l'audience.

- Les principes et règles de fond applicables aux sanctions administratives sont : la présomption d'innocence, la légalité des délits et peines, la nécessité des peines, la non-rétroactivité de la loi répressive la plus sévère, la personnalité des peines, la règle « *non bis in idem* »
  - L'investigation et la recherche de la preuve donnent un effet entier à la présomption d'innocence. Il existe un principe d'opportunité des poursuites répressives, la décision de lancer une enquête ou de prononcer des sanctions est discrétionnaire (CE, sect., 10 juillet 1995, *Laplace*, req. n° 141654).
  - Le principe de nécessité et de proportionnalité impose une individualisation des peines.
  - Le principe du *non bis in idem* implique lui-même deux règles : l'interdiction de cumul des sanctions administratives, la possibilité du cumul des sanctions pénales et administratives.
- A défaut de texte express, il n'existe pas de délai de prescription en matière de sanction administrative (CE, 22 novembre 1989, *Martin*, req. n° 80147). Si la Cour européenne des droits de l'Homme impose un délai raisonnable, le Conseil d'Etat considère que la durée qui s'écoule entre la constatation d'une irrégularité et le prononcé de la sanction administrative qui en résulte ne saurait, par elle-même, être constitutive, au motif qu'elle serait excessive, d'une atteinte aux droits de la défense entraînant l'illégalité de la sanction (CE, 19 juillet 2011, *Lagarde c/ ministre de l'agriculture*, req. n° 326610).

**I-Q3** – Une décision de la CEDH a-t-elle déjà entraîné des conséquences non désirées (par ex. : Grande Stevens, n° 18640/10, 18647/19, 18663/10 et 18698/10) (telles qu'une diminution de l'efficacité de régimes séparés – administratif et pénal - en raison du fait que la sanction administrative, qui possède le caractère d'une sanction pénale, empêche la procédure pénale selon le principe *ne bis in idem*) ?

La décision de Grande chambre de la CEDH, Grande Stevens, rendue dans le domaine de la répression des abus de marché, a eu un grand retentissement en France car elle a écarté la réserve faite par l'Italie à l'article 4 du protocole n°7 au motif que cette réserve n'était pas valable car trop générale, et que la réserve italienne est rédigée de manière identique à la réserve française.

Cette jurisprudence européenne a conduit le Conseil constitutionnel à censurer, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, des dispositions du Code monétaire et financier relatives aux délits et manquements d'initié, permettant des poursuites à la fois devant la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers et devant l'autorité judiciaire : décision 2014-453 QPC du 18 mars 2015. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a changé sa jurisprudence sur le cumul de l'application de dispositions instituant des sanctions infligées à l'issue de poursuites différentes et en application de règles distinctes (celles-ci peuvent méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines si certaines conditions sont réunies) et a abrogé plusieurs dispositions législatives.

Cette décision du Conseil constitutionnel a conduit à une réforme importante du mécanisme de répression des abus de marché, réalisée par la loi du 21 juin 2016.

Par la suite, le Conseil constitutionnel n'a pas étendu sa jurisprudence sur l'impossibilité de cumuler des poursuites au cas de la répression de la fraude fiscale aggravée: décision 2016-546 QPC du 24 juin 2016.

De la même façon, la CEDH n'a pas, dans l'arrêt de Grande chambre A et B c/ Norvège du 15 novembre 2016, estimé qu'il y avait une méconnaissance du principe « non bis in idem » dans les procédures administratives et pénales permettant de sanctionner la fraude fiscale aggravée.

### **Questions accessoires :**

*De quelle manière le principe *ne bis in idem* est-il appréhendé dans votre système juridique, en prenant en compte l'interprétation de la CJUE (affaire C-617/10, Fransson) et l'interprétation de l'Art. 4 du Protocole n° 7 par la CEDH (CEDH (GC) Zolotoukhine/Russie, n° 14939/03) ?*

Le système français prône l'indépendance des sanctions pénales et administratives. Les deux procédures sont donc indépendantes l'une de l'autre et peuvent se cumuler (CE, 30 décembre 2014, *M. Bonnemaïson*, req. n° 381245).

