



HAL
open science

**”Les sanctions administratives”, in: JurisClasseur
Administratif, LexisNexis, fasc. n° 108-40, 29 octobre
2019**

Christophe Testard

► **To cite this version:**

Christophe Testard. ”Les sanctions administratives”, in: JurisClasseur Administratif, LexisNexis, fasc. n° 108-40, 29 octobre 2019. LexisNexis. JurisClasseur Administratif, LexisNexis, fascicule n° 108-40, 2019. hal-02352828

HAL Id: hal-02352828

<https://uca.hal.science/hal-02352828>

Submitted on 7 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Fasc. 108-40 : SANCTIONS ADMINISTRATIVES

JurisClasseur Administratif

Fasc. 108-40 : SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Date du fascicule : 29 Octobre 2019

Date de la dernière mise à jour : 29 Octobre 2019

Henry-Michel Crucis - Maître de conférences à la faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

Christophe Testard - Professeur des universités, université Clermont Auvergne, CMH (EA4232)

Points-clés

1. – Expression d'un pouvoir répressif accordé à l'Administration pour de nombreuses raisons (V. [n° 4](#)), les **sanctions administratives** font l'objet d'un encadrement juridique important, protecteur des droits et libertés des personnes (V. [n° 6 à 15](#)).
2. – Utilisées dans de nombreux domaines (V. [n° 16 à 18](#)), elles sont prononcées principalement par les autorités classiques de l'État – ministres et préfets (V. [n° 19](#)) – comme, de plus en plus, par les autorités administratives indépendantes (V. [n° 20 à 22](#)).
3. – Les sanctions habituelles sont **disciplinaires** (V. [n° 26 à 29](#)) ou **pécuniaires** (V. [n° 30 et 31](#)), et fort spécifiques sont les sanctions contractuelles (V. [n° 32](#)) et celles prononcées par les institutions européennes (V. [n° 13](#)).
4. – La principale difficulté qui s'attache à l'étude des sanctions administratives est la **diversité des définitions** qu'elles revêtent, selon les jurisprudences des juridictions internes (V. [n° 33 et 34](#)) et de la Cour européenne des droits de l'homme (V. [n° 35](#)).
5. – La finalité répressive des sanctions administratives les distingue des **mesures de police administrative** à finalité préventive (V. [n° 36 à 38](#)) et des **mesures restitutives** à finalité de réparation (V. [n° 39 à 41](#)), tandis que la nature de l'organisme compétent permet de les distinguer des **sanctions juridictionnelles** (V. [n° 42](#)).
6. – Des **difficultés de qualification** se posent fréquemment pour les retraits d'autorisation ou d'agrément (V. [n° 45](#)), pour les mesures préalables, conservatoires ou comminatoires qui précèdent le plus souvent le prononcé de la sanction (V. [n° 47 à 53](#)), et parfois pour les « sanctions transactionnelles » (V. [n° 54](#)).
7. – Les principes substantiels (V. [n° 56 à 77](#)) et procéduraux (V. [n° 78 à 108](#)) qui s'attachent aux sanctions administratives ont une portée quelque peu différente selon les jurisprudences des différentes juridictions, mais relèvent d'une inspiration commune.
8. – Il existe quatre grands **principes substantiels** : le principe de la légalité des infractions et des sanctions (V. [n° 57 à 61](#)), le principe de nécessité et de proportionnalité (V. [n° 62 à 65](#)), le principe de rétroactivité de la loi répressive plus douce (V. [n° 66 à 68](#)) et le principe *Non bis in idem* (V. [n° 69 à 77](#)). Ces derniers sont complétés par de nombreux principes procéduraux, parmi lesquels on trouve le principe des droits de la défense (V. [n° 78 à 83](#)), l'impartialité (V. [n° 84 à 88](#)), mais aussi des règles relatives à la prescription et aux délais (V. [n° 96 à 100](#)) et à la motivation (V. [n° 101 à 103](#)).
9. – Du point de vue du contrôle juridictionnel des sanctions administratives, le **juge administratif** est le juge de droit commun (V. [n° 109](#)), le **juge judiciaire** étant cependant compétent pour certaines sanctions, selon des procédures spécifiquement organisées par des textes particuliers (V. [n° 110](#)).

10. – Le juge exerce sur les sanctions administratives un contrôle approfondi, qui relève de la pleine juridiction (V. [n° 114 à 116](#)) et d'un contrôle entier de proportionnalité (V. [n° 120](#)). Il admet la responsabilité des autorités répressives, le plus souvent pour faute simple (V. [n° 127 et 128](#)).

I. - Généralités

1° Définition

1. – Pluralité des définitions – Si de manière générale la sanction correspond à la « punition d'un manquement à une obligation déterminée par un acte unilatéral – loi, règlement – ou un contrat » (A. Van Lang, G. Gondouin et V. Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif* : Sirey, 7e éd., 2015, p. 425), la sanction administrative peut, elle, se définir de façon plus concise comme un « acte administratif unilatéral à contenu punitif » (J. Moreau, *Droit administratif* : PUF, 1989, n° 155). Elle constitue l'expression du « pouvoir répressif accordé à l'Administration pour punir des comportements sociaux considérés comme des infractions à une réglementation préexistante » (F. Moderne, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle* : Economica, 1993, p. 5). En seconde analyse, on peut en fait identifier une pluralité de définitions. En effet, sur le plan juridictionnel, le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel ou la Cour européenne des droits de l'homme ont chacun leur propre approche et définition de la répression administrative, ce qui en fait sans conteste l'une des notions « les moins assurées du droit administratif » (Conseil d'État, étude « Les pouvoirs de l'Administration dans le domaine des sanctions » : Doc. fr., 1995, p. 35). Le Conseil d'État, prenant appui sur deux décisions fondamentales du Conseil constitutionnel en la matière (Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC : JO 18 janv. 1989, p. 754. – Cons. const., 17 janv. 1989, n° 89-260 DC, 28 juill. 1989 : JO 1er août 1989, p. 9676), définit la sanction administrative comme « une décision unilatérale prise par une autorité administrative agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique » et qui « inflige une peine sanctionnant une infraction aux lois et règlements » (Conseil d'État, *Les pouvoirs de l'Administration dans le domaine des sanctions, préc.*, p. 35. – Et not. E. Breen, *Gouverner et Punir* : PUF, coll. Les voies du droit, 2003, p. 60 s.). Il a ainsi rappelé que ne constitue pas une sanction administrative la mesure fondée sur des « éléments objectifs » et « excluant toute appréciation sur le comportement de l'intéressé » (CE, 20 mai 2011, n° 323353, Asselin c/ Banque de France : JurisData n° 2011-008913). Le Conseil constitutionnel, quant à lui, utilise dans sa jurisprudence la notion de « sanction ayant le caractère d'une punition » sans pour autant en donner une définition générale ni même une liste de critères ou d'indices. Il faut ainsi distinguer dans sa jurisprudence les mesures ne constituant pas des sanctions, les sanctions n'ayant pas le caractère d'une punition et les sanctions de nature punitive ou répressive (V. JCl. *Administratif*, fasc. 1458). Car c'est bien le caractère punitif des sanctions administratives qui conditionne très largement leur régime, et notamment les garanties constitutionnelles qui les entourent (V. [n° 55 s.](#)). Par exemple, n'ont pas de caractère punitif : les majorations de certains impôts, redevances ou pénalités de retard (Cons. const., 4 mai 2012, n° 2012-239 DC, Ileana A. : JO 5 mai 2012, p. 8014), l'incapacité et l'interdiction professionnelles prévues aux articles L. 3336-2 et L. 3336-3 du Code de la santé publique (Cons. const., 20 mai 2011, n° 2011-132, Ion C. : JO 21 mai 2011, p. 8891) ou encore la décision de non-remboursement des dépenses électorales en cas de violation des règles de financement des campagnes électorales (Cons. const., 8 avr. 2011, n° 2011-117 QPC, Jean-Paul H. : JO 9 avr. 2011, p. 6362). Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme a posé une définition finaliste de la sanction administrative dans l'arrêt du 21 février 1984, Oztürk c/ Allemagne : « Le législateur qui soustrait certains comportements à la catégorie des infractions pénales du droit interne peut servir à la fois l'intérêt de l'individu et les impératifs d'une bonne administration de la justice ». Elle inclut, afin de faire application des garanties de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment celles de l'article 6, § 1, les sanctions administratives dans la notion de « matière pénale » dont elle donne au fil de sa jurisprudence une liste de critères et d'indices. Ainsi, l'existence ou non d'une « accusation en matière pénale » s'apprécie en principe sur la base des trois critères dégagés dans l'arrêt du 8 juin 1976, « Engel et autres » : le premier est la qualification juridique de l'infraction en droit interne, le second la nature de l'infraction et le troisième le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé (CEDH, 8 juin 1976, n° 5199/71, Engel et a. c/ Pays-Bas. – CEDH, 10 févr. 2009, n° 14939/03, Zolotoukhine c/ Russie : D. 2009, p. 2014, note Pradel. – V. JCl. *Europe Traité*, fasc. 6526).

2. – Sanction administrative et fonction administrative – Alors que le procédé de la sanction administrative a, historiquement, fait l'objet de nombreuses critiques de principe, essentiellement fondées sur l'atteinte portée à la séparation des pouvoirs (V. [n° 3](#)), il est désormais largement admis que le pouvoir de sanction est un procédé administratif parmi d'autres, au service de l'exécution des actes administratifs et, plus généralement, des règles de

droit. Sous réserve du principe de légalité des sanctions (V. [n° 57 s.](#)), ce point de vue est confirmé par le juge administratif, amené à se prononcer sur des « amendes fiscales que l'autorité compétente pour créer la taxe, avait le droit d'établir en vue d'en assurer le recouvrement » (CE, 5 mai 1922, *Fontan : Lebon*, p. 386), ou sur la compétence du territoire d'outre-mer pour les matières du droit du travail, permettant à cette collectivité « de déterminer, en tant que de besoin, les pénalités administratives sanctionnant les infractions aux règles qu'il édicte, pénalités à défaut desquelles ces règles constitueraient des obligations dépourvues de sanctions » (CE, 28 juill. 1995, *Sté SDG Continent : JurisData n° 1995-044300 ; Lebon*, p. 330 ; *Dr. adm.* 1995, *comm.* 621). Le développement des autorités administratives indépendantes et, corrélativement, de leur pouvoir de sanction (V. *JCl. Administratif*, fasc. 75. – S. Braconnier, *Quelle théorie des sanctions dans le domaine de la régulation économique : RDP*, 2014, n° 2, dossier « La régulation économique », p. 261) a conduit le Conseil constitutionnel à se prononcer sur le principe même d'un tel pouvoir reconnu à des autorités administratives mais non soumises à l'autorité ministérielle (V. [n° 8](#)). Et c'est une approche fonctionnelle qui a prévalu : ces autorités ont un pouvoir de sanction mais uniquement pour l'accomplissement de leur mission administrative. On perçoit immédiatement les conséquences d'un tel critère : un pouvoir de sanction peut être reconnu à des personnes privées, investies d'une telle mission et à condition que ce pouvoir soit strictement limité à celle-ci. Le Conseil constitutionnel devait ainsi juger que ce pouvoir de sanction pouvait être attribué à toute « autorité administrative non soumise au pouvoir hiérarchique du ministre » (*Cons. const.*, 9 mars 2017, n° 2016-616/617 QPC, *Sté Barnes et a. : JO 11 mars 2017*, *texte n° 85*). Ainsi, cette notion a « définitivement trouvé droit de cité dans notre ordre juridique » (H.-G. Hubrecht, *La notion de sanction administrative : LPA 1990*, n° 8, p. 6) et, plus spécialement, l'ordre administratif.

2° Développement

3. – Méfiance vis-à-vis des sanctions administratives – Cependant, envers ce « procédé qui ne bénéficie guère de la faveur des juristes » (J.-M. Auby, *Les sanctions administratives en matière de circulation automobile : D. 1952*, *chron.* p. 111), deux sortes de critiques ont été traditionnellement et initialement formulées :

- d'une part, une atteinte portée au principe de la séparation des pouvoirs, en raison de l'exercice par l'autorité administrative d'un pouvoir juridictionnel, de l'attribution « dans les mêmes mains » des pouvoirs de réglementation et de sanction (d'où le souhait « de rendre la justice au juge », P. Delvolvé, *La justice hors du juge : Cah. dr. entr.* 1984, n° 4, p. 16) ;
- d'autre part, et corrélativement, l'existence ou le risque de garanties insuffisantes : la répression administrative « demeure non sans raison évocatrice davantage d'un État de police que de droit » (C. Teitgen-Colly, *Les instances de régulation et la Constitution : RDP 1990*, p. 153, *spéc.* p. 191).

Fondamentalement, c'est l'existence même d'un pouvoir répressif de l'administration dans le cadre d'un État libéral qui conduit à s'interroger. Plus précisément, le pouvoir de répression de l'administration pose sans conteste des questions différentes selon qu'il s'exerce à l'« intérieur » ou à l'« extérieur ». Ainsi, la répression « interne », celle qui s'exerce à l'égard des agents de l'administration, trouve rapidement ses fondements dans les principes de hiérarchie et d'efficacité administratives. C'est bien vis-à-vis de l'extérieur que le pouvoir de sanction interroge, lorsqu'il s'exerce par exemple à l'égard d'un occupant du domaine public, d'un contribuable ou d'un usager du service public : dans ce cas, force est de reconnaître que cette répression « soulève dans son principe une question d'ordre constitutionnel » et « affecte [...] la répartition des pouvoirs dans la mesure où l'administration vient exercer un pouvoir confié au juge » (C. Teitgen-Colly, *Sanction et Constitution : JCP A 2013*, 2076, § 6).

4. – Raisons du développement des sanctions administratives – Le nombre d'hypothèses prévoyant des sanctions administratives s'accroît régulièrement, au point de constituer un véritable « système autonome de répression » (Dutheillet de Lamothe). On signalera, entre autres, la possibilité, pendant longtemps réservé au seul dispositif administratif, d'infliger des sanctions aux personnes morales (M.-C. Piniot, *Sanctions administratives et personnes morales : une autre forme de répression : LPA 1996*, n° 149, p. 54 ; *La mise en œuvre de la répression à l'encontre des personnes morales : RSC 1996*, p. 261 à 315), l'influence du droit de l'Union européenne (V. [n° 13](#)), ou « des motifs d'efficacité, d'urgence ou de technicité » (C.-A. Colliard, *La sanction administrative : Annales faculté de droit d'Aix*, 1943, p. 13). Il est ainsi constaté (F. Moderne, *préc.* n° 1, p. 33) que :

Les sanctions administratives se sont développées notamment, mais non exclusivement, dans les secteurs que les pouvoirs publics ont estimé préférable de soustraire (au moins partiellement) au juge pénal :

- soit, parce que la masse des infractions potentielles rendait illusoire le recours à la justice pénale (c'est le cas, par exemple, de la matière fiscale [...] ou encore de la circulation routière [...]) ;
- soit, parce qu'il s'agit de domaines sensibles touchant aux droits ou aux libertés fondamentales et que des autorités administratives indépendantes paraissent mieux à même de les surveiller : on peut rattacher à ce type de préoccupations l'octroi d'un pouvoir de sanction à divers organismes ou autorités dans le domaine de l'audiovisuel, de la communication, de la transmission de l'information, voire dans le domaine de l'expression des opinions politiques ;
- soit, parce que certaines activités économiques appellent une surveillance spécifique et des sanctions appropriées, dans une optique de déréglementation voire de désétatisation : on songe à l'expansion rapide de la répression administrative en matière de contrôle de la concurrence [...] ou de contrôle des concentrations économiques [...] ou en matière de contrôle des opérations de Bourse [...] ou en matière de contrôle du marché des assurances [...]
- soit enfin, parce que dans des domaines nouveaux mais qui sont étroitement liés au mieux-vivre quotidien des administrés (la santé, les loisirs, l'environnement), il a été jugé plus expédient de recourir aux sanctions administratives au moins en certaines circonstances.

Benoît Plessix résume à cet égard que « l'existence de sanctions administratives tient en effet beaucoup au rôle que l'État, en France, a toujours souhaité jouer à l'égard du secteur économique et professionnel, souhaitant tantôt le diriger (ce fut le cas sous le règne de l'État-providence et de l'économie dirigée) tantôt le surveiller (c'est le cas aujourd'hui sous l'empire de l'État néo-libéral et de l'économie régulée) » (*Droit administratif général : LexisNexis, 2e éd., 2018, § 887*). C'est la valeur instrumentale de la sanction qui est ainsi soulignée, ce à quoi répond également le phénomène de dépénalisation mis en avant par l'auteur. On mentionnera également le développement des sanctions administratives en droit de l'environnement, ce qui s'explique largement par la multiplication des polices administratives en la matière, et donc une nécessaire répression des manquements constatés (sur cette question, par ex. *A. Van-Lang, Droit répressif de l'environnement : perspectives en droit administratif : Rev. jur. env. 2014, vol. 39, HS, p. 33 s.*).

5. – Point de vue du Conseil d'État – Pour le Conseil d'État, et au regard des sanctions pénales, « le développement des sanctions administratives s'explique par des préoccupations essentiellement pratiques » (*Conseil d'État, étude citée n° 1, p. 70. – V. aussi Rapp. public 1984-1985 : EDCE, p. 166, n° 36. – J.-J. de Bresson, Inflation des lois pénales et législations ou réglementations « techniques » : RSC 1985, p. 241. – Rapp. public 1986 : EDCE, p. 196, n° 37. – Rapp. public 1990 : EDCE, p. 22, n° 42*) :

Le souci de l'efficacité de la répression

Le critère de l'efficacité est certainement prépondérant dans les choix qu'a faits le législateur [...] en prévoyant une sanction administrative plutôt qu'une sanction pénale. Deux hypothèses conduisent généralement à un tel choix : soit les sanctions pénales ne sont pas appliquées [...], et les obligations dont elles sont censées assurer le respect ne sont plus respectées ; soit elles font au contraire l'objet d'une utilisation de masse, et c'est alors la volonté de désencombrer les tribunaux qui motive le recours à une sanction administrative.

Le souci de l'adaptation de la sanction

Dans certaines matières techniques à la réglementation complexe, les personnes commettent des infractions plus par ignorance de la loi que par volonté d'y échapper. La sanction administrative est alors beaucoup moins traumatisante [...] De plus, les sanctions administratives peuvent frapper une personne morale alors que, jusqu'à la mise en vigueur du nouveau Code pénal, les sanctions pénales ne pouvaient être infligées qu'à une personne physique. Enfin, la répression administrative trouve parfois une légitimité dans la compétence technique de l'autorité qui la prononce [...] Maîtrisant le pouvoir de sanctionner, l'autorité administrative compétente sera amenée à n'édicter que des normes dont elle sait pouvoir obtenir le respect. Dans son rôle sanctionneur, elle peut avoir une idée exacte de ce qui est nécessaire au respect de ces normes et des conséquences des sanctions qu'elle prononce.

Dès lors qu'il est admis que le pouvoir de sanction est lié à l'exercice même de la fonction administrative (*V. n° 8*), rien ne s'oppose à ce que le législateur confie un tel pouvoir à un organisme privé chargé d'une mission de service public – participant ce faisant à la fonction administrative – et disposant de prérogatives de puissance publique. Le Conseil d'État vient ainsi de le rappeler à propos de la Confédération nationale du Crédit mutuel, laquelle exerce notamment une mission de contrôle administratif, technique et financier sur l'organisation et la gestion de chaque caisse et du réseau et dispose du pouvoir de sanction correspondant (*CE, 9 mars 2018, n° 399413, Sté Crédit Mutuel Arkéa et a. : JurisData n° 2018-003334*).

3° Sources

6. – Développement des garanties juridiques dans le domaine des sanctions administratives – Sous la pression de ces critiques, le développement des sanctions administratives (*C. Teitgen-Colly, article cité n° 3*) n'a pas été entravé dans son principe, mais plutôt « canalisé » par la soumission du procédé à un régime juridique plus protecteur des droits des personnes, soumission qui s'est faite progressivement sous l'influence importante de la jurisprudence émanant de plusieurs juridictions.

7. – Encadrement des sanctions par le Conseil d'État – Si la jurisprudence administrative se « réactive » périodiquement en la matière sous l'influence du Conseil constitutionnel et surtout de la Cour européenne des droits de l'homme (*J. Andriantsimbazovina, L'autorité des décisions de justice constitutionnelles et européennes sur le juge administratif français : LGDJ, 1998*), voilà déjà longtemps que, juge naturel du contentieux des sanctions administratives, « le juge administratif a été conduit à jouer un rôle de première importance dans la définition des principes le concernant [...] afin de réguler cette répression dans le respect des droits des administrés » (*M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, Punir sans juger ? : Economica, 1992, p. 27, et arrêts cités p. 28 et 29. – J. Mourgeon, La répression administrative : LGDJ, 1967*). Certes très attaché à l'autonomie du droit administratif, le Conseil d'État a tôt affirmé que « le droit pénal et les garanties qu'il représente sont par principe inapplicables aux décisions administratives que sont les sanctions administratives » (*CE, 12 mai 1950, Marcaillou : Lebon, p. 281*). Cela n'a pas empêché le juge administratif de s'inspirer des principes régissant la matière pénale, pour bâtir celui des sanctions administratives, tout en les adaptant : principe général des droits de la défense (*V. n° 78 s.*), principe général de non-cumul de sanctions administratives à raison des mêmes faits (*V. n° 69 s.*), contrôle de la qualification juridique des faits (*V. n° 118*), interprétation stricte des textes répressifs (*CE, 4 mars 1960, Lévy : Lebon, p. 176 ; RDP 1960, p. 1030, note Waline, à propos de la suspension du permis de conduire. – V. n° 57*, sur l'application en matière de sanction administrative du principe de légalité des délits et des peines). Autant d'instruments juridiques qui ont permis dans une certaine mesure de limiter l'arbitraire administratif, en particulier dans des périodes de reflux des libertés (*T. Bouffandeau, La continuité et la sauvegarde des principes du droit public français entre le 16 juin 1940 et l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution : EDCE 1947, p. 23. – Le Monde 16-17 nov. 1997*).

8. – Encadrement des sanctions par le Conseil constitutionnel – Depuis les années 1980, le Conseil constitutionnel intervient régulièrement en matière de répression administrative, principalement à propos de sanctions fiscales, d'autorités administratives indépendantes, de droit des étrangers ou de la nationalité. Plusieurs décisions du Conseil constitutionnel comportent ainsi, de manière très pédagogique, une énumération des garanties propres au droit administratif répressif (*V. n° 55 s.*). Il a d'abord fallu lever l'obstacle, au moins théorique, tenant au principe de séparation des pouvoirs, lequel s'est particulièrement posé pour les autorités administratives indépendantes. Dès la fin des années 1980, le Conseil constitutionnel était amené à juger, à propos des pouvoirs reconnus en la matière au CSA, que « la loi peut, de même, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, doter l'autorité indépendante chargée de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission » (*Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC, loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : JO 18 janv. 1989, p. 754*). Plus largement et récemment, le Conseil constitutionnel devait considérer qu'aucun principe, et notamment pas celui de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle, ne s'opposait à la reconnaissance d'un pouvoir de sanction aux autorités administratives indépendantes, (*Cons. const., 12 oct. 2012, n° 2012-280 QPC, Sté Groupe Canal Plus : Rec. Cons. const., p. 529*). Cette référence aux nécessités de l'action administrative inscrit sans conteste le pouvoir de sanction dans la fonction administrative (*V. n° 2*) et lui donne une assise, une « base » constitutionnelle. L'intervention de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (*JO 21 janv. 2017, texte n° 2*) a donné lieu à une question inédite et justifiant un ajustement du considérant de principe en matière de sanction administrative. Le Conseil constitutionnel a en effet été saisi de la conformité à la Constitution, et notamment aux principes d'indépendance et d'impartialité (*V. n° 84*), du pouvoir de sanction reconnu à la Commission nationale des sanctions, laquelle n'est pas légalement une autorité administrative indépendante. Il a alors considéré que les garanties entourant la fonction répressive de l'administration ne pouvaient être liées à la seule qualification législative de l'autorité administrative, mais qu'elles se justifiaient bien précisément par la nature de cette fonction de sanction. Le Conseil constitutionnel juge ainsi désormais : « Le principe de la séparation des pouvoirs, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne font obstacle à ce qu'une autorité administrative non soumise au pouvoir hiérarchique du ministre, agissant dans

le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction [...] » (*Cons. const.*, 9 mars 2017, n° 2016-616/617 QPC, *Sté Barnes et a.*, cons. 6 : JO 11 mars 2017, texte n° 85). Mais la séparation des pouvoirs semble tout de même avoir justifié une limite fondamentale au développement des sanctions prononcées par des autorités administratives non juridictionnelles : l'interdiction de toute sanction privative de liberté (*Cons. const.*, 28 juill. 1989, n° 89-260 DC, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, cons. 6 : JO 1er août 1989, p. 9676. – *Cons. const.*, 27 févr. 2015, n° 2014-450 QPC, *M. Pierre T. et a.* : JO 1er mars 2015, p. 4021). Bien qu'implicite, on verra ici la marque de l'article 66 de la Constitution, qui confie à la seule autorité judiciaire la garde de la liberté individuelle. À cet égard, le Conseil constitutionnel a par exemple estimé que la sanction des « arrêts » prononcée à l'encontre d'un militaire n'était pas « privative de liberté » au sens de sa jurisprudence (*Cons. const.*, 27 févr. 2015, n° 2014-450 QPC, *M. Pierre T. et a.*, cons. 8 : JO 1er mars 2015, p. 4021, pour lequel on relèvera que le Conseil constitutionnel n'était pas saisi de la possibilité d'assortir cette sanction d'une période d'isolement). Reconnu dans son principe, le pouvoir de sanction de l'administration s'exerce sous réserve bien entendu d'un certain nombre de conditions et garanties (V. [n° 9 s.](#)). Le Conseil constitutionnel l'indique dès 1989 : « il appartient au législateur d'assortir l'exercice de ces pouvoirs de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis » (*Cons. const.*, 17 janv. 1989, n° 88-248 DC, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication* : JO 18 janv. 1989, p. 754). Le Conseil constitutionnel cite alors, dans le contrôle opéré, le respect des droits de la défense, l'absence d'automatisme des sanctions, le principe de proportionnalité ou encore le droit à un recours. La même année, il devait également consacrer le principe de l'impartialité de l'autorité répressive (*Cons. const.*, 28 juill. 1989, n° 89-260 DC, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, préc.). La jurisprudence du Conseil constitutionnel a continué à s'enrichir. Par exemple, dans la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 est-il énoncé que : « Il résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui s'applique à toute sanction ayant le caractère de punition, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés les principes de légalité des délits et des peines, de nécessité des peines, et de non-rétroactivité de la loi répressive plus sévère. En outre, s'impose le respect des droits de la défense » (*Cons. const.*, 29 déc. 2003, n° 2003-489 DC, cons. 11 : *Rec. Cons. const.*, p. 487. – V. également, sur le caractère spécifique des droits de la défense, *Cons. const.*, 22 avr. 1997, n° 97-389 DC, cons. 32 : JO 25 avr. 1997, p. 6271. – *Cons. const.*, 30 déc. 1997, n° 97-395 DC, cons. 38 : *Rec. Cons. const.*, p. 333. – *Cons. const.*, 1er juill. 2004, n° 2004-497 DC, cons. 14 et 15 : *Rec. Cons. const.*, p. 107. – *Cons. const.*, 27 juill. 2006, n° 2006-540 DC, cons. 11 : JO 3 août 2006, p. 11541. – *Cons. const.*, 21 févr. 2008, n° 2008-562 DC, cons. 8 : JO 26 févr. 2008, p. 3272). Le principe de la présomption d'innocence est également spécifique aux mesures répressives (not. *Cons. const.*, 21 févr. 2008, n° 2008-562 DC, préc., cons. 12. – Plus généralement, V. *JCl. Administratif*, fasc. 1458). Conformément à une jurisprudence classique, ces garanties peuvent être limitées par le législateur, dans un but de conciliation avec d'autres exigences constitutionnelles, telles que la préservation des atteintes à l'ordre public. Mais cette conciliation ne saurait pour autant aboutir à une méconnaissance pure et simple des garanties. Ainsi, dans une récente décision du 10 mai 2019 (*Cons. const.*, 10 mai 2019, n° 2019-781 QPC, *M. Grégory M.* : JO 11 mai 2019, texte n° 107), le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à la Constitution des dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire. Celles-ci prohibaient pour ces agents toute cessation concertée du service et tout acte collectif d'indiscipline caractérisée et, surtout, prévoyaient le prononcé de sanctions « en dehors des garanties disciplinaires ». Autrement dit, ces agents sanctionnés pour ce type de faits n'avaient droit à aucune garantie, notamment pas celles applicables à tous les fonctionnaires en vertu du statut général. Le Conseil constitutionnel devait alors, très logiquement, censurer ces dispositions, sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et en particulier en raison de la méconnaissance du principe du contradictoire (V. [n° 78 s.](#)).

9. – Encadrement par les textes – Voilà déjà longtemps que « le Conseil d'État admettait qu'il n'y a pas de sanction administrative sans texte » (M. Waline. – V. [n° 57](#)). Plus récemment, le Conseil d'État a précisé les conditions d'application du principe de légalité des délits et des peines aux sanctions administratives, instaurant véritablement ce principe (V. [n° 58](#)) :

- au niveau supérieur, le droit répressif est fortement « structuré » par les deux grands textes relatifs aux droits de l'homme, la Déclaration française (*DDHC*, art. 8, quasi exclusivement) et la Convention européenne (*Conv. EDH*, art. 6, essentiellement), au contenu concurrent et complémentaire (*B. Genevois*, *Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme : concurrence ou*

complémentarité ? Rapport présenté par la délégation française à la IXe Conférence des Cours constitutionnelles européennes : RFDA 1993, p. 849) ; s'y ajoute désormais la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

- en « l'absence de loi-cadre ou de code en matière de sanctions administratives » (M. Delmas-Marty), le dispositif législatif et réglementaire d'incrimination et de sanctions administratives présente un caractère composite : le domaine de la répression, la nature des infractions, les auteurs des sanctions, les formes de sanctions, les modalités de la procédure, l'attribution des contentieux... varient assez fréquemment d'une sanction à l'autre. L'entrée en vigueur du Code des relations entre le public et l'administration a toutefois permis d'envisager plus clairement l'existence d'un régime commun minimum – faut-il entendre minimaliste ? – des sanctions administratives.

10. – Tendance à l'harmonisation dans les textes du dispositif répressif administratif – Résultant de la pression de la jurisprudence et de la doctrine, l'harmonisation concerne différents aspects du régime des sanctions : auteurs des sanctions, droits de la défense, procédure contradictoire, motivation de la décision, proportionnalité de la sanction, contrôle juridictionnel... La mise en place d'organismes spécifiques, commissions consultées préalablement à la prise de sanctions et surtout autorités administratives indépendantes titulaires d'un pouvoir répressif propre et commissions des sanctions au sein de ces autorités, contribue sans doute à mieux encadrer l'exercice du pouvoir répressif administratif, dans le sens d'un renforcement des garanties de procédure. Le régime applicable (composition, organisation, procédure) tend à les rapprocher du dispositif juridictionnel sans toutefois leur conférer la même indépendance (V. [n° 22 et 43](#)) : ils restent des « autorités administratives » (J.-M. Auby, *Autorités administratives et autorités juridictionnelles* : AJDA 1995, n° spécial, p. 96). Les obligations de motivation et le caractère contradictoire de la procédure imposés à l'auteur de la sanction par le juge ont pris parfois appui sur la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 (JO 12 juill. 1979, p. 1711), sur la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (JO 13 avr. 2000, p. 5646 – V. [n° 79](#)) et sur la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 (JO 18 mai 2011, p. 8537). La création et l'entrée en vigueur d'un Code des relations entre le public et l'administration ont contribué à mettre à jour l'existence de règles générales procédurales applicables aux sanctions, même s'il est délicat d'évoquer un « régime général » en raison de leur caractère très incomplet. Le législateur délégué a procédé à la codification des dispositions issues, notamment, de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 (CRPA, art. L. 211-1 et s.) et de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (CRPA, art. L. 121-1 et s.), précitées. Le code procède également à la codification des règles générales de retrait et d'abrogation des actes administratifs, issues de la jurisprudence administrative : on relève simplement la spécificité des sanctions en matière de retrait (CRPA, art. L. 243-4). On notera enfin la création récente d'un droit à la régularisation en cas d'erreur (L. n° 2018-727, 10 août 2018, art. 2 : JO 11 août 2018, texte n° 1. – CRPA, art. L. 123-1 et s.), lequel vient limiter, notamment, le pouvoir de sanction de l'administration à l'égard des administrés.

11. – Complétude de l'encadrement national – L'encadrement des sanctions administratives au niveau national est donc complet puisqu'il est constitué à la fois par les garanties :

- constitutionnelles issues de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et les principes dégagés par le Conseil constitutionnel ;
- législatives avec les dispositions du Code des relations entre le public et l'administration (V. [n° 10](#)) ;
- infra-législatives avec les principes généraux du droit dégagés par le Conseil d'État (not. *concl. Chenot ss CE, sect., 5 mai 1944, Vve Trompier-Gravier* : « lorsqu'une décision administrative prend le caractère d'une sanction et qu'elle porte une atteinte assez grave à une situation individuelle, la jurisprudence exige que l'intéressé ait été mis en mesure de discuter les motifs de la mesure qui le frappe »).

12. – Encadrement par les textes internationaux – Par ailleurs, les textes européens et internationaux constituent depuis quelques années déjà une source essentielle du droit de la répression administrative.

Exemple

La convention de Chicago relative à l'aviation civile (CAA Paris, 10 févr. 1998, n° 96PA02799, Cie nat. Air France : JurisData n° 1998-050159 ; AJDA 1998, p. 280, *chron. Lambert ; Dr. adm.* 1998, *comm.* 200, à propos de l'amende pour transports d'étrangers en situation irrégulière).

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques entré en vigueur à l'égard de la France depuis 1981 (par ex., *TA Strasbourg*, 19 avr. 1994, n° 922829, *Oster c/ Office migrations internationales* : *JurisData* n° 1994-046095, à propos de la contribution spéciale pour emploi irrégulier d'un travailleur étranger. – V. aussi *Cass. crim.*, 6 nov. 1997, n° 96-86.127, P. : *JurisData* n° 1997-005738 ; *Bull. crim.* n° 379, à propos du cumul de sanctions administratives et pénales fiscales).

Le droit de l'Union européenne est à l'origine de sanctions administratives prises par les instances européennes (par exemple, en matière de concurrence), mais aussi d'impératifs de répression efficace et proportionnée, qui peuvent justifier l'institution, en droit interne, de sanctions administratives, dans le respect des droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union (par ex., *Cons. CE, dir. 93/22/CEE*, 10 mai 1993, *concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières* : *JOCE* n° L 141, 11 juin 1993, p. 27. – M.-C. Piniot, *Le nouveau paysage des sanctions après mise en application de la directive*, in *Le nouveau marché boursier européen au 1er janvier 1996* : *LPA* 1996, n° 5, p. 49. – *CE, sect.*, 10 juill. 1995, n° 141726, *Sté Télévision française 1 TF 1* : *JurisData* n° 1995-045592 ; *Lebon*, p. 298 ; *AJDA* 1995, p. 637, *concl. Toutée*, contrôle de la compatibilité d'un décret de transposition à une directive, à propos d'une sanction infligée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. – *CAA Bordeaux*, 4 déc. 2008, n° 07BX00450, *ONIFLHOR*, appliquant notamment le règlement n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes disposant en son article 1er qu'« Est constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a, ou aurait pour effet, de porter préjudice au budget général des Communautés... par une dépense indue », et en son article 7 que « Les mesures et sanctions administratives communautaires peuvent s'appliquer aux opérateurs économiques... qui ont commis l'irrégularité. Elles peuvent également s'appliquer aux personnes qui ont participé à la réalisation de l'irrégularité, ainsi qu'à celles qui sont tenues de répondre de l'irrégularité ou d'éviter qu'elle soit commise »).

13. – Différentes sanctions administratives en droit de l'Union européenne – L'essor d'un droit répressif européen (*C. Hagueneau-Moizard*, *Les États et le respect du droit communautaire par leurs sujets de droit : mécanismes de droit administratif [contrôles et sanctions]*, in *J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère, Traité de droit européen* : *Bruylant*, 2e éd., 2014, p. 991 s. – *JCl. Europe Traité*, fasc. 498) se traduit par la multiplication de sanctions administratives européennes de plusieurs sortes :

- ce sont d'abord les sanctions prévues par le droit de l'Union européenne et infligées par ses instances : sanctions aux règles de concurrence prévues aux articles 101 et 102 du TFUE, prises par la commission (*TFUE, art. 105*) ; sanctions punissant les comportements ayant pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci (*Comm. CE, règl. (CE) n° 2988/95*, 18 déc. 1995, *relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes* : *JOCE* n° L 312, 23 déc. 1995, p. 1. – *F. Moderne*, *Étude* : *RFDA* 1997, p. 6 et 17. – *TPICE*, 15 avr. 2011, *IPK International*) ;
- ce sont ensuite les sanctions prévues par les textes européens réprimant des infractions à leurs propres dispositions, complétés par des mesures internes permettant leur mise en œuvre par les autorités administratives des États (par ex., *C. com.*, *art. L. 420-1 et s.*, relatif à la répression des pratiques anticoncurrentielles, sur le fondement des articles L. 101 et 102 du TFUE. – *C. transp.*, *art. L. 5334-10*, relatif aux déchets d'exploitation des navires et résidus de cargaison – *Cons. CE, règl. (CEE) n° 3508/92*, 27 nov. 1992, *établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires*. – Pour une application et la qualification de sanction des mesures prises sur ce fondement, *CE*, 30 déc. 2013, n° 354587, *min. Agr.* : *JurisData* n° 2013-031475) ;
- ce sont enfin les sanctions adoptées par les États membres qui les incorporent aux mesures de transposition afin de rendre plus effectif le dispositif européen transposé (par ex. *L. n° 91-411*, 2 mai 1991, *relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation de la conchyliculture*, *art. 5 et 6* : *JO* 7 mai 1991, p. 6072. – *L. n° 94-5*, 4 janv. 1994, *modifiant le Code des assurances, partie législative* : *JO* 5 janv. 1994, p. 236, en vue notamment de la transposition des directives 92/49/CEE du Conseil du 18 juin 1992 : *JOCE* n° L 228, 11 août 1992, p. 1 et 92/96/CEE du Conseil du 10 novembre 1992 : *JOCE* n° L 360, 9 déc. 1992, p. 1).

La Cour de justice a d'ailleurs considéré que les États, libres du choix du dispositif répressif, doivent veiller « à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif » (*CJCE*, 21 sept. 1989, *aff. 66/88, Comm. c/ Rép. hellénique* : *Rec. CJCE* 1989, p. 2965). La Cour de justice a défini un corps de garanties applicables aux procédures de sanction administrative conduites par les institutions européennes, notamment par la Commission lorsqu'elle prononce des sanctions en matière de concurrence (*V. JCl. Europe Traité*, fasc. 1430 à 1432). Elle subordonne la validité de ces sanctions au respect de principes que l'on retrouve

dans le droit pénal des États membres, tels que le droit au silence (CJCE, 10 nov. 1993, aff. C-60/92, Otto : Rec. CJCE 1993, p. I-5683) ou le principe selon lequel une sanction, même de caractère non pénal, ne peut être infligée que si elle repose sur une base légale claire et non ambiguë (CJCE, 16 mars 2006, aff. C-94/05, Emsland-Stärke GmbH : Rec. CJCE 2006, p. I-2019). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a la même valeur qu'un traité, contient des garanties intéressant directement la matière pénale, telles que le droit à un recours effectif devant un tribunal impartial (Charte, art. 47), la présomption d'innocence et les droits de la défense (Charte, art. 48), les principes de légalité des délits et de proportionnalité des peines (Charte, art. 49), et le droit de ne pas être jugé et puni deux fois pour une même infraction (Charte, art. 50). Il convient de noter que ces garanties sont similaires à celles de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et sont consacrées par la Cour de justice en tant que principes généraux du droit de l'Union européenne. De plus, l'article 52.3 prévoit que : "Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue".

14. – Articulation des sanctions administratives européennes et nationales – On mentionnera, à ce propos, les nombreuses difficultés de relation entre sanctions nationales et sanctions du droit de l'Union européenne, notamment à propos du dispositif répressif en matière de concurrence : organisation des contrôles ; cumul ou non des sanctions ; possibilité de sanctionner des dispositions européennes par utilisation du dispositif répressif national ne prévoyant pas explicitement les incriminations ; régularité des incriminations par renvoi... (sur tous ces points, M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, préc. n° 7, p. 139 à 150).

15. – Importance de la Convention européenne des droits de l'homme – La convention exerce également, bien entendu, une grande influence, voire une véritable « contrainte », sur le régime des sanctions administratives (V. n° 86 s. – F. Moderne, *Sanctions administratives et protection des libertés individuelles au regard de la convention européenne des droits de l'homme* : LPA 1990, n° 8, p. 15. – V. JCl. Europe Traité, fasc. 6526) :

- en premier lieu, l'existence d'une procédure de contrôle spécifique par la Cour européenne des droits de l'homme, permet de contrôler la conformité de la répression interne au dispositif conventionnel (par ex., *chron. J.-F. Flauss* : AJDA. – F. Sudre : JCP G. – H. Labayle, F. Sudre, J. Andriantsimbazovina et L. Sermet : RFDA) ;
- en deuxième lieu, l'applicabilité directe de ce texte en droit interne, en particulier de l'article 6, génère des conséquences importantes sur le régime contentieux des sanctions administratives (R. Abraham, *Les incidences de la convention européenne des droits de l'homme sur le contentieux administratif français* : RFDA 1990, p. 1061. – J.-M. W., *Le juge administratif français et les dispositions de la convention européenne des droits de l'homme relatives aux accusations « en matière pénale »* : RFDA 1994, p. 414. – M. Fabre, *L'application de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par les juges nationaux* : LPA 1996, n° 93, p. 4. – P. Cassia et E. Saulnier, *Le Conseil d'État et la convention européenne des droits de l'homme* : AJDA 1997, p. 411. – L. Sermet, *Bilan de la jurisprudence du Conseil d'État sur l'application de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme* : RFDA 1997, p. 1010. – J. Andriantsimbazovina, *Jurisprudence administrative et convention européenne des droits de l'homme 1995-1996 : l'adaptation progressive au droit européen des droits de l'homme* : RFDA 1997, p. 1258. – G. Eveillard, *L'application de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme à la procédure administrative non contentieuse* : AJDA 2010, p. 531. – M. Collet, *Les sanctions administratives et l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* : JCP A 2012, 2077) ; l'application des garanties de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est bien entendu conditionnée par l'existence d'une procédure aboutissant à une sanction (CE, 18 mars 2019, n° 410628, Assoc. UFC-Que Choisir : JurisData n° 2019-004332, jugeant que le principe d'impartialité découlant de l'article 6 n'est pas applicable à la décision du membre du Comité de règlement des différends et des sanctions de la CRE qu'il n'y a pas lieu à mettre en demeure ou notifier des griefs) ;
- en troisième lieu, il peut arriver, bien que ce soit rare, que le dispositif conventionnel remette parfois en cause l'existence même de certaines sanctions. Ainsi, la procédure de "préemption fiscale" (LPF, art. L. 18), sanction administrative, a été supprimée (L. n° 96-1181, 30 déc. 1996, art. 113 : JO 31 déc.

1996, p. 19490), le législateur ayant tiré les enseignements d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 22 sept. 1994, n° 296-A et 52, *Hentrich c/ France*, série A. – V. aussi CEDH, 3 juill. 1995, *Hentrich c/ France* : LPA 1996, n° 93, note Maublanc).

4° Domaines

16. – Étendue – « Les domaines dans lesquels les sanctions peuvent être prononcées couvrent presque tout le champ des activités professionnelles et sociales » (*Conseil d'État, étude citée n° 1, p. 49*). Avec la « dépenalisation » des années 1980, s'est amorcé un mouvement tendant à définir des critères permettant d'identifier un domaine ouvert aux sanctions administratives ou à d'autres formes de sanctions, et un « noyau dur » de compétences réservées aux juridictions pénales, qui n'existe pas juridiquement. Trois positions ont pu être observées :

- la première consiste à tenter de dessiner les frontières du domaine réservé au droit pénal, en distinguant les atteintes à des valeurs fondamentales, relevant du droit pénal, et celles ne portant que sur des règles de nature conventionnelle pour lesquelles la sanction administrative serait suffisante (par ex., *concl. av. gén. Jacobs sur CJCE, 27 oct. 1992, aff. C-240/90, Allemagne c/ Comm. : Rec. CJCE 1992, p. I-5383*) ;
- la deuxième, à l'opposé, ne prend en compte que l'aspect matériel de la sanction au détriment de ses implications symboliques ou morales, les justifications proposées pour l'emploi de tel ou tel type de sanctions relèveraient alors, au mieux, d'une « politique législative » et au pire d'un simple « habillage » doctrinal (*F. Moderne, Sanctions administratives et justice constitutionnelle. Contribution à l'étude du Jus puniendi de l'État dans les démocraties contemporaines : Economica, 1998, p. 53. – Contra, L. Favoreu : RDP 1986, p. 491*) ;
- la troisième prend la forme d'une synthèse en dégagant des principes directeurs de dépenalisation suffisamment souples pour être réalistes, mais ancrés dans une réflexion sur la nature du droit pénal. Ainsi, M. Delmas-Marty et la Commission de réforme du droit pénal ont-ils cherché à combiner plusieurs critères pour dessiner à partir du « noyau dur » du droit pénal une carte aux contours délibérément imprécis, conçue avant tout comme un instrument d'aide à la décision pour les pouvoirs publics. Cette approche défend l'idée que les différentes formes de répression ne sont pas entièrement substituables et que le droit pénal est en certains cas irremplaçable (*M. Delmas-Marty, Les Grands systèmes de politique criminelle : PUF, coll. Thémis, 1992, p. 286 s.*).

Chacune de ces théories concurrentes de la sanction administrative et de ses limites présente un certain pouvoir explicatif et a exercé son influence sur le droit positif, même si, validant pour l'essentiel la seconde conception, le droit positif admet le principe des sanctions administratives sans limitation de domaine (*E. Breen, Gouverner et Punir : PUF, coll. Les voies du droit, 2003*).

17. – Inventaire des sanctions selon le Conseil d'État – Cependant, et selon le Conseil d'État, six secteurs paraissent privilégiés par la répression administrative : les impôts et cotisations sociales ; la santé publique ; le travail et la formation professionnelle ; la culture, l'information et la communication ; le secteur financier et des marchés ; les transports et la circulation (*Conseil d'État, étude citée n° 1, p. 83 à 175*).

18. – Autres classifications – D'autres modes de classification sont possibles, dégagant notamment les domaines suivants :

- l'économie et les finances, pour y regrouper les dispositifs répressifs en matière de finances publiques (impôts et cotisations), les sanctions relatives à la bourse, aux services d'investissement, aux télécommunications et surtout à la concurrence ;
- les professions réglementées, quels que soient les secteurs professionnels concernés : assurance, immobilier, pêche, santé, transports... ;
- la sécurité (accidents du travail, armes et explosifs, transport de fonds, armes chimiques) qui concerne en principe la police administrative ou judiciaire, mais où, de façon exceptionnelle ou indirecte, peuvent venir se greffer des sanctions administratives comme l'illustrent la lutte contre le terrorisme (*L. n° 96-647, 22 juill. 1996, art. 12 : JO 23 juill. 1996, p. 11104. – Cons. const., 16 juill. 1996, n° 96-377 DC, Déchéance de la*

nationalité par suite de condamnation pénale : JO 23 juill. 1996, p. 11108. – L. n° 2017-1510, 30 oct. 2017, renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : JO 31 oct. 2017, texte n° 1), et surtout le droit des étrangers : transport irrégulier d'étrangers (L. n° 92-190, 26 févr. 1992, art. 3 : JO 29 févr. 1992, p. 3094. – Cons. const., 25 févr. 1992, n° 92-307 DC : JO 12 mars 1992, p. 3003), interdiction temporaire du territoire par suite de reconduite à la frontière (CESEDA, art. L. 541-1), emploi d'étrangers en situation irrégulière (L. n° 97-396, 24 avr. 1997, art. 4 et 5 : JO 25 avr. 1997, p. 6268. – Cons. const., 22 avr. 1997, n° 97-389 DC : JO 25 avr. 1997, p. 6271) ;

- l'environnement (par exemple, les sanctions prononcées par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires), secteur de répression devenant important en raison de la mise en place de nouvelles sanctions.

5° Titulaires du pouvoir répressif

19. – Autorités de l'État et pouvoir de sanction – Manifestation du pouvoir de contrainte de l'État, la répression administrative est traditionnellement et principalement confiée par le législateur aux différentes autorités ministérielles concernées et à leurs représentants (les préfets le plus souvent). Ce pouvoir répressif, qui se distingue des pouvoirs de police administrative, est très rarement confié à d'autres autorités telles que les maires (cependant *C. envir.*, art. L. 581-26 et s., publicité, enseignes et pré-enseignes. – *Conseil d'État, étude citée n° 1*, p. 149, 163, 166 et 173), ou les établissements publics (exemple, *CCH*, art. L. 342-14, l'Agence nationale du contrôle de logement social propose au ministre de prononcer une sanction). Mais, outre les autorités d'État, le pouvoir répressif est désormais fréquemment confié à des organismes de statut divers, investis de missions disciplinaires ou régulatrices. Ainsi, l'État peut confier la répression à l'autorité disciplinaire de la profession à laquelle il impose des sujétions d'intérêt général (concernant la lutte par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme : *C. mon. fin.*, art. L. 612-39 et R. 612-52). La possibilité de confier un pouvoir de sanction aux autorités administratives indépendantes a été reconnue au plus haut niveau, le Conseil constitutionnel ayant jugé que « le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique puissent exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission [...] » (*Cons. const.*, 12 oct. 2012, n° 2012-280 QPC, *Sté Groupe Canal Plus* : *Rec. Cons. const.*, p. 529).

20. – Organismes de régulation et pouvoir de sanction – Un pouvoir de répression administrative peut accompagner les missions de contrôle, de surveillance et de régulation confiées à des autorités de natures diverses : organismes privés investis de prérogatives de puissance publique, tels qu'une caisse de sécurité sociale, l'ex-Conseil des marchés financiers ou encore la Confédération nationale du Crédit mutuel ; juridictions spécialisées (juridictions ordinales) ; autorités administratives indépendantes, dotées ou non de la personnalité morale. Dans certains secteurs particulièrement réglementés, le législateur doit alors aménager une coordination entre les intervenants, en autorisant et encourageant la communication et les échanges d'information (par ex., L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 17 : le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut saisir ou être saisi pour avis par des autorités administratives compétentes pour connaître des pratiques restrictives de la concurrence et des concentrations économiques), et en réservant le champ de compétence des uns par rapport aux autres (exemples, L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 41-4, entre l'Autorité de la concurrence et le Conseil supérieur de l'audiovisuel).

21. – Autorités administratives indépendantes non titulaires d'un pouvoir de sanction – Ces autorités ne disposent pas toujours d'un pouvoir de sanction car, parfois, une « autre logique du droit préside à leur institution (leur autorité devant reposer essentiellement sur leurs facultés de persuasion) » (M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly). D'ailleurs, le Conseil constitutionnel amputait en 1984 la Commission pour la transparence et le pluralisme de la presse d'un tel pouvoir (*Cons. const.*, 10-11 oct. 1984, n° 84-181). On relèvera que la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 (JO 21 janv. 2017, texte n° 2), portant l'ambition de définir un statut général à ces autorités, n'a pas consacré l'existence d'un pouvoir de sanction qui leur serait reconnu par principe et de manière générale. C'est donc au cas par cas que les textes régissant les autorités administratives indépendantes leur confèrent ou non un pouvoir de sanction, la magistrature d'influence (*J. Mouchette, La magistrature d'influence des autorités administratives indépendantes* : LGDJ, coll. *Bibliothèque de droit public*, 2019) étant parfois préférée à la répression administrative. Par exemple, l'ex-Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité,

désormais Commission de contrôle des techniques de renseignement (*L. n° 2015-912, 24 juill. 2015, relative au renseignement : JO 26 juill. 2015, p. 12735*) ne peut qu'adresser des recommandations au Premier ministre et exerce une « simple » mission de veille sur l'application de la réglementation en matière de techniques de renseignement (*CSI, art. L. 833-1 s.*). Dans le même sens, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (*L. n° 2013-907, 11 oct. 2013, relative à la transparence de la vie publique, art. 20 : JO 12 oct. 2013, p. 16829*) ne s'est pas vue reconnaître un tel pouvoir de sanction. Il peut arriver, par contre, qu'une autorité administrative indépendante initialement dépourvue de pouvoirs de sanction, s'en voit attribuer par la suite, afin de renforcer son autorité (par exemple, le cas de la CNIL par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 [*JO 7 août 2004, p. 14063*]).

22. – Autorités administratives indépendantes titulaires d'un pouvoir de sanction – De manière générale, il faut constater que « le champ des sanctions administratives s'est considérablement élargi avec le développement des autorités administratives indépendantes » (*Conseil d'État, étude, citée n° 1, p. 44*). Ainsi, les autorités administratives indépendantes suivantes sont désormais dotées d'un pouvoir de sanction :

- Conseil supérieur de l'audiovisuel (*L. n° 86-1067, 30 sept. 1986*) ;
- Autorité de la concurrence (*C. com., art. L. 462-6*) ;
- Autorité des marchés financiers (*C. mon. fin., art. L. 621-15 et s.*) ;
- Commission nationale de l'informatique et des libertés (*L. n° 2004-801, 6 août 2004*) ;
- Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (*CPCE, art. L. 36-11*) ;
- Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (*C. aviation, art. L. 227-4*) ;
- Autorité de régulation des jeux en ligne (*L. n° 2010-476, 12 mai 2010 : JO 13 mai 2010, p. 8881*) ;
- Autorité de régulation des activités ferroviaires (*L. n° 2009-1503, 8 déc. 2009 : JO 9 déc. 2009, p. 21226*).

23. – Régime procédural spécifique – S'agissant de l'exercice par les autorités administratives indépendantes de leur pouvoir de sanction, le Conseil d'État soumet certaines de ces autorités à un régime procédural renforcé qui en font, dans l'exercice de leurs fonctions répressives de véritables « quasi-juridictions ». En effet, le Conseil d'État qualifie certaines autorités administratives indépendantes de juridictions « au sens de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme » et leur impose une application plus précoce et plus poussée des garanties de cet article. Le champ d'application de cette jurisprudence est défini de manière très souple par référence « à la nature, à la composition et aux attributions des organismes en cause » (*CE, ass., 3 déc. 1999, n° 207434, Didier : JurisData n° 1999-051201 ; Lebon, p. 399 ; RFDA 2000, p. 584, concl. Seban ; AJDA 2000, p. 126, chron. Guyomar et Collin ; JCP G 2000, II, 10267, note Sudre ; RDP 2000, p. 349, note Guettier ; Rev. adm. 2000, p. 43, note Brière ; RTD com. 2000, p. 405, note N. R.*). Un commentaire autorisé indique que ce triple critère recouvre : « la composition collégiale de l'autorité administrative, la procédure applicable devant elle, le large pouvoir dont elle dispose dans l'appréciation des infractions et enfin la nature et la gravité des sanctions qu'elle peut prononcer » (*M. Guyomar, Le principe vu par le Conseil d'État, in Le droit au juge indépendant et impartial : AJDA 2001, p. 518, spéc. p. 521. – V. JCl. Administratif, fasc. 75*).

6° Peines

24. – Caractéristiques – Sous la réserve fondamentale d'être « exclusive de toute privation de liberté » (*Cons. const., 28 juill. 1989, n° 89-260 DC*), la sanction administrative revêt de multiples formes, variété d'où se dégagent cependant quelques caractéristiques communes (*P. Lascoumes et C. Barberger, De la sanction à l'injonction, « Le droit pénal administratif » comme expression du pluralisme des formes juridiques sanctionnatrices : RSC 1988, p. 45, spéc. p. 56 à 60*). La « typologie dominante » (*M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, préc. n° 7, p. 76*) distingue les sanctions restrictives ou privatives de droits et les sanctions patrimoniales (par ex., les sanctions fiscales ne sont pas seulement pécuniaires, *L. Sfez, La nature juridique des sanctions fiscales non pécuniaires : Rev. sc. fin. 1966, p. 361*), mais il existe aussi des distinctions secondaires, sanctions définitives et sanctions temporaires, peines principales, peines accessoires, peines complémentaires, telles que la publication de la sanction prévue par certains dispositifs (*C. mon. fin., art. L. 612-41, pour l'Autorité de contrôle prudentiel*).

25. – Outre quelques dispositifs à sanction unique (*CSP, art. L. 3332-15*, fermeture administrative d'un débit de boissons. – *L. n° 96-647, 22 juill. 1996, art. 12*, déchéance de la nationalité résultant d'un crime ou d'un délit constituant un acte de terrorisme. – Qualifiée de sanction par le Conseil constitutionnel, *Cons. const., 16 juill. 1996, n° 96-377 DC*), beaucoup comportent un « arsenal » plus ou moins important de sanctions, comme l'illustrent les importants dispositifs répressifs de l'administration fiscale (*CGI, art. 1727 et s.*), du Conseil supérieur de l'audiovisuel (*L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 42 et s.*), de l'Autorité des marchés financiers (*C. mon. fin., art. L. 621-15*) ou de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (*L. n° 96-659, 26 juill. 1996, art. 8 : JO 27 juill. 1996, p. 11384*). Deux catégories de sanctions y sont privilégiées : les sanctions disciplinaires et pécuniaires. Une mention doit être faite, par ailleurs, des sanctions contractuelles.

a) Sanctions disciplinaires

26. – Sanction disciplinaire, modèle de la sanction administrative – En doctrine et en jurisprudence, la sanction disciplinaire a souvent servi de modèle à la sanction administrative, au point que certains auteurs les identifient : « la sanction administrative ne peut s'appliquer qu'à l'objet même des relations spéciales qui fondent le pouvoir disciplinaire », lequel « ne pourrait s'appliquer aux relations générales de l'État et des citoyens sans supplanter d'une manière inadmissible le droit pénal » (*J.-L. de Corail, Administration et sanction – Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression, in Mél. Chapus : Montchrestien, 1992, p. 103*), au point d'avoir modelé certains aspects de son régime, notamment les droits de la défense (*CE, 20 juin 1913, Téry : Lebon, p. 736, concl. Corneille ; GAJA 2019, n° 25*, à propos d'une procédure disciplinaire juridictionnelle devant le Conseil supérieur de l'Instruction publique). Cependant, si elles ont pu être initialement limitées de ce point de vue aux relations individualisées et professionnelles au sein de l'État ou faisant intervenir celui-ci directement ou non (professions réglementées et régime disciplinaire ordinal), les sanctions administratives se sont étendues progressivement bien au-delà de cette seule sphère disciplinaire, amenant alors à distinguer les « sanctions administratives à caractère disciplinaire » et les « sanctions administratives à caractère pénal » (*M. de Juglart, Les sanctions administratives dans la législation récente : JCP G 1942, I, 283*). On n'accordera cependant, aujourd'hui, pas une importance excessive à cette distinction qui, si elle permet d'illustrer les diverses facettes de la répression administrative, n'emporte pas l'application de régimes juridiques différenciés.

27. – Sanctions administratives à caractère disciplinaire – Les sanctions administratives à caractère disciplinaire prononcées par les autorités administratives sont principalement l'avertissement et le blâme.

Exemple

En matière de lutte contre le dopage, l'Agence française de lutte contre le dopage, peut prononcer une sanction à l'encontre des sportifs, telle qu'un avertissement, une interdiction temporaire ou définitive de participer à certaines manifestations sportives, éventuellement complétée par une sanction pécuniaire. Elle peut également prononcer une sanction à l'encontre de toute personne participant à l'organisation de certaines manifestations ou à certains entraînements, telle qu'un avertissement, une interdiction temporaire ou définitive de participer ou d'organiser certaines manifestations sportives, une interdiction temporaire ou définitive d'exercer certaines fonctions, éventuellement complétée par une sanction pécuniaire (*C. sport, art. L. 232-23*).

Également, en matière sportive, les fédérations sportives peuvent être habilitées à prononcer des sanctions disciplinaires en cas de méconnaissance des dispositions des règlements généraux (concernant la Fédération française de football, *CE, 29 oct. 2007, n° 307736, Sté sportive professionnelle LOSC Lille métropole : JurisData n° 2007-072593. – CE, 20 oct. 2008, n° 320111, Féd. française de football : JurisData n° 2008-074362*). On notera que les sanctions prises par les fédérations non délégataires mais simplement agréées (qui ne disposent pas de faisant de prérogatives de puissance publique) ne sont pas considérées comme administratives : elles relèvent du pouvoir disciplinaire reconnu à toute association et sont, dès lors, soumises au contrôle du juge judiciaire (*CE, 19 déc. 1988, n° 79962, Pascau : Lebon, p. 459*). Seule la Nouvelle-Calédonie fait exception, les fédérations simplement agréées disposant d'un monopole et de prérogatives de puissance publique : les sanctions infligées aux licenciés sont alors administratives (*CE, 9 oct. 2019, n° 421367, Féd. calédonienne de football : JurisData n° 2019-017385*).

28. – Sanction administrative sans caractère disciplinaire – Les autorités administratives peuvent également prononcer des sanctions administratives sans caractère disciplinaire, notamment une injonction qui n'est considérée comme une sanction qu'à titre exceptionnel (*V. n° 48*), ou une sanction pécuniaire.

Exemple

La Commission nationale de l'informatique et des libertés peut prononcer une injonction de cesser le traitement des données ou un retrait d'autorisation de traitement de données à l'encontre du responsable (L. n° 78-17, 6 janv. 1978, art. 20, rédaction ord. n° 2018-1125, 12 déc. 2018 : JO 13 déc. 2018, texte n° 5).

L'Autorité de régulation des jeux en ligne peut prononcer à l'encontre d'un opérateur de jeux en ligne agréé, en cas de manquement aux obligations législatives et réglementaires applicables à son activité, la réduction d'une année au maximum de la durée de l'agrément, la suspension de l'agrément pour 3 mois au plus, le retrait de l'agrément (L. n° 2010-476, 12 mai 2010, art. 43).

29. – Sanctions administratives et sanctions disciplinaires *stricto sensu* – Si les sanctions administratives « à caractère disciplinaire » s'inspirent des sanctions disciplinaires *stricto sensu* prononcées par les ordres professionnels ou au sein de la fonction publique, ces dernières conservent leur autonomie et ne sont pas généralement incluses dans la notion de « sanction administrative ». Les sanctions disciplinaires, au sens strict du terme, concernent deux cas : les relations professionnelles et la vie interne des organisations. En ce qui concerne les relations professionnelles, tous les agents publics sont susceptibles de faire l'objet de sanctions disciplinaires : tant les fonctionnaires (sur le statut général des fonctionnaires, V. *JCl. Administratif, fasc. 180 et s.*) que les agents contractuels. Cela concerne en outre les professions réglementées : les professions judiciaires et juridiques (L. n° 2004-130, 11 févr. 2004 : JO 12 févr. 2004, p. 2847, réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, notamment les avocats, les notaires et les experts judiciaires), les professions médicales (réforme : L. n° 2002-303, 4 mars 2002, relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé : JO 5 mars 2002, p. 4118, concernant les médecins, les chirurgiens-dentistes et les sages-femmes) et les professions comptables (C. com., art. L. 820-1 et s., concernant les commissaires aux comptes). En ce qui concerne les relations non-professionnelles, les institutions sont souvent dotées d'un règlement intérieur, parfois d'un pouvoir de sanction. Cela concerne d'une part les personnes privées chargées d'une mission de service public et, d'autre part, les usagers du service public, notamment la discipline pénitentiaire (CPP, art. R. 57-7 et s.) et la discipline scolaire (L. n° 2004-228, 15 mars 2004, sur le port de signes ou tenues manifestant une appartenance religieuse dans les établissements scolaires : JO 17 mars 2004, p. 5190. – C. éduc., art. L. 511-1). En dépit des liens historiques et théoriques qui s'établissent entre la sanction administrative et la sanction disciplinaire, au sens strict, il ne sera pas traité de cette dernière dans le présent fascicule, sinon à titre de comparaison (not., V. *JCl. Administratif, fasc. 144-20 et 144-30* sur les ordres professionnels de santé. – fasc. 190, sur le régime disciplinaire des agents publics. – *JCl. Administratif, fasc. 233-10*, sur le régime juridique de la vie scolaire, spécialement la discipline).

b) Sanctions pécuniaires

30. – Amendes administratives – L'amende, « reine des sanctions administratives » (M. Delmas-Marty, *Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal : RID pén. 1988, p. 34*), et illustrant nettement une logique « non-disciplinaire », revêt le plus souvent la forme d'une somme dont le législateur, sous réserve du respect du principe de la proportionnalité (V. [n° 62](#)), fixe le quantum de façon variée : montant fixe, maximum, proportionnel à la gravité de la faute, à la situation ou au chiffre d'affaires de l'entreprise, au droit éludé, à l'avantage ou au profit réalisé, à l'importance du dommage subi par l'économie... L'application du dispositif en vigueur peut ainsi se traduire par des sanctions parfois fort élevées : ainsi de certaines sanctions prononcées par l'administration fiscale (par ex., CGI, art. 1759), l'Autorité de la concurrence (par ex., C. com., art. L. 464-2, V), l'Autorité des marchés financiers, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (par ex., L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 78) ou encore un organisme de sécurité sociale (par ex., CSS, art. L. 162-1-14).

31. – Autres formes de sanctions pécuniaires – La sanction pécuniaire peut revêtir d'autres formes :

- l'astreinte et la consignation de sommes (V. [n° 53](#)) ;
- le non-versement ou la cessation de versement d'une aide financière publique (L. n° 90-55, 15 janv. 1990, art. 13 : JO 16 janv. 1990, p. 639, perte de l'aide de l'État en cas de non tenue d'une comptabilité par un parti politique. – C. trav., art. L. 8272-1, refus d'accorder les aides publiques en matière d'emploi, de formation professionnelle et de culture en cas de verbalisation à la législation sur le travail illégal). Le législateur (L. n° 2010-1127, 28 sept. 2010, visant à lutter contre l'absentéisme scolaire : JO 29 sept. 2010, p. 17553) a un temps créé un dispositif de suspension du versement des allocations familiales aux parents confrontés à l'absentéisme scolaire de leur enfant, lequel a été supprimé en 2013 (L. n° 2013-108, 31 janv. 2013 : JO 1er févr. 2013, p. 1961) ;

- la répétition de l'aide déjà accordée (*L. n° 98-461, 13 juin 1998, art. 3, VI, al. 5 : JO 14 juin 1998, p. 9029, remboursement de l'aide accordée à une entreprise dans le cas de la réduction du temps de travail. – C. éduc., art. D. 821-1, reversement des bourses d'enseignement supérieur accordées sur critères sociaux. – C. trav., art. L. 5426-2, reversement des sommes perçues par des travailleurs involontairement privés d'emploi, en cas de fraude ou de fausse déclaration*).

c) Sanctions contractuelles

32. – Spécificité des sanctions administratives contractuelles – Les sanctions que l'Administration peut infliger à ses cocontractants (*D. Riccardi, Les sanctions contractuelles en droit administratif : Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2019*) sont marquées par un fort particularisme au regard du droit commun des sanctions administratives : même non mentionnées au contrat, elles sont applicables de plein droit (*CE, 31 mai 1907, Deplanque : Lebon, p. 513, concl. Romieu ; RDP 1907, p. 678, note Jèze*) ; certaines d'entre elles échappent aux garanties habituelles en matière de sanctions, car elles se réfèrent plutôt à une situation objective, tandis que d'autres pénalités sont plus étroitement liées à la personne du cocontractant (*J. Lefoulon, Les formalités en matière de sanction dans le contrat administratif : AJDA 1974, p. 865*) ; nombre d'entre elles présentent une nature exécutoire et non rétributive, visant « plutôt à assurer l'exécution forcée d'une réglementation qu'à punir le comportement de l'intéressé » (*G. Dellis, Droit pénal et droit administratif : LGDJ, 1997, p. 121*) ; le registre des sanctions y est spécifique (mise sous séquestre, mise en régie, exécution par défaut, déchéance, pénalités, résiliation-sanction). L'étude de ces sanctions relève à titre principal des développements relatifs au contrat administratif (*V. JCl. Administratif, fasc. 608*). Il est à noter cependant que certaines autorités administratives indépendantes recourent à la technique du contrat pour organiser leurs relations avec les personnes soumises à leur contrôle. Elles peuvent donc, à ce titre, prononcer des sanctions qui, bien que de nature contractuelle, se rapprochent fortement du régime général des sanctions administratives prononcées par des autorités administratives indépendantes.

II. - Qualifications

A. - Diversité des définitions

33. – Conseil d'État – Le Conseil d'État, dans sa jurisprudence, ne donne pas de définition générale de la sanction administrative. Sont cependant expressément ou implicitement qualifiés comme telle, notamment :

- le retrait temporaire ou définitif de la carte professionnelle de conducteur de taxi (*CE, 15 déc. 2004, n° 263596, Mouhoubi : JurisData n° 2004-067849*) ;
- la pénalité notifiée par le directeur d'une caisse primaire d'assurance-maladie pour avoir omis de mentionner des indemnités ASSEDIC sur des déclarations trimestrielles de ressources invalidité (*T. confl., 6 juill. 2009, n° 3696, Thiam c/ CPAM Rouen : JurisData n° 2009-378381*).

Par contre, le Conseil d'État a refusé cette qualification :

- au retrait par l'AMF de la carte professionnelle de responsable de la conformité des services d'investissement (*CE, 20 mai 2011, n° 348914, Pfeiffer c/ AMF*) ;
- à l'amende infligée par un tribunal administratif à l'auteur d'une requête jugée abusive (*CE, 5 avr. 1993, n° 99656 et n° 107135, Coz*) ;
- aux recommandations de la HADOPI (*CE, 19 oct. 2011, n° 342405, French Data Network : JurisData n° 2011-022463. – CE, 19 oct. 2011, n° 339279 : JurisData n° 2011-022458. – CE, 19 oct. 2011, n° 339154, Sté Apple INC et Sté I Tunes SARL : JurisData n° 2011-022459*).

34. – Conseil constitutionnel – Le Conseil constitutionnel n'emploie que peu la notion de « sanction administrative » définie comme « une décision unilatérale prise par une autorité administrative agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique » et qui « inflige une peine sanctionnant une infraction aux lois et règlements » (*Cons. const., 28 juill. 1989, n° 89-260 DC : JO 1er août 1989, p. 9676*). Il s'appuie davantage sur celle de « sanction ayant le caractère d'une punition » qui remplit une fonction comparable à celle de la notion de « matière pénale » dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : harmoniser les garanties

applicables aux différentes formes de répression et éviter que l'institution de diverses formes de répression soit un moyen de contourner les garanties fondamentales. Le Conseil constitutionnel a posé le principe de soumission des formes pénales aussi bien que non pénales de répression au même ensemble de garanties dont le noyau dur est, en droit interne, constitué des articles 7 à 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du principe constitutionnel des droits de la défense. En l'absence de définition générale de la notion de « sanction ayant le caractère d'une punition », ni même une liste de critères ou d'indices, il est possible de déduire des formulations du Conseil constitutionnel des précisions terminologiques :

- l'État peut chercher à faire respecter la loi en appliquant des « sanctions » ou en utilisant d'autres formes d'action, et en particulier la forme d'action préventive qu'est la « mesure de police » ;
- la « punition » est une forme de « sanction » parmi d'autres, et il faut la distinguer d'autres, comme en particulier celles consistant dans l'indemnisation de la victime ou dans l'annulation d'un acte entaché d'illégalité ;
- les notions de « peine », « punition » ou « répression » sont indissociables et visent la même réalité, elles déclenchent l'application des mêmes garanties constitutionnelles (par ex., *Cons. const.*, 8 déc. 2005, n° 2005-527 DC, cons. 12 : *Rec. Cons. const.*, p. 153, assimilant « peines » et « sanctions ayant le caractère d'une punition ». – V. aussi *Cons. const.*, 13 mars 2003, n° 2003-467 DC, cons. 85 : *Rec. Cons. const.*, p. 211, utilisant l'expression « domaine répressif ». – V. *JCl. Administratif*, fasc. 1458).

Ont été qualifiés par le Conseil constitutionnel de « sanctions ayant le caractère d'une punition » :

- l'interdiction d'inscription sur la liste électorale imposée par l'article L. 7 du Code électoral (*Cons. const.*, 11 juin 2010, n° 2010-6/7 QPC : *JO* 12 juin 2010, p. 10849) ;
- le retrait de la carte de séjour ou de la carte de résident (*Cons. const.*, 22 avr. 1997, n° 97-389 DC : *JO* 25 avr. 1997, p. 6271).

Ne l'ont pas été :

- l'interdiction de retour dont l'obligation de quitter le territoire peut être assortie, qualifiée de mesure de police (*Cons. const.*, 9 juin 2011, n° 2011-631 DC : *JO* 17 juin 2011, p. 10306) ;
- le licenciement auquel est tenu de procéder l'employeur d'un assistant maternel ou d'un assistant familial dont l'agrément a été retiré (*Cons. const.*, 1er avr. 2011, n° 2011-119 QPC : *JO* 2 avr. 2011, p. 5895) ;
- la soumission à l'impôt de la rémunération d'une prestation réalisée en France par une personne qui y est domiciliée ou établie, lorsque cette rémunération a été versée, aux fins d'éviter l'imposition, à une personne domiciliée ou établie à l'étranger (*Cons. const.*, 26 nov. 2010, n° 2010-70 QPC : *JO* 27 nov. 2010, p. 21118) ;
- l'obligation imposée à un abonné, en conséquence de la peine de suspension de l'accès à internet infligée par la HADOPI, de s'acquitter du prix de l'abonnement, à défaut de résiliation (*Cons. const.*, 22 oct. 2009, n° 2009-590 DC : *JO* 29 oct. 2009, p. 18292) ;
- la rétention de sûreté (*Cons. const.*, 21 févr. 2008, n° 2008-562 DC : *JO* 26 févr. 2008, p. 3272) ;
- la surveillance judiciaire, y compris lorsqu'elle comprend un placement sous surveillance électronique mobile (*Cons. const.*, 8 déc. 2005, n° 2005-527 DC : *JO* 13 déc. 2005, p. 19162).

35. – Cour européenne des droits de l'homme – La Cour européenne des droits de l'homme utilise, quant à elle, la notion de « matière pénale » puisque l'article 6, § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme vise le « bien-fondé de toute accusation en matière pénale ». Cette notion a été définie dans l'arrêt « Engel et autres » du 8 juin 1976 (*CEDH*, 8 juin 1976 : *GACEDH*, n° 4) par trois critères :

- le premier – la qualification donnée par le droit interne de l'État en cause – n'a qu'une valeur relative ;
- les deux autres sont décisifs. Il s'agit de la nature même de l'infraction – à savoir la transgression d'une norme générale ayant à la fois un caractère dissuasif et répressif –, et de la gravité de la sanction encourue. Ces deux derniers critères sont en principe alternatifs et non cumulatifs.

Si l'autonomie du concept de « matière pénale » joue en principe afin de favoriser l'applicabilité de l'article 6 quand les qualifications du droit interne y font obstacle, elle peut, paradoxalement – et exceptionnellement – jouer « à l'envers » et conduire la Cour à juger qu'elle n'est pas tenue par la qualification du droit interne afin d'écartier l'application de l'article 6. Exemples de qualification de mesures administratives au regard de la notion de « matière pénale » par la Cour européenne des droits de l'homme :

- les décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers n'emportent pas contestation sur des droits ou obligations de caractère civil ni n'ont trait à une accusation en matière pénale (*CEDH, 5 oct. 2000, n° 39652/98, Maaouia c/ France : JurisData n° 2000-145668*) ;
- la décision du ministre de l'Économie et des Finances prise en matière de concurrence constitue une « accusation en matière pénale » au sens de la convention (*Comm., Rapp. adopté le 30 mai 1991, n° 11598/85, Stenuit c/ France*) ;
- la sanction de retrait de point du permis de conduire relève de la « matière pénale » au sens de la convention (*CEDH, 23 sept. 1998, n° 27812/95, Malige c/ France : Rec. CEDH 1998, p. I-1107*).

B. - Mesures administratives défavorables étrangères aux sanctions administratives

1° Sanctions administratives et mesures de police

36. – Intérêt de la distinction – En dépit du fait qu'elles ont recours à des notions différentes (sanction administrative, sanction ayant le caractère d'une punition, matière pénale), les juridictions supérieures procèdent, de manière souvent comparable, à des distinctions parfois subtiles entre les mesures administratives répressives et les autres mesures administratives défavorables. Cette distinction fut longtemps cruciale, en raison du fait que les mesures de police échappaient aux garanties du caractère contradictoire de la procédure et des droits de la défense. L'intervention du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 (*JO 3 déc. 1983, p. 3492*), de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et aujourd'hui du Code des relations entre le public et l'administration, a fait perdre à la distinction cet intérêt dans la mesure où la procédure contradictoire est applicable aux décisions devant être motivées en application de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, comprenant notamment les mesures de police, « *sauf urgence ou circonstances exceptionnelles et sous réserve des nécessités de l'ordre public* ». Elle n'en reste pas moins importante au regard d'autres aspects spécifiques du régime des sanctions, auxquels échappent les mesures de police, en particulier les principes de non-cumul entre sanctions administratives, de rétroactivité de la loi plus douce ou d'applicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme.

37. – Critère de la distinction – « Les sanctions administratives se distinguent des mesures de police par leur finalité. Les sanctions sont d'une nature essentiellement répressive [...] Au contraire, les mesures de police ont une finalité essentiellement préventive » (*Conseil d'État, étude citée n° 1, p. 38*).

Exemple

Conjuguant les deux motifs (*V. aussi CSP, art. L. 5312-1 et s., s'agissant des prérogatives de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé*), le Code de la santé publique dispose en matière de débits de boissons que « *en cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques, la fermeture peut être ordonnée par le représentant de l'État dans le département pour une durée n'excédant pas deux mois* » (*CSP, art. L. 3332-15*), ce qui amène le juge à contrôler l'un et l'autre motifs (par ex., *CE, 21 juin 1997, n° 150747, min. Int. c/ SARL Le Koutouri : JurisData n° 1997-050379 ; RFDA 1997, p. 892*) :

Considérant que l'arrêté du préfet de police en date du 26 juin 1993 interdisant le racolage d'une clientèle commerciale sur la voie publique n'est pas au nombre des lois et règlements relatifs aux débits de boissons et restaurants et ne pouvait, en tout état de cause, servir de fondement à une mesure administrative de fermeture d'un restaurant prononcé en application de l'article L. 62 [...]

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les pratiques de racolage commercial auxquelles se livraient certains employés de l'établissement « Le Grec » aient été, en l'espèce, de nature à porter atteinte à la tranquillité du voisinage ou à compromettre l'ordre ou la moralité publics au sens des dispositions de l'article L. 62 [...].

En droit des étrangers, « l'expulsion est une mesure de police destinée à parer à une menace grave pour l'ordre public. La reconduite à la frontière est une forme particulière de refoulement. Le fait de l'assortir d'une interdiction du territoire lui confère, dans cette mesure, le caractère d'une sanction » (*B. Genevois, Un statut constitutionnel pour les étrangers : RFDA 1993, p. 871*), qualifications distinctes confirmées par les jurisprudences

constitutionnelles (*Cons. const.*, 13 août 1993, n° 93-325 DC : JO 18 août 1993, p. 11722, pour l'interdiction du territoire) et administrative (*CE*, 23 sept. 1988, *min. Int. c/ Oukoulou* : RDP 1990, p. 892, pour l'expulsion. – *TA Montpellier*, 19 mars 1997, *Kordli, Padurariu, Ene*, [3 esp.] : RFDA 1998, p. 282, *concl. Fernandez*, pour l'interdiction du territoire). L'interdiction faite par le ministre chargé des sports à des personnes ayant mis gravement en péril la santé et la sécurité matérielle ou morale des mineurs de participer à la direction et à l'encadrement des centres d'hébergement des jeunes en vacances, de camps ou de colonies de vacances, de centres de placement familial et d'organismes de jeunesse, constitue une mesure de police administrative, prise dans l'intérêt de la protection des mineurs. Elle n'a pas le caractère de sanction disciplinaire ou professionnelle (*CE*, avis, 17 nov. 1981 : GACE 1997, p. 483. – V. aussi *CE*, 21 avr. 1997, *min. délégué Jeunesse et sports c/ Petit* : RFDA 1997, p. 682).

38. – Difficulté de la distinction – Constat classique, la distinction entre les deux motifs, préventif ou répressif, n'est pas toujours aisée à établir. Il en est ici comme de la difficulté parfois de distinguer entre la police judiciaire, à finalité répressive, et la police administrative, à finalité préventive, illustrée par la mise en fourrière des véhicules, opération de police judiciaire qui « évoque tout autant par sa finalité l'opération de police administrative » (*J.-M. Auby*, note ss *CE*, 13 janv. 1992, *Grasset* : *Lebon*, p. 16 ; RDP 1992, p. 1470. – *F. Moderne*, *Observations sur une institution atypique : la mise en fourrière des véhicules* : LPA 1997, n° 73, p. 6).

Exemple

Tout comme la décision de retrait de points est qualifiée de sanction administrative (*CE*, 8 déc. 1995, n° 144160, *Mouvement défense automobilistes* : *JurisData* n° 1995-048489 ; *Lebon T.*, p. 943 ; RFDA 1996, p. 166 ; JCP G 1996, IV, 343), la suspension administrative du permis de conduire est souvent perçue comme telle, alors que le juge administratif (*CE*, 3 nov. 1989, *Blanquie* : *JurisData* n° 1989-600169 ; *Lebon T.*, p. 429 ; RDP 1990, p. 907 ; JCP G 1989, IV, p. 416) la considère comme une mesure de police : « le fondement de la mesure est moins le souci de sanctionner les conducteurs dangereux, ce qui relève de la sanction pénale, que de protéger la population des risques qu'ils lui font courir » (*Conseil d'État*, étude citée n° 1, p. 38). Et « il est vrai que ce type de mesures, comme les sanctions pénales elles-mêmes d'ailleurs, ont une double finalité, préventive et répressive : préventive parce qu'il faut protéger les tiers contre les conducteurs dangereux ou négligents, répressive parce que l'atteinte à un droit (ne serait-ce que la liberté d'aller et venir) est caractéristique d'une sanction » (*F. Moderne*, Étude : RFDA 1997, p. 6).

Le retrait d'agrément (*V. n° 45 s.*) peut être également justifié, parfois, par des considérations non répressives, telles que la protection de la santé publique (*CE*, sect., 25 févr. 1994, n° 153202, *min. délégué à la santé c/ Laboratoire d'Artois* : *JurisData* n° 1994-040507 ; *Lebon*, p. 98 ; JCP G 1994, IV, 1078, pour un retrait d'autorisation de fonctionnement d'un laboratoire d'analyse médicale) ou par la sécurité de la place financière et la garantie pour les épargnants (*note ss CE*, 23 mai 1997, *Sté Amérique Europe Asie* : *Dr. adm.* 1997, comm. 302, note D. P. ; RFDA 1997, p. 880, pour un retrait d'agrément par la commission des opérations de Bourse ancienne).

La fermeture d'un débit de tabac a récemment permis au Conseil d'État de donner un nouvel exemple de la proximité entre mesures répressives et préventives. La mesure de fermeture en cause, d'une durée de 3 mois, avait été prononcée sur le fondement de l'article 1825 du CGI, lequel autorise la fermeture de tout établissement dans lequel ont été constatées certaines infractions fiscales. On pourrait dès lors estimer, à première vue, que cette mesure a un caractère répressif. Pourtant, le Conseil d'État devait considérer que, bien qu'elle soit subordonnée au constat d'infraction, une telle mesure « a pour objet de prévenir le risque d'atteinte à l'ordre public que constituerait la réitération des manquements constatés et présente, par suite, le caractère non d'une sanction mais d'une mesure de police » (*CE*, 17 juin 2019, n° 427921, *min. Action et des Comptes publics* : *JurisData* n° 2019-011059. – Pour un autre exemple, *CE*, 10 oct. 2012, n° 345903, *SARL Le Madison* : *JurisData* n° 2012-022741, à propos de la fermeture d'un débit de boissons ordonnée sur le fondement du Code de la santé publique).

Plus que la sanction administrative, c'est sans doute la mesure de police administrative qui est à la recherche d'un critère, si tant est qu'il puisse être unique, offrant à la doctrine un champ de réflexion ouvert (pour une proposition récente, *Ch. Fardet*, *L'acte de police : acte pénalement sanctionnable* : AJDA 2019, p. 1625).

2° Sanctions administratives et mesures restitutives

39. – Distinction des mesures restitutives et répressives – La distinction entre réparation et répression, entre les caractères civil et pénal de certaines mesures et procédures, n'a pas toujours été faite et est encore parfois objet d'hésitation et de difficulté (*G. Dellis*, *Droit pénal et droit administratif : l'influence des principes de droit pénal sur le droit administratif répressif* : LGDJ, 1997, p. 191 à 205. – Par ex., *P. Gélard*, *Le caractère mixte des contraventions de grande voirie* : AJDA 1967, p. 142. – *CE*, sect., avis, 23 avr. 1997, n° 183689, *préfet Manche c/ Sté Nouvelle Entreprise Henry* : *JurisData* n° 1997-050127 ; RFDA 1997, p. 659 ; *Dr. adm.* 1997, comm. 201, distinction entre les deux aspects en matière de contravention de grande voirie). Il a également été jugé, de

manière significative, que l'obligation dans laquelle se trouvent les élèves de l'ENA qui ne respectent pas leur engagement de servir l'État pendant 10 ans de verser une somme égale à deux fois le montant du traitement annuel qu'ils perçoivent au moment de leur démission n'est pas une sanction (CE, 22 févr. 2006, n° 258555, Poplu : JurisData n° 2006-069708 ; RFDA 2006, p. 1056). Le droit des sanctions administratives admet également cette distinction, essentiellement en matière fiscale.

40. – Application de la distinction aux pénalités fiscales – Le Conseil constitutionnel a reconnu la rétroactivité de la loi plus douce aux pénalités fiscales (V. n° 67), à l'exception des « majorations de droits et intérêts de retard ayant le caractère d'une réparation pécuniaire » (Cons. const., 30 déc. 1982, n° 82-155 DC : JO 31 déc. 1982, p. 4034), ce que confirme le Conseil d'État : « seuls échappent aujourd'hui à la qualification de sanctions les intérêts de retard *prorata temporis* » (Conseil d'État, étude citée n° 1, p. 42). Par des avis essentiels en la matière, il considère qu'il convient de faire le départ entre celles, ou partie de celles, des pénalités ayant une nature punitive et celles, ou partie de celles, présentant un caractère de simple réparation du préjudice subi par l'État ou l'organisme public, afin de n'appliquer qu'aux premières le régime spécifique des sanctions administratives, notamment la rétroactivité de la loi pénale plus douce ou l'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CE, sect., avis, 31 mars 1995, min. Budget c/ SARL Auto-Industrie Méric et a. : Lebon, p. 154 ; JO 2 mai 1995, p. 6901 ; Dr. fisc. 1995, p. 806, concl. Arrighi de Casanova ; AJDA 1995, p. 739, note Dreifuss) :

Les principes que fixe ledit article 6 sont en revanche applicables à la contestation, devant les juridictions compétentes, des majorations d'impositions prévues à l'article 1729-1 du Code général des impôts en cas de manœuvres frauduleuses qui, dès lors qu'elles présentent le caractère d'une punition tendant à empêcher la réitération des agissements qu'elles visent et n'ont pas pour objet la seule réparation pécuniaire d'un préjudice, constituent, même si le législateur a laissé le soin de les établir et de les prononcer à l'autorité administrative, des « accusations en matière pénale » au sens de l'article 6 précité.

41. – Obligation de rembourser une aide d'État indûment perçue – Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule en son article 107, notamment, que :

Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Une aide accordée par un État doit être notifiée par ce dernier à la Commission qui se prononce sur sa compatibilité avec le traité. Deux cas peuvent alors être distingués :

- l'aide est illégale si elle a été mise à exécution sans avoir été notifiée à la Commission, à l'encontre des dispositions du traité : la sanction de ce manquement est la récupération de cette aide, qui est ordonnée par le juge national (CJCE, 11 juill. 1996, aff. C-39/94, SFEI : Rec. CJCE 1996, p. I-3547) ;
- l'aide peut également être incompatible avec les dispositions du traité et, en application de l'article 108, être remboursée si elle a été indûment perçue, ce qui ne constitue pas une sanction (CJCE, 17 juin 1999, aff. C-75/97, Belgique c/ Comm., § 65).

C. - Sanctions administratives et sanctions juridictionnelles

42. – Qualification administrative ou juridictionnelle des sanctions – Cette distinction revêt de l'importance compte tenu des différences juridiques résultant de ce partage du pouvoir répressif entre, d'une part, les autorités administratives, au nombre desquelles les autorités administratives indépendantes et, d'autre part, les juridictions judiciaires et administratives, de droit commun (répression pénale pour celles-là, contraventions de grande voirie pour celles-ci), et surtout spécialisées (juridictions ordinales, Cour de discipline budgétaire et financière). Et cette distinction s'opère ainsi :

- en raison de la compétence du législateur pour créer de nouvelles catégories de juridictions (Const. 4 oct. 1958, art. 34), la qualité d'organe ou de décision juridictionnelle est en principe refusée si elle n'émane pas de la loi ;
- dans le silence de la loi, la qualification peut cependant résulter des différentes caractéristiques de l'organisme compétent ou de la décision concernée.

Exemple

Les organes disciplinaires des fédérations sportives ne sont pas des juridictions (CE, sect., 19 déc. 1980, Hechter : Lebon, p. 488).

« Le législateur a entendu conférer un caractère juridictionnel aux décisions » disciplinaires rendues par le conseil de direction de la compagnie des commissionnaires près la Bourse de commerce de Paris (CE, sect., 10 juin 1983, Charbit et a. : Lebon, p. 240).

Les sanctions organisées par voie réglementaire ne peuvent être de nature juridictionnelle (CE, 16 nov. 1984, Woetglin : Lebon, p. 373)

Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche est expressément qualifié de juridiction par la loi (C. éduc., art. L. 232-3).

La Commission des infractions fiscales n'est pas un organe juridictionnel (Cass. crim., 11 janv. 2001, n° 00-80.350, non publié).

Exemple

Les décisions par lesquelles le Conseil des bourses de valeurs (remplacé par l'Autorité des marchés financiers), investi du pouvoir de prononcer des sanctions disciplinaires, ont le caractère de décisions administratives exécutoires (CE, 1er mars 1991, Le Cun, Sté bourses françaises, [2 arrêts] : *JurisData* n° 1991-642326 ; Lebon, p. 70 ; AJDA 1991, p. 358, *chron. Schwartz et Maugüé* ; RFDA 1991, p. 616, *concl. M. de Saint-Pulgent* ; JCP G 1991, IV, p. 152. – V. aussi CE, sect., 26 janv. 1996, Ctorza : Lebon, p. 16 ; Dr. adm. 1997, *comm. 104, note R. S.* : « Considérant que, par sa lettre du 28 octobre 1984, le secrétaire de la section des assurances sociales du Conseil national de l'ordre des assurances sociales du Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes a informé M. Ctorza que le rejet, par une décision du Conseil d'État statuant au contentieux en date du 9 septembre 1994, du pourvoi qu'il avait formé contre la décision du 13 juin 1991 par laquelle la section des assurances sociales dudit Conseil national lui avait infligé la sanction de l'interdiction de donner des soins aux assurés sociaux pendant une période de trois mois, avait mis fin à l'effet suspensif qui s'attachait au recours en cassation en vertu de l'article 17 de la loi du 20 juillet 1988 portant amnistie et que la date d'effet de la sanction prononcée le 13 juin 1991 devait être fixée au 28 janvier 1995 ; que si ladite lettre, qui modifie la date d'effet d'une sanction prononcée par le juge disciplinaire, intervient dans une matière juridictionnelle, elle ne saurait, eu égard à son auteur et à sa forme, être regardée comme une décision juridictionnelle, susceptible d'être déférée au Conseil d'État par la voie du recours en cassation »).

Les décisions prononcées en appel par la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État, ce qui implique sa qualification de juridiction (CSP, art. R. 4126-54).

43. – Conséquences de la distinction – S'il faut souligner de façon générale le rapprochement progressif de la procédure administrative et du droit applicable aux juridictions, et en particulier de la procédure administrative répressive et du droit pénal, des différences subsistent encore sur différents aspects organiques et processuels.

Exemple

Le rapport d'enquête ayant servi de base à une sanction prononcée par la Commission bancaire, désormais Autorité de contrôle prudentiel, n'est pas communicable au sens de la loi du 17 juillet 1978, car il « n'était pas détachable de la procédure juridictionnelle suivie devant la commission » (CE, 30 nov. 1994, *min. Éco., Fin. et Budget* : Lebon, p. 521 ; RFDA 1995, p. 218).

L'article 6, § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est opposable qu'aux procédures contentieuses suivies devant les juridictions statuant sur des droits et obligations de caractère civil ou sur des accusations en matière pénale. Pour le Conseil national de l'ordre des médecins, l'article 6 est dès lors applicable à la section disciplinaire statuant en formation juridictionnelle (CE, 26 juill. 1996, n° 164157, *Ezelin* : *JurisData* n° 1996-051053 ; Lebon, p. 305 ; RFDA 1996, p. 1043 ; JCP G 1997, IV, 247) mais non lorsqu'elle statue en formation administrative, par exemple pour suspendre un médecin en cas d'infirmité ou d'état pathologique (CE, 5 févr. 1997, n° 171172, *Fruhling* : *JurisData* n° 1997-050174 ; Dr. adm. 1997, *comm. 222, note R. S.* – CE, 25 juin 1997, n° 171970, *Hayat* : *JurisData* n° 1997-050387 ; Dr. adm. 1997, *comm. 392, note R. S.*).

La Commission de contrôle des assurances, devenue Autorité de contrôle prudentiel, lorsqu'elle prononce une sanction, doit être considérée comme une juridiction au sens de l'article 6, § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CE, 28 oct. 2002, n° 222188, *Laurent* : *JurisData* n° 2002-064583 ; AJDA 2002, p. 1492, *note Costa*. – Sur la jurisprudence « Didier », dont cet arrêt fait application, V. n° 86 et JCl. Administratif, fasc. 75). Ainsi, bien que la procédure suivie devant elle puisse n'être pas en tout point conforme aux prescriptions de cet article, les moyens tirés de ce qu'elle aurait statué dans des conditions qui ne respecteraient pas le principe d'impartialité et le principe du respect des droits de la défense peuvent être utilement invoqués à l'appui d'un recours en annulation de la sanction (CE, 30 mars 2007, n° 277991, *Sté Prédica* : *JurisData* n° 2007-071669 ; AJDA 2007, p. 720, *obs. Aubert*).

D. - Sanctions administratives particulières

44. – Schéma des sanctions administratives – Au regard de la nature juridique des sanctions administratives, le schéma répressif se présente comme un ensemble complexe :

- « en bordure », certaines mesures ne constituent pas toujours des sanctions (cas des retraits d'agrément ou d'autorisation) ;
- au sein même du processus répressif, il en est de même pour certaines mesures dont le caractère afflictif, ou même exécutoire, est incertain, soit en préalable à la sanction elle-même (cas des mesures préalables, coercitives ou comminatoires), soit au terme de la procédure (cas des transactions) ;
- parmi les sanctions elles-mêmes, certaines donnent lieu à l'application d'un régime plus ou moins spécifique, comme les sanctions contractuelles (V. [n° 32](#)).

D'où l'importance de distinguer les unes et les autres.

1° Retraits d'autorisation ou d'agrément

45. – Retraits ayant le caractère de sanction et retraits n'ayant pas le caractère de sanction – Au nombre des sanctions administratives figurent de plus en plus souvent les retraits d'agrément ou d'autorisation qui peuvent être infligés à titre temporaire ou définitif (par ex., *CSP*, art. L. 1245-1, L. 2131-3 et L. 2142-3), alors que, classiquement, cette mesure ne présente pas de caractère punitif, étant soit une mesure de police administrative justifiée par les nécessités de l'ordre public