



## 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: Luxembourg**



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

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

**LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES EN DROIT EUROPÉEN**

**Ljubljana, 23-24 mars 2017**

Rapport commun du Conseil d'État et de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg

**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 ?

Les sanctions administratives et pénales sont définies au niveau national par la loi, ceci au même titre que les faits répréhensibles. En effet, la Constitution du Luxembourg prévoit dans son article 14 que « Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. »

Les sanctions administratives sont définies comme étant des mesures prises en vertu de la loi par l'autorité administrative compétente à l'encontre d'une personne physique ou morale et destinées à punir celle-ci pour un manquement à des obligations établies dans un intérêt public. Elles ont donc un caractère punitif et dissuasif.

Les différences principales entre « sanctions administratives » et « sanctions pénales » résident, d'un côté, au niveau des autorités compétentes pour imposer les sanctions ainsi que, de l'autre côté, au niveau de la nature des mesures prévues pour les deux types de sanctions.

S'agissant de la nature des mesures, il faut noter que les sanctions pénales répondent à une classification tripartite (peines contraventionnelles, délictuelles et criminelles). Elles peuvent comprendre des peines privatives de liberté (emprisonnement ou réclusion à vie ou à temps), des amendes et des peines accessoires comme la confiscation, l'interdiction de certains droits civils et politiques ou encore la fermeture d'entreprise ou d'établissement.

Comme les sanctions pénales, les sanctions administratives peuvent aussi revêtir différentes formes, tels que les avertissements et blâmes prononcés en matière disciplinaire, les amendes ou encore les retraits d'avantages, d'agrément ou d'autorisations, la fermeture voire la suppression d'établissements ou l'interdiction d'exercer une profession. Toutefois, les sanctions

administratives, contrairement aux sanctions pénales, ne donnent pas lieu à une privation de liberté, sauf ponctuellement en matière disciplinaire. Elles ne connaissent pas la classification tripartite inhérente aux sanctions pénales.

La Cour constitutionnelle du Luxembourg soumet les sanctions administratives au respect des principes découlant de l'article 14 de la Constitution<sup>1</sup>. Ainsi, le juge constitutionnel luxembourgeois considère que, dans le cadre des sanctions administratives, y compris le droit disciplinaire, la légalité des peines suit les principes généraux du droit pénal et doit observer les mêmes exigences constitutionnelles de base. Il en résulte que la sanction administrative doit être prévue par la loi, tant par son existence que par son taux de sévérité, et ce au jour de la commission du fait et à celui de la décision qui l'inflige. Le principe de la légalité des peines consacré par l'article 14 de la Constitution implique celui de la rétroactivité de la peine la plus douce tout comme celui de la non-rétroactivité des peines.<sup>2</sup>

### Questions accessoires

Concernant la question ci-dessus, votre pratique administrative et votre jurisprudence suivent-elles la jurisprudence de la CEDH ?

Oui, au Luxembourg, la pratique administrative et la jurisprudence suivent la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Adoptez-vous également l'approche de la CJUE (par exemple dans l'affaire Schindler Holding T-138/07) ?

Le système juridique luxembourgeois applique l'approche de la Cour de justice de l'Union européenne quant à l'application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

La jurisprudence de la CEDH et de la CJUE (y compris la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne) sont-elles appliquées en même temps ?

Oui, les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne sont appliquées en même temps.

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 (p.ex. affaires C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister GmbH ou C-489/10, Lukasz 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 ?

Non, on ne dispose pas de tels exemples tirés de la pratique.

---

<sup>1</sup> Art. 14. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

<sup>2</sup> Cour constitutionnelle, arrêts des 22 mars 2002, n° 12/02 (Mém. A n° 40 du 12 avril 2002, p. 672) et 30 janvier 2004, n° 19/04 (Mém. A n° 18 du 16 février 2004, p. 304).

Le Conseil d'État du Luxembourg se réfère en pratique plutôt aux dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi qu'aux enseignements de la Cour européenne des droits de l'homme. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sont de moindre importance pour le Conseil d'État, vu la suprématie des droits garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Bosphorus c/ Irlande* du 30 juin 2005) et le champ d'application limité de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

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

Le Conseil d'État du Luxembourg vérifie régulièrement si les sanctions ont un effet dissuasif dans le cadre de la transposition de directives ou de la mise en œuvre de règlements.

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 ? (p.ex. la fermeture d'une installation de traitement de déchets qui était exploitée sans autorisation par opposition à une amende administrative ?)

Le système luxembourgeois distingue entre le caractère punitif et dissuasif d'une mesure (« sanction administrative ») et la simple mesure administrative pour non-conformité (« autres mesures administratives destinées à rétablir la conformité avec la législation »). Ainsi, la révocation d'une décision administrative lorsque les conditions légales à la base de l'octroi de celle-ci ne sont plus remplies, ne constitue pas une sanction administrative, étant donné que dans pareille hypothèse l'administration est toujours en droit de révoquer une décision, même avant le terme dont serait assortie la décision. En outre, il ne s'agit pas d'une sanction administrative tant que le délai pour l'octroi ou la récupération d'un droit ou d'un titre dépend de la volonté de l'administré de se conformer aux conditions légalement requises et du temps que prend l'administration à traiter le dossier ou du délai raisonnable fixé à cette fin par le texte légal.

Dans un avis récent du Conseil d'État sur un projet de loi relatif au domaine socio-éducatif<sup>3</sup>, ce dernier, en suivant l'approche du Conseil d'État français, distingue encore entre des mesures éducatives et des sanctions disciplinaires.

Il considère comme simples mesures éducatives des mesures telles que le rappel à l'ordre, le blâme ou l'avertissement écrit. Selon le Conseil d'État, ces mesures, qui sont destinées à rétablir le bon ordre, se distinguent d'une sanction disciplinaire de nature répressive par leur intensité, leur gravité, leur durée et les conditions de leur occurrence.

---

<sup>3</sup> Avis complémentaire du Conseil d'État du 24 janvier 2017 sur le projet de loi portant modification 1. de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État; ... (doc. parl. n° 6593<sup>17</sup>, p. ...).

## I-Q2

Les règles de la 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)?

Tout comme en matière de sanctions pénales, le système juridique luxembourgeois respecte également en matière administrative les droits procéduraux tels que garantis par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Pour satisfaire à ces exigences internationales, les textes nationaux prévoyant des sanctions administratives doivent :

- contenir une définition suffisamment précise et claire de l'incrimination pour exclure tout arbitraire ;
- exiger que la décision infligeant la sanction soit motivée ;
- établir une procédure qui tient compte des principes du contradictoire et du respect des droits de la défense, garantissant entre autres l'accès au dossier et permettant d'influencer la décision de l'autorité compétente ;
- fixer un délai dans lequel la récidive peut donner lieu à multiplication de la sanction, délai qui courra à partir du jour où la sanction a acquis force de chose décidée ou force de chose jugée ;
- prévoir la possibilité d'un recours en réformation, afin de permettre au juge administratif d'examiner l'opportunité de la décision attaquée et d'y substituer sa propre décision, en modulant, le cas échéant, la sanction retenue par l'autorité administrative compétente.

En ce qui concerne ce dernier point, le Conseil d'État insiste régulièrement à ce que le recours en réformation soit introduit lorsque la fixation de la sanction laisse une marge d'appréciation à l'autorité administrative, notamment quant au taux de l'amende ou au délai pendant lequel un droit ou un avantage peut être retiré. La Cour européenne des droits de l'homme exige en effet, dans le cas où une sanction administrative constitue une « accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, que le juge puisse substituer sa propre décision à celle de l'administration en octroyant, s'il y a lieu, une remise partielle ou complète de la sanction<sup>4</sup>. Toutefois, un recours en annulation peut s'avérer suffisant si la loi proportionne la peine à la gravité du comportement de la personne sanctionnée, de manière à ne laisser aucune marge à l'autorité administrative ni en conséquence au juge pour la fixation de la peine. Dans cet ordre d'idées, un recours en réformation ne se conçoit guère pour les actes administratifs à compétence liée. Il en est ainsi des mesures administratives rattachées à une condamnation

---

<sup>4</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Silvester's Horeca Service c/ Belgique* du 4 mars 2004.

judiciaire irrévocable et qui interviennent de plein droit, quitte à être exécutées par l'autorité administrative compétente.

Le respect du principe de la légalité des sanctions administratives est donc contrôlé, au niveau national, *ex ante* par le Conseil d'État et *ex post* les juridictions administratives.

Le juge administratif luxembourgeois estime encore que, même si l'autorité administrative à l'origine de la sanction administrative n'est pas formellement soumise au respect de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, elle est tenue d'observer les principes généraux de droit en la matière, tels que le principe d'équitable procédure, comprenant les principes de l'impartialité de l'autorité et du respect des droits de la défense, et ce même en l'absence d'un texte exprès<sup>5</sup>. Ainsi, en vertu du principe général de l'impartialité, l'autorité qui prononce une sanction administrative ou une peine disciplinaire ne peut pas être partie à la cause ni être celle qui a participé à l'instruction du dossier.

En phase avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour administrative luxembourgeoise considère encore que dans la mesure où l'administré trouve à sa disposition au niveau contentieux un organe juridictionnel répondant aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ces exigences ne sauraient être appliquées avec la même rigueur à l'encontre d'organes siégeant au niveau précontentieux, à savoir au niveau administratif.<sup>6</sup>

### 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 système juridique luxembourgeois comprend la procédure administrative non contentieuse telle que fixée par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes. Cette procédure a pour objet de déterminer les droits des administrés dans leurs relations avec l'administration ainsi que la protection de leurs intérêts, tant comme parties principalement concernées par une décision administrative prise ou en voie de l'être que comme personnes tierces ayant un intérêt à être informées d'une décision administrative destinée à une autre partie, principalement concernée par le dossier.

Par ailleurs, s'agissant de l'applicabilité de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il y a lieu de noter que le système juridique luxembourgeois prend, en principe, en compte les critères dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Engel et autres c/ Pays-Bas* du 8 juin 1976, que l'on désigne couramment sous le nom de « critères Engel ».

---

<sup>5</sup> Trib. adm., jugements du 12 mai 2009, n° 25334, et du 15 décembre 2010, n° 26609 et Cour adm., arrêt du 15 décembre 2011, n° 28984C.

<sup>6</sup> Cour adm., arrêt du 17 décembre 2009, n° 25839C.

Quelles sont les règles de procédure administrative qui sont les plus proches de celles applicables aux sanctions pénales (p.ex. représentation ou assistance d'un avocat, « doctrine Salduz », Salduz c. Turquie 36391/02), aide juridictionnelle, délais de procédure (y compris délais raisonnables), 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 ?

En ce qui concerne la procédure administrative, le système luxembourgeois comporte, entre autres, les règles suivantes :

- la représentation ou l'assistance obligatoires d'un avocat ;
- l'aide juridictionnelle (dénommée assistance judiciaire au Luxembourg) ;
- le principe du contradictoire ;
- l'imposition à l'administration de la charge de la preuve ;
- les recours devant le tribunal administratif et en appel devant la Cour administrative : À noter encore que le président du Tribunal administratif est compétent pour connaître des requêtes tendant à la prise de mesures provisoires dans le cadre de recours introduits devant le Tribunal administratif (« *référé administratif* »).
- la non-rétroactivité des délits et des peines : Il s'agit d'un principe dégagé de l'article 14 de la Constitution luxembourgeoise et de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui est appliqué au Luxembourg et qui s'étend aux sanctions administratives ;
- la rétroactivité « in mitius » : La Cour constitutionnelle luxembourgeoise considère à ce titre que le principe de la légalité des peines consacré par l'article 14 de la Constitution<sup>7</sup> implique celui de la rétroactivité de la peine la plus douce. Elle applique le principe de la rétroactivité « in mitius » non seulement au droit pénal proprement dit, mais également aux sanctions administratives, y compris le droit disciplinaire ;
- le principe du droit d'appel (voir tiret ci-dessus relatif à la compétence des juridictions) ;

---

<sup>7</sup> Art. 14. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

### I-Q3

Une décision de la CEDH a-t-elle déjà entraînée des conséquences non désirées (p.ex. Grande Stevens) (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) ?

Oui, l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine c/ Russie* du 10 février 2009 de la Cour européenne des droits de l'homme, selon lequel l'article 4 du Protocole n° 7 doit être compris comme interdisant de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde infraction pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont « en substance » les mêmes que ceux ayant donné lieu à la première infraction, a entraîné des conséquences non désirées au niveau national.

L'arrêt *Sergueï Zolotoukhine c/ Russie* précité a comme effet négatif que les victimes d'infractions pénales, qui ont lancé l'action publique conformément aux dispositions afférentes du Code d'instruction criminelle en se constituant partie civile, risquent de se voir déboutées dans leur action par la clôture de la procédure pénale du fait qu'une sanction administrative a déjà été infligée au prévenu<sup>8</sup>.

Pour éviter que les autorités judiciaires pénales soient, le cas échéant, contraintes de clore des procédures pendantes devant elles suite à l'octroi d'une sanction administrative, le Conseil d'État veille à ce que le législateur agence les textes de manière à ce qu'il n'y ait pas deux procédures parallèles<sup>9</sup>.

#### 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'article 4 du Protocole n°7 par la CEDH (CEDH (GC) Zolotoukhine/Russie, n°14939/03) ?

Dans le système juridique luxembourgeois, l'interprétation de l'article 4 du Protocole n°7, telle que retenue par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine c/ Russie* précité, est appliquée.

<sup>8</sup> Avis complémentaire du Conseil d'État du 6 juillet 2010 sur le projet de loi portant modification de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché et portant complément de transposition de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) (doc. parl. n° 6081<sup>5</sup>, p. 2).

<sup>9</sup> Avis du Conseil d'État du 19 janvier 2016 sur le projet de loi concernant le soutien et le développement durable des zones rurales (doc. parl. n° 6857<sup>5</sup>, p. 10).



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 ?

Devant les juridictions judiciaires se pose la question des suites pénales à réserver à des faits qui ont déjà été appréciés par une instance disciplinaire, si ces faits ont été retenus à l'appui d'une sanction disciplinaire déjà prononcée ou ont été écartés comme n'étant pas établis ou n'étant pas suffisamment graves.

Votre système reconnaît-il la double peine pour les ressortissants étrangers ? (p.ex. sanction pénale pour une infraction pénale et expulsion administrative à la fin de (ou pendant) la sentence (assortie d'une interdiction de séjour) ?

Le système luxembourgeois ne reconnaît pas une telle peine pour les ressortissants étrangers.

Est-il possible, dans votre système juridique, qu'une personne soit frappée à la fois d'une sanction administrative et d'une sanction pénale, 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 ?)

S'il s'agit d'une sanction administrative et d'une sanction pénale pour les mêmes faits, la réponse est non. En effet, depuis l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine c/ Russie* du 10 février 2009, le Conseil d'État veille à un agencement des textes normatifs de manière à ce qu'il n'y ait pas deux procédures parallèles pour éviter le cumul de sanctions administratives et pénales pour les mêmes faits.

Cette réponse ne tient pas compte du nouvel arrêt *A et B c/ Norvège* du 15 novembre 2016 de la Cour européenne des droits de l'homme, qui admet deux procédures ayant un caractère pénal si elles ont un lien temporel et matériel suffisant. Il est difficile de savoir dans quelle mesure ce récent arrêt aura une influence sur la séparation nette entre procédures pénales et procédures administratives ou disciplinaires, telle qu'appliquée par le Conseil d'État suite à l'arrêt *Zolotoukhine*. Il est en effet à noter que le système juridique luxembourgeois n'exprime pas expressément pour le moment la notion de proportionnalité du cumul de sanctions pénales et administratives.

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 ?

Étant donné que le Luxembourg a ratifié le Protocole n° 7, le texte du Protocole et la Charte des droits fondamentaux s'appliquent au même titre pour autant que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne soit en phase avec celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

## 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 ? (p.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 juridique luxembourgeois est en principe unifié. Les autorités administratives luxembourgeoises sont, en règle générale, compétentes à la fois pour la réglementation de certains domaines et pour l’adoption de sanctions administratives dans ces mêmes domaines en cas de non-respect de la réglementation. On peut citer comme exemple la Commission de surveillance du secteur financier qui est un établissement public luxembourgeois assurant la surveillance des professionnels et des produits du secteur financier luxembourgeois et qui est compétente à la fois pour la réglementation de certains domaines du droit financier national et pour l’adoption de sanctions dans ces mêmes domaines.

En principe, les agents des administrations constatent les violations de la législation en question, mais ces derniers n’imposent pas les sanctions administratives. L’imposition des sanctions relève, en général, des hauts fonctionnaires ou de l’organe dirigeant de l’administration en question, c’est-à-dire de la direction comprenant un ou plusieurs directeurs ou directeurs-adjoints, voire du ministre du ressort.

### 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 ?

Les décisions administratives individuelles consistant en des sanctions administratives sont certes de natures diverses, mais en l’état actuel de la législation, il est toujours prévu un double degré de juridiction à leur encontre. C’est dire que la personne sanctionnée peut d’abord

introduire un recours devant le tribunal administratif et, en cas de désaccord d'une des parties, appel peut être formé devant la Cour administrative qui, selon les dispositions de l'article 95bis de la Constitution est la juridiction suprême de l'ordre administratif luxembourgeois.

Actuellement, il n'existe pas encore d'hypothèse dans laquelle seulement une seule instance juridictionnelle en matière de contentieux administratif serait prévue pour des sanctions administratives. Cependant, un avant-projet de loi est en gestation, sans qu'il ne soit désormais déjà déposé, et prévoirait toute une série de sanctions administratives pouvant être prises au niveau communal pour des atteintes de moindre envergure à certains aspects de l'ordre public, tel le fait pour un propriétaire de ne pas ramasser les excréments de son chien sur la voie publique, le fait de tondre son gazon en dehors des heures prévues à cette fin par règlement communal, le fait d'uriner dans un espace public, etc.. Pour ces dernières atteintes à l'ordre public, de moindre importance, seul un recours devant le tribunal administratif siégeant en dernier ressort serait prévu en l'état actuel de l'avant-projet.

Le recours de droit commun devant les juridictions de l'Ordre administratif est le recours en annulation (article 2 de la loi modifiée du 17 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif), tandis qu'un recours en réformation, c'est-à-dire un recours de pleine juridiction n'existe que si la loi le prévoit expressément.

Dans le cadre du recours en annulation, le juge administratif se place par rapport à la situation de fait et de droit au jour de la prise de sa décision administrative portée devant lui, tandis que dans le recours en réformation, le juge refait en quelque sorte la décision de l'administration et statue ex nunc, c'est-à-dire suivant la situation de fait et de droit telle qu'elle se présente au jour où le juge rend sa décision.

Dans la plupart des hypothèses impliquant des sanctions administratives, la loi prévoit un recours en réformation. Dès lors, le juge ne vérifie pas seulement la simple légalité de la décision prononçant pareille sanction, mais reconsidère l'appréciation des faits opérée par l'administration.

En dernière instance, la Cour administrative statue en tant que juge d'appel connaissant elle aussi à la fois des éléments de fait et des éléments de droit en vertu du principe dévolutif de l'appel et non pas en tant que juge de cassation.

Dans les hypothèses moins nombreuses ou, relativement à des sanctions administratives, le juge administratif statue en tant que juge de l'annulation, le recours en annulation implique cependant, pour des raisons d'exigences du recours effectif telles que découlant plus particulièrement de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde et de droit de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans les hypothèses où il y a mise en œuvre du droit européen, que dans son appréciation des éléments de fait et de droit, le juge analyse si la solution trouvée par l'administration par rapport à la situation de fait donnée, compte tenu des éléments de droit applicables, est proportionnée. Dans cette mesure, le juge de l'annulation vérifie si l'autorité

administrative n'a pas dépassé sa marge d'appréciation en prononçant une telle sanction administrative par rapport aux faits par lui retenus comme étant vérifiés.

### 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).

Tel qu'il vient d'être exposé sous II-Q2, dans les cas, majoritaires, dans lesquels le juge administratif siège en tant que juge de la réformation, il connaît à la fois des éléments de fait et de droit et refait en quelque sorte la décision de l'administration. Il ne se limite dès lors pas au seul contrôle de la légalité de la décision prise.

Dans les cas où le juge administratif statue en tant que juge de l'annulation, eu égard aux exigences découlant du principe du recours effectif, le juge de l'annulation vérifie si l'autorité administrative n'a pas dépassé sa marge d'appréciation en la matière et contrôle la décision administrative sous les aspects des exigences du principe de proportionnalité.

Dans l'une et l'autre des hypothèses, les juridictions peuvent dès lors également examiner le pouvoir discrétionnaire exercé par les autorités administratives prononçant des sanctions administratives, étant donné qu'il est de jurisprudence constante que même en disposant d'un pouvoir discrétionnaire, les administrations se trouvent contrôlées par le juge administratif sous peine de verser dans l'arbitraire. Il est vrai que ce contrôle juridictionnel est plus large dans le cas du recours en réformation, mais qu'également le juge de l'annulation, sur la base du principe de proportionnalité, analyse si l'autorité administrative n'a pas dépassé sa marge d'appréciation en la matière.

## 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) ?

Il y a lieu de tenir compte des énormes diversités des cas de figure regroupés sous le vocable de sanction administrative dans le cas du droit administratif luxembourgeois. En règle générale, les sanctions administratives d'ores et déjà prévues par le droit national découlent de situations de fait pour lesquelles le simple constat objectif d'une atteinte à telle règle de l'ordonnancement juridique applicable ou à tel élément de l'ordre public suffit pour que la sanction soit encourue.

Dans la plupart des cas, l'élément matériel seul est suffisant. Dans certains cas cependant l'élément intentionnel de l'auteur des faits est complémentirement requis. Si le dépôt tardif d'une déclaration exigée dans un délai impératif par l'ordonnancement juridique en place participe aux sanctions encourues après la seule vérification de l'élément matériel de la tardivité du dépôt ; la plupart des faits sanctionnés au titre de sanction disciplinaire, plus particulièrement dans le chef des agents publics, relève en règle générale de la seconde catégorie.

### 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) ?

Classiquement, le juge administratif luxembourgeois connaît des recours dirigés contre des décisions administratives individuelles ou contre des actes réglementaires. En règle générale, les sanctions administratives relèvent seulement de la première catégorie. Pour qu'une sanction administrative puisse être toisée par le juge administratif, encore faut-il, du moins suivant l'ordonnancement juridique actuellement en vigueur, que cette sanction administrative ait été prononcée sous la forme d'une décision administrative individuelle contre laquelle se trouve alors ouvert un recours juridictionnel, soit un recours en annulation ou, si la loi le prévoit expressément, un recours en réformation.

Dans le contexte des discussions actuellement en cours, qui prévoient l'introduction au niveau communal de toute une série d'atteintes à l'ordre public de moindre envergure susceptibles d'être appréhendées par le biais de sanctions administratives, une des questions essentielles est celle de prévoir un système cohérent où une décision administrative appréhende finalement le fait constitutif de l'atteinte à l'ordre public, sans que toutefois la lourdeur de la démarche administrative afférente ne devienne surpondérée par rapport à l'atteinte, somme toute mineure, à l'ordre public. Au stade actuel des discussions, le législateur, au titre de

l'avant-projet, s'intéresse de plus près au système belge prévoyant, au-delà du constat des faits opéré par un agent communal, qu'un fonctionnaire ordonnateur soit appelé à notifier à l'intéressé une décision administrative individuelle contenant la sanction administrative prononcée.

Une autre question qui se pose actuellement dans ce contexte est celle de savoir si la procédure en vigueur au niveau contentieux devant les juridictions administratives est adéquate pour ce type de contentieux. Il faut savoir que cette procédure est une procédure entièrement écrite requérant le ministère d'avocat à la Cour et dans laquelle chaque partie dispose de deux mémoires à déposer au greffe de la juridiction saisie dans un délai prévu sous peine de forclusion, en règle générale un mois, sauf le mémoire en réponse de première instance pour lequel la loi prévoit un délai de trois mois.

### 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).

La panoplie des sanctions administratives non pécuniaires est large dans le droit administratif luxembourgeois. Il convient de citer tout d'abord le catalogue des sanctions disciplinaires, considérées en droit national comme sanctions administratives. Il s'agit en substance et dans l'ordre décroissant au niveau de la Fonction publique étatique de sanctions telles que la révocation, la mise à la retraite d'office, l'exclusion temporaire des fonctions avec ou sans privation partielle ou totale de la rémunération, la rétrogradation, le retard dans la promotion ou l'avancement en traitement, la suspension des majorations biennales, le déplacement, la privation d'une fraction mensuelle du traitement de base, la réprimande et l'avertissement. Des catalogues analogues se retrouvent au niveau de la fonction publique communale et au niveau de la force publique. D'autres sanctions non pécuniaires sont prévues telles l'interdiction d'exercer des activités professionnelles ou celle plus complexe décrite sous III-Q5.

En ce qui concerne la question spécifique posée des sanctions en matière d'urbanisme et plus particulièrement la possibilité d'un ordre de remettre en pristin état la situation créée par la méconnaissance des règles d'urbanisme applicables, plus particulièrement à travers une démolition d'une construction illégalement mise en place, il convient de mettre en exergue une autre particularité du droit luxembourgeois.

La Constitution luxembourgeoise du 9 juillet 1848, telle que modifiée par la suite, s'inspire directement de la Constitution belge du 7 février 1831. Il existe actuellement au Luxembourg deux ordres juridictionnels, l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. L'article 84 de la Constitution prévoit que tout contentieux relatif à des droits civils relève des juridictions de

l'ordre judiciaire. L'article 85 prévoit qu'également pour tout contentieux relatif à des droits politiques le juge judiciaire est compétent, sauf les exceptions prévues par la loi. Parallèlement, la loi fondamentale, sous son article 95bis, prévoit que le contentieux administratif est dévolu aux juridictions de l'ordre administratif et que le contentieux fiscal l'est également dans la mesure de loi où la loi en dispose ainsi.

Il se dégage de cette structuration au niveau de la Constitution que les juridictions judiciaires sont seules compétentes en matière pénale proprement dite tandis que les questions de responsabilité civile, même celles de la responsabilité de l'Etat et des personnes de droit public, relèvent de même intégralement de la compétence des juridictions judiciaires.

Dès lors, pour la question concrètement posée en matière d'urbanisme, des infractions pénales à la réglementation d'urbanisme relèvent du juge pénal et dans le contexte du procès pénal en question, une démolition d'une construction peut effectivement être prononcée. Ces questions ne relèvent pas du champ de compétence du juge administratif. De même, le juge administratif ne connaît pas des actions en responsabilité civile pouvant se dégager d'une annulation ou d'une réformation par lui prononcée d'un permis de construire initialement délivré voire, dans le sens inverse, d'une annulation ou d'une réformation d'un refus de permis de construire. Tous ces aspects de la responsabilité civile relèvent actuellement de la compétence du juge judiciaire.

### **Questions accessoires**

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

En principe, les sanctions non financières prononcées au titre de sanctions administratives supposent un lien de causalité avec les éléments de fait ayant donné lieu à la sanction administrative en question.

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) ?

Eu égard au lien de causalité prévu en principe entre les éléments de fait donnant lieu à la sanction et la sanction elle-même, les sanctions non financières prononcées à titre de sanction administrative, du moins dans la sphère de compétence du juge administratif, ne sauraient être utilisées dans la sphère du droit privé, même s'agissant de sanctions administratives par nature.

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.) ?

Dans le domaine économique au sens large comprenant notamment le secteur financier et le droit de la concurrence, des sanctions administratives consistant notamment dans des

pénalités pouvant se chiffrer en millions d'euros, peuvent, le cas échéant, constituer un empiètement certain sur le droit de propriété des acteurs concernés. Tout étant une question de proportion, l'interdiction d'une activité professionnelle où la révocation d'un ci-avant fonctionnaire de l'Etat peut, d'une manière plus incisive encore, constituer pour l'acteur concerné un empiètement par rapport à ses droits personnels, au-delà du caractère incisif de la mesure d'un point de vue économique.

### 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.

Le droit de l'Union européenne joue un rôle de plus en plus important également en matière de sanctions administratives. Ainsi, dans le droit économique au sens large, le droit européen interfère plus particulièrement au niveau du droit de la concurrence, mais aussi à celui de la surveillance du secteur financier ainsi que d'autres secteurs du monde économique pris au sens large. Enfin, en matière de migrations, notamment pour des obligations de contrôle et de sécurité imposées aux compagnies aériennes dans le transport de personnes, des sanctions administratives se dégagent de l'ordonnement juridique, plus particulièrement mis en place au niveau de l'Union européenne, notamment en cas de mesures de contrôle imparfaites de l'identité ou des droits d'entrée et de séjour d'un passager. La lutte contre le soi-disant terrorisme gagnant en ampleur, de nouvelles sanctions administratives au niveau européen ne tarderont sans doute pas de se mettre en place et d'être relayées au niveau national.

### 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 ?

La Cour administrative a été amenée, par arrêt du 21 juin 2016 (n<sup>os</sup> 37084C et 37602C du rôle) à soumettre la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle dans le contexte d'une sanction administrative non financière prononcée à l'égard d'un membre du barreau de Luxembourg par le régulateur luxembourgeois de la place financière, à savoir la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF). Cette sanction consistait dans l'interdiction faite au membre du barreau en question d'exercer à l'avenir auprès d'une entité surveillée par la CSSF une fonction d'administrateur ou une autre fonction sujette à agrément avec ordre de



démissionner de toutes ses fonctions afférentes dans les meilleurs délais. Elle était motivée par le rôle joué par la personne en question dans la constitution et le fonctionnement d'une société d'investissement à capital variable (Sicav) ayant offert des produits financiers impactés dans le cadre de l'affaire Madoff.

Une première affaire au fond avait été introduite par la personne sanctionnée devant le tribunal administratif. Dans ce cadre, ce justiciable demande au régulateur la production de toutes les pièces faisant partie du dossier administratif au sens large en relation avec les griefs lui opposés. Devant le refus du régulateur de ce faire, une affaire incidente avait été introduite devant les juridictions de l'ordre administratif, laquelle s'est soldée par un arrêt de la Cour administrative du 16 décembre 2014 faisant en principe droit à la requête de production de pièces dans une optique de respect du principe du contradictoire dans le contexte de la procédure contentieuse menée. Deux tierces-oppositions ont été successivement formées devant la Cour administrative contre cet arrêt, d'abord par un établissement bancaire international ayant une filiale au Luxembourg et ensuite par plusieurs anciens administrateurs de la Sicav prénommée. Tous se considéraient dorénavant comme tiers intéressés, suite à l'arrêt précité de la Cour administrative, dans la mesure où des pièces les concernant directement étaient susceptibles d'être produites dorénavant devant le tribunal administratif dans l'affaire au fond. Ils demandèrent à la Cour de rétracter son arrêt du 16 décembre 2014 et de statuer à nouveau dans le sens d'observer plus en avant le caractère confidentiel des documents détenus par le régulateur et lui advenus en raison de cette fonction. Ils invoquèrent à cet effet un arrêt de la CJUE du 12 novembre 2014 (aff. C 140/13). La Cour administrative, par son arrêt précité du 21 juin 2016, déclara les tierces-oppositions recevables et les joignit, pour, au fond, avant tout autre progrès en cause, soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne deux questions préjudicielles.

*Question 1 : Plus particulièrement sur la toile de fond de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte) consacrant le principe d'une bonne administration, l'exception « des cas relevant du droit pénal », figurant tant in fine au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 54 de la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004, concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil, qu'en tête du paragraphe 3 du même article 54, recouvre-t-elle un cas de figure relevant, suivant la législation nationale, d'une sanction administrative, mais considéré sous l'angle de vue de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) comme faisant partie du droit pénal, telle la sanction discutée au principal, infligée par le régulateur national, autorité nationale de surveillance, et consistant à ordonner à un membre d'un barreau national, de cesser d'exercer auprès d'une entité surveillée par ledit régulateur une fonction d'administrateur ou une autre fonction sujette à agrément tout en lui ordonnant de démissionner de toutes ses fonctions afférentes dans les meilleurs délais ? ».*

*Question 2 : En ce que la sanction administrative précitée, considérée comme telle au niveau du droit national, relève d'une procédure administrative, dans quelle mesure l'obligation de garder le secret professionnel qu'une autorité nationale de surveillance peut invoquer sur base des dispositions de l'article 54 de la directive 2004/39/CE, précitée, se trouve-t-elle conditionnée par les exigences d'un procès équitable comprenant un recours effectif telles que se dégageant de l'article 47 de la Charte, à entrevoir par rapport aux exigences découlant parallèlement des articles 6 et 13 de la CEDH en matière de procès équitable et d'effectivité du recours, ensemble les garanties prévues par l'article 48 de la Charte, plus particulièrement sous le spectre de l'accès intégral de l'administré au dossier administratif de l'auteur d'une sanction administrative qui est en même temps l'autorité nationale de surveillance en vue de la défense des intérêts et droits civils de l'administré sanctionné ? ».*

L'affaire est actuellement pendante devant la CJUE sous le numéro C-358/16.

De manière indirecte, la tierce opposition, qui est une voie de recours par rétractation, permettra, le cas échéant, en fonction notamment de la réponse de la CJUE, de revenir sur la solution du premier arrêt.

### 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

À notre connaissance, une telle possibilité de négocier une sanction administrative pour parvenir à un accord n'existe pas dans le système juridique luxembourgeois.