Le Conseil constitutionnel a cependant encadré le cumul des sanctions administratives et pénales : si un tel cumul est dans son principe possible, il ne doit pas avoir pour effet de



dépasser la sanction la plus lourde encourue pour les faits sanctionnés. Il a aussi dégagé que certaines sanctions administratives pécuniaires ne pouvaient se cumuler avec des sanctions pénales en raison de leur importance (Conseil constitutionnel, 28 juillet 1989, 89-260DC).

Ainsi qu'il a été dit, le Conseil constitutionnel a tout récemment fait évoluer sa jurisprudence sur le cumul de sanctions infligées à l'issue de poursuites différentes et en application de règles distinctes (cf ci-dessus) : celles-ci peuvent méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines si certaines conditions sont réunies (les sanctions permettent de réprimer les mêmes faits, elles protègent les mêmes intérêts sociaux, elles ne sont pas de nature différente et relèvent toutes deux du même ordre de juridiction).

L'arrêt de la CJUE *Aklagaren c/ Fransson* du 26 février 2013 précise les critères de qualification de la sanction pénale et indique que le principe du « non bis in idem », également prévu en droit de l'Union, à l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux, ne trouve à s'appliquer que lorsque la sanction prévue par l'Etat revêt le caractère d'une sanction pénale. Il n'interdit donc pas des sanctions pénales et fiscales dès lors que la sanction fiscale ne revêt pas les caractéristiques de la sanction pénale.

*Les juridictions nationales sont-elles saisies d'affaires dans lesquelles des personnes physiques frappées de sanctions administratives demandent l'exclusion de sanctions pénales et de procédures pénales (y compris dans d'autres États membres de l'UE) afin d'éviter un double procès ? Votre système reconnaît-il la double peine pour les ressortissants étrangers ? (par ex. : sanction pénale pour une infraction pénale et expulsion administrative à la fin de (ou pendant) la sentence (assortie d'une interdiction de séjour) ?*

L'évolution de la jurisprudence de la CEDH avec l'arrêt de Grande chambre *Grande Stevens* a conduit à multiplier les tentatives des requérants d'invoquer une violation du « non bis in idem » en cas de doubles sanctions, administratives et pénales. Cela a été le cas à propos de la répression des abus de marché, cela a également été le cas en matière de répression de la fraude fiscale aggravée.

Ces tentatives ont été couronnées de succès pour le droit de la répression des abus de marché.

En dehors de ce cas, le principe demeure celui du cumul possible de poursuites différentes.

*Est-il possible, dans votre système juridique, qu'une personne soit frappée à la fois d'une sanction administrative et d'une sanction pénale, et, si tel est le cas, la sanction pénale prend-elle en compte la sanction administrative (à savoir, la sanction administrative est-elle réputée faire partie de la sanction pénale) ? Quel rôle la Charte des droits fondamentaux de l'UE et le principe ne bis in idem de la CEDH jouent-ils à cet égard ?*

Du fait d'une réserve au protocole n°7, la CEDH a un champ d'application limité aux sanctions pénales. Concernant la Charte des droits fondamentaux, elle s'applique aux sanctions pénales, comme le rappelle la jurisprudence « *Fransson* ».

Le principe d'indépendance des sanctions permet le cumul des sanctions pénales et administratives. Lorsque deux procédures parallèles sont engagées, elles ne tiennent pas compte l'une de l'autre et la sanction administrative n'est pas intégrée à la sanction pénale.

Cependant le Conseil constitutionnel, comme indiqué précédemment, limite la sanction finale à la sanction la plus lourde pour les faits sanctionnés. Celle des sanctions qui est prononcée en dernier ne peut donc pas ne pas tenir compte de la première sanction déjà prononcée.

## ***Partie II – Le système des autorités compétentes pour imposer des sanctions administratives***

***II-Q1*** – *Votre système juridique est-il « unifié » ou « double » s'agissant des autorités compétentes pour imposer des sanctions administratives ? Plus précisément : les autorités administratives qui sont compétentes pour adopter des sanctions administratives sont-elles uniquement responsables de leur application ? Ou s'agit-il d'un système dans lequel les organes administratifs sont compétents à la fois pour l'application et la réglementation de certains aspects du droit ? (par ex. : dans les domaines tels que la concurrence ou les transactions financières, les autorités qui sont compétentes pour la réglementation de ces domaines sont-elles également compétentes pour adopter des sanctions administratives si les règles ne sont pas respectées ?) Ou s'agit-il d'un troisième type de système, que l'on pourrait qualifier de « mixte », dans lequel les deux solutions coexistent ? Enfin, s'agissant de l'exécution, l'agent qui découvre une violation peut-il imposer une sanction administrative ?*

Le système français d'adoption des sanctions administratives est très divers. Certaines autorités ont un pouvoir de sanction autant qu'un pouvoir de réglementation sectorielle. *A contrario*, les autorités locales (cf. I-Q2) ne peuvent créer des sanctions si un texte national ne le permet pas.

Ainsi il est presque impossible d'adopter une approche systémique en matière de sanction administrative. Il convient d'étudier le dispositif normatif propre à chaque autorité, à chaque secteur, pour déterminer si l'autorité est titulaire du pouvoir de réglementation et de sanction.

Cependant la formalisation procédurale qui n'a cessé de se développer sous l'effet de l'article 6 de la CEDH a eu des répercussions sur l'organisation et le fonctionnement des autorités administratives investies d'un pouvoir de sanction, lorsqu'au sein d'un même organe il y a cumul des fonctions.

Les exigences découlant du principe d'impartialité, qui eu égard à son importance s'impose dès la phase de la sanction administrative, ont en effet conduit le juge puis le législateur à encadrer l'organisation des autorités de régulation, qui réunissent différentes fonctions (contrôle, accusation, instruction et sanction). Il est apparu que l'existence de la dualité fonctionnelle poursuite / sanction devait conduire, pour garantir le respect du principe d'impartialité, à organiser un dédoublement organique sur le modèle retenu s'agissant de l'Autorité des marchés financiers : la division organique de l'AMF entre un collège et une commission des sanctions a constitué une réponse institutionnelle à la nécessité de préserver, dans le respect des exigences procédurales, la pluralité des fonctions.

La création, pour succéder à la Commission bancaire, de l'Autorité de contrôle prudentiel a répondu au souci de se conformer à ce modèle. Il a également été repris lors de la création de l'Autorité de régulation des jeux en ligne, qui comprend également un collège de l'Autorité et une commission des sanctions.

Cependant il n'est pas nécessaire d'aller jusqu'à une telle division organique dès lors que les textes applicables encadrent, de manière suffisante, l'exercice des différentes fonctions. Le Conseil constitutionnel a ainsi admis que la saisine de l'Autorité de la concurrence n'opère pas de confusion entre les fonctions de poursuite et d'instruction et les pouvoirs de sanction, dès lors que la saisine d'office du collège de l'AAI qui va ensuite se prononcer sur les sanctions est subordonnée à une proposition du rapporteur général, que cette saisine ne conduit pas l'autorité à préjuger la réalité des manquements à examiner, que l'instruction est assurée par le rapporteur général et que le collège de l'Autorité de la concurrence délibère sans que le rapporteur général participe à ce délibéré. Telle est l'organisation retenue pour l'Autorité de la concurrence, pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel, etc...

La jurisprudence du Conseil constitutionnel montre donc que le respect du principe d'impartialité peut être assuré sans aller nécessairement jusqu'à l'organisation d'une distinction organique.

*II-Q2 – Votre système juridique prévoit-il un seul ou plusieurs degré(s) de juridiction dans les procédures impliquant des sanctions administratives ? Quel rôle est attribué aux juridictions nationales (et à la cour administrative suprême si elle est compétente pour statuer sur des questions de fait et non uniquement sur des questions de droit, comme une Cour de cassation) lorsqu'elles décident de sanctions administratives ? Les juridictions ont-elles uniquement un rôle de surveillance (à savoir, un examen judiciaire, une compétence pour annuler) ou sont-elles également compétentes pour modifier ou adopter (seules) les sanctions administratives ?*

Toute sanction administrative peut faire l'objet d'un recours contentieux devant une juridiction. Certaines autorités administratives, du fait de leur activité, voient la contestation de leurs actes aller devant le juge judiciaire et non administratif. Alors il s'agit d'une dérogation posée par la loi. Pour l'essentiel, le juge administratif est compétent pour apprécier des sanctions.

Il faut distinguer plusieurs hypothèses dans le prononcé de la sanction. Si elle est purement disciplinaire, envers les agents de l'administration, le juge sera saisi d'un recours en annulation. Alors les juridictions du fond exerceront le contrôle de la matérialité des faits et de leur caractère fautif. Le Conseil d'Etat ne sera éventuellement saisi qu'en cassation.

Si la sanction est prononcée par une autorité administrative, le recours est de pleine juridiction. Les circuits juridictionnels sont propres à chaque autorité, certaines sanctions peuvent aller directement devant la juridiction suprême, d'autres vont devant le juge judiciaire.

Aussi, des recours de juridictions spécialisées, comme la Cour de discipline budgétaire et financière, peuvent être faits en cassation devant le Conseil d'Etat.

Saisies en annulation, les juridictions ne pourront que contrôler la légalité de la décision. Il s'agit alors d'une simple « surveillance ». Saisies en plein contentieux, elles peuvent réformer ou modifier l'acte prononçant la sanction. Il s'agit d'un contrôle plus complet, dépassant la « surveillance » de l'activité de l'autorité administrative.

Dans des cas limités, le juge administratif peut être lui-même l'autorité qui prononce la sanction. Cela concerne principalement les contraventions de grande voirie, de la police domaniale.

*II-Q3 – L'examen judiciaire des sanctions administratives par la juridiction est-il basé uniquement sur la légalité de la décision ou également sur des questions/circonstances factuelles ? Les autorités administratives disposent-elles d'une certaine marge d'appréciation ? Les juridictions peuvent-elles également examiner le pouvoir discrétionnaire exercé par les autorités administratives ? (Voir CJUE C-510/11 P, Kone et autres c. Commission, ainsi que Menarini, n° 43509/08 de la CEDH).*

Les sanctions administratives font l'objet de deux types de contrôle juridictionnel: les unes sont soumises à un recours pour excès de pouvoir, les autres à un recours de plein contentieux.

La principale différence entre ces deux contrôles réside dans les pouvoirs du juge : lorsqu'il s'agit d'un recours de plein contentieux, le juge ne fait pas qu'apprécier la légalité de la décision mais peut aussi, éventuellement, substituer un dispositif réformé à celui de la décision attaquée devant lui. Mais la nature et les degrés de contrôle, qui différaient également jusqu'à peu, ne sont aujourd'hui guère différents, car le juge assure le respect d'un corps de règles et de principes largement commun à l'ensemble des sanctions administratives et que la jurisprudence administrative a su évoluer de manière constante dans le sens d'un renforcement du contrôle du juge, quelles que soient les modalités de son intervention.

Pour les sanctions soumises au contrôle du juge de l'excès de pouvoir (il s'agit essentiellement des sanctions disciplinaires et des sanctions prises par les fédérations sportives à l'égard de leurs licenciés), le juge exerce dans tous les cas un contrôle normal sur le motif de ces sanctions (c'est-à-dire sur l'existence d'un manquement fautif de nature à justifier une sanction). S'agissant du choix de la sanction infligée, le contrôle du juge n'a cessé de s'approfondir : depuis la décision d'Assemblée M.Dahan, du 13 novembre 2013, il exerce le même contrôle à l'encontre de l'ensemble des sanctions et contrôle la qualification juridique des faits sur la question de savoir si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes.

Pour les sanctions soumises à un recours de pleine juridiction, c'est soit un texte qui confie au juge administratif ces pouvoirs (la plupart des textes relatifs aux autorités administratives indépendantes : AMF, ARCEP, CSA, etc...), soit le juge qui choisit lui-même d'exercer ce type de contrôle (tel est le cas, depuis la décision d'Assemblée ATOM du 16 février 2009, pour les sanctions que l'administration inflige à un administré). La tendance est à l'extension du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir. Le juge exerce un contrôle approfondi de la proportionnalité de la sanction. Il privilégie pour cela une démarche casuistique en s'attachant à vérifier la proportionnalité de la sanction aux faits fautifs. Il tient compte, pour apprécier la proportionnalité de la sanction, non seulement du montant de la sanction, mais aussi des difficultés financières qu'elle est susceptible d'occasionner pour la société et ses associés.

La prise en compte des effets concrets de la décision sur la personne sanctionnée est inhérente à l'exercice du contrôle de proportionnalité.

### **Partie III – Questions spécifiques**

**III-Q1** - *Quel type de responsabilité votre système juridique national prévoit-il pour les sanctions administratives : responsabilité pour faute ou responsabilité objective ? Votre système juridique impose-t-il que la personne ait commis une faute pour qu'une sanction administrative soit prononcée (Voir : CJUE C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister GmbH) ?*

Le juge administratif impose que la sanction porte sur le comportement de l'administré. Il est nécessaire que la sanction réprime un comportement fautif, en infraction avec une obligation qui lui était imposée.

Néanmoins, la sanction administrative ne demande pas d'élément moral, uniquement une matérialité constitutive de l'infraction. Il n'est pas besoin de prouver une intention de commettre l'infraction, seulement l'existence matérielle de celle-ci.

**III-Q2** – *La nature de l'acte administratif est-elle pertinente pour son examen judiciaire ? Est-il possible que la nature de la décision entraînant la sanction administrative fasse obstacle à un examen judiciaire (par exemple, lorsque l'acte n'est pas considéré comme un acte administratif) ?*

Tout acte administratif peut faire l'objet d'un recours juridictionnel. Certains actes ne sont pas considérés comme administratifs et échappent alors à un examen. Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat (notamment les arrêts *Hardouin* et *Marie* du 17 février 1995, req. n°97754 et n°107766 ou CE, 15 avril 2015, *Pôle emploi*, req. n° 373893) montre que dès lors que la décision fait grief, préjudicie à l'administré dans ses droits, le juge accueille l'acte comme administratif.

**III-Q3** - *Quels types de sanctions non financières (non pécuniaires) existe-t-il dans votre système juridique (par exemple, l'interdiction d'exercer ses activités ou certaines activités professionnelles en particulier, l'expropriation, l'obligation de réaliser certains travaux, etc.) ? Plus précisément, en matière d'urbanisme, l'ordre de remettre un site dans son état initial peut-il donner lieu à la démolition d'une construction ? (Affaire de la CEDH *Hamer/Belgique*, n° 21861/03).*

Les sanctions administratives sont extrêmement diverses, en lien avec leur champ sectoriel d'application. Tenter d'en faire une liste exhaustive serait vain.

Il est possible d'énoncer, au titre des sanctions administratives

- des sanctions fiscales ;
- des sanctions pécuniaires ;
- des retraits de points du permis de conduire ;
- des sanctions professionnelles : retrait d'agrément ; interdictions d'exercice, notamment par les ordres professionnels (juridictions administratives spécialisées).

Concernant l'urbanisme, l'article L.480-5 du code de l'urbanisme dispose que :

« *En cas de condamnation d'une personne physique ou morale pour une infraction prévue aux articles L. 480-4 et L. 610-1, le tribunal, au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, statue même en l'absence d'avis en ce sens de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou celle des ouvrages avec les règlements, l'autorisation ou la déclaration en tenant lieu, soit sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur. »*

Il est donc possible de prononcer une injonction de remettre en état un site. Cependant cette sanction ressort uniquement de la compétence du juge pénal, il ne s'agit pas d'une sanction administrative.

### **Questions accessoires :**

*Lorsqu'elles sont prononcées, les sanctions non financières doivent-elles avoir un lien de causalité avec l'infraction (administrative) ?*

Le principe de nécessité et de proportionnalité, découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, de valeur constitutionnelle, impose que toute sanction soit nécessaire. Il y a donc un lien de causalité entre la nature de la sanction et le comportement sanctionné. Ce principe implique aussi que le *quantum* de la peine doit être en lien avec le comportement fautif retenu. Il y a donc un lien de causalité dans le *quantum* et dans la définition même de la sanction. Ce qui indique un lien de causalité entre la sanction, financière ou non, et le contenu de la sanction.

Les peines fixes sont en principe interdites (CE, 30 avril 1997, *Syndicat national des masseurs-kinésithérapeutes-rééducateurs*, req. n°180299). Le juge contrôle la modulation des peines.

*Les sanctions qui sont des sanctions administratives par nature peuvent-elles être utilisées dans la sphère du droit privé (par ex. : une personne qui ne respecte pas l'obligation de verser une pension alimentaire : pourrait-elle être sanctionnée par la confiscation de son véhicule) ?*

Relèvent de la sanction administrative « par nature » toutes les hypothèses dans lesquelles la répression pénale apparaîtrait, eu égard à ses caractéristiques, inadaptée : trop lourde à manier pour l'autorité répressive, trop étrangère à la mission du juge pénal, trop infamante pour les personnes sanctionnées.

La finalité poursuivie par la répression administrative et les modalités de son exercice permettent de délimiter son champ d'intervention naturel. La répression entre dans les attributions naturelles du pouvoir administratif lorsqu'elle constitue le corollaire nécessaire de ses prérogatives ou le prolongement de son pouvoir de réglementation. Le principal domaine de la sanction administrative « par nature » est celui des professions et des activités réglementées : l'autorité administrative appelée à autoriser une activité ou l'exercice d'une profession, peut en vérifier les conditions d'exercice et suspendre ou retirer les autorisations qu'elle a délivrées.

On peut citer l'exemple de l'Autorité des marchés financiers, de l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste, de l'Autorité de contrôle prudentiel et de

résolution ou encore du Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorités de régulation chargées de délivrer des autorisations d'exercice et également investies d'un pouvoir de sanction.

*Dans votre système juridique, les sanctions administratives peuvent-elles empiéter sur les droits de propriété (Art. 1 du protocole n°1 de la CEDH – par exemple : gel des actifs, pénalités financières importantes, etc.) ?*

Les sanctions administratives peuvent empiéter sur le droit de propriété. Il est notamment possible de prononcer des gels d'actifs (CE, 15 décembre 2014, *Banque populaire Côte-d'Azur*, req. n° 366640).

Il faut alors un texte prévoyant ce type de sanction et une nécessité, ainsi qu'une proportionnalité, d'une telle sanction par rapport à la faute relevée.

**III-Q4** – *Dans votre système national, l'organisation des autorités compétentes pour adopter des sanctions administratives est-elle dans certains cas basée sur les prescriptions du droit de l'Union ? Cette question pourrait, par exemple, faire référence au programme de clémence qui existe en droit de la concurrence de l'UE et qui prévoit que la sévérité de la sanction administrative puisse dépendre de la capacité et de l'empressement de la partie à produire des preuves et impose un système dans lequel l'autorité qui entend l'affaire doit être la même que celle qui adopte les sanctions.*

Il arrive que dans certains secteurs, notamment ceux régulés par des autorités, des pratiques s'inspirent du droit européen. Ainsi l'Autorité de la concurrence a mis en place un programme de clémence spécifique basé sur celui de la commission. Il existe une exonération totale pour la première société qui dénonce l'entente et c'est l'autorité de la concurrence qui prendra les sanctions adéquates.

**III-Q5** – *Vos autorités administratives nationales, ou même vos juridictions, se sont-elles déjà vues présenter une demande d'application de la jurisprudence de la CJUE et de réouverture/modification de décisions administratives définitives concernant des sanctions administratives ? Les règles de procédure administrative nationales (ou même les règles relatives aux révisions judiciaires) permettent-elles de rouvrir ainsi des affaires ?*

Le Conseil d'Etat a été saisi d'une affaire posant la question de la portée d'un arrêt de la CEDH, dans un cas où était en cause une sanction d'interdiction définitive de l'activité de gestion pour compte de tiers et où la Cour européenne avait estimé qu'il y avait eu violation de l'article 6 de la CEDH (CE, Assemblée., 30 juillet 2014, *Vernes*, req. n° 358564).

Il a jugé que lorsque la violation des droits garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (convention EDH) constatée par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) dans un arrêt condamnant la France concerne une sanction administrative devenue définitive, l'exécution de cet arrêt n'implique pas, en l'absence de procédure organisée à cette fin, que l'autorité administrative compétente réexamine la sanction. Elle ne peut davantage avoir pour effet de priver les décisions juridictionnelles, au nombre desquelles figurent notamment celles qui réforment en

tout ou en partie une sanction administrative dans le cadre d'un recours de pleine juridiction, de leur caractère exécutoire.

Cependant le constat par la Cour d'une méconnaissance des droits garantis par la convention constitue un élément nouveau qui doit être pris en considération par l'autorité investie du pouvoir de sanction. Il incombe en conséquence à cette autorité, lorsqu'elle est saisie d'une demande en ce sens et que la sanction prononcée continue de produire des effets, d'apprécier si la poursuite de l'exécution de cette sanction méconnaît les exigences de la convention et, dans ce cas, d'y mettre fin, en tout ou en partie, eu égard aux intérêts dont elle a la charge, aux motifs de la sanction et à la gravité de ses effets ainsi qu'à la nature et à la gravité des manquements constatés par la Cour.

Cependant, dans la même affaire, le Conseil d'Etat a jugé le 9 mars 2016 que si l'autorité devait réexaminer le dossier sur le fondement d'un changement de circonstances de droit du fait de la décision CEDH, il n'y avait pas dans ce cas matière à relèvement de la sanction (CE, 9 mars 2016, *Vernes*, req. n° 392782).

Le Conseil d'Etat a observé que le seul constat par la CEDH d'une méconnaissance des exigences prévues par l'article 6, paragraphe 1 de la Convention n'imposait pas, par lui-même, à l'autorité dotée du pouvoir de sanction de l'autorité des marchés financiers de mettre un terme à l'exécution de la sanction. Cette autorité a pu se fonder à bon droit sur la circonstance que les irrégularités relevées par la CEDH concernaient des droits procéduraux et non des droits substantiels et sur la éléments nouveaux ne justifiaient pas de mettre un terme à l'exécution de la sanction. La Cour avait au demeurant elle-même relevé dans son arrêt que le constat d'une violation fournissait en soi une satisfaction équitable au requérant. Les violations de la Convention constatées lors de la procédure menée à l'encontre de l'intéressé n'étaient pas d'une gravité telle qu'un doute sérieux serait jeté sur le bien fondé de la sanction prononcée.

Le Conseil d'Etat a également relevé que l'AMF avait estimé à bon droit que les décisions du juge judiciaire relevant que l'intéressé avait été trompé par un tiers sur la situation financière de la société dont il était administrateur ne concernaient que l'un des griefs caractérisés à son encontre et que le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, avait estimé que, malgré la tromperie dont l'intéressé avait été victime, ses investissements n'en avaient pas moins traduit une gestion imprudente des intérêts de ses clients.

Il a conclu à l'absence d'erreur d'appréciation et d'erreur de droit à estimer que les éléments nouveaux ne justifiaient pas de mettre un terme à l'exécution de la sanction.

**III-Q6** – *Les autorités administratives et contrevenants ont-ils la possibilité de négocier une sanction administrative (pour parvenir à un accord), à l'image d'un « plaider coupable » dans certaines procédures pénales ? Si tel est le cas, est-ce la règle générale ou est-ce possible uniquement dans certains cas particuliers ? Si un accord est conclu, quel est son statut lorsqu'une juridiction examine l'affaire ? Quels sont la position et le rôle de la juridiction dans ces affaires ?*

Il existe des procédures transactionnelles permettant de négocier la sanction en échange d'une absence de contestation des griefs. Ce type de procédure doit être créé par la loi, et n'existe actuellement que pour l'Autorité des marchés financiers et pour l'Autorité de la concurrence.



Notons qu'il existe aussi des procédures d'engagement. Celles-ci permettent à un opérateur économique de s'engager auprès de l'autorité administrative, notamment l'Autorité de la concurrence lui évitant des sanctions en contreparties d'obligations.

En ce qui concerne le contrôle juridictionnel, la non-contestation des faits par l'entreprise empêche leur remise en cause par le juge. Reste donc à contrôler la proportionnalité et leur nécessité par rapport aux faits retenus.

Reste, pour les procédures juridictionnelles, les modes alternatifs de règlement des litiges propres au contentieux. Elles sont plus courantes en matières pénales et civiles que devant le juge administratif.

#### ***Partie IV – Informations complémentaires (si nécessaire)***

Dans cette partie, vous pouvez ajouter toutes informations concernant les sanctions administratives dans votre système juridique national que vous jugez appropriées et qui n'ont pas déjà été abordées dans ce questionnaire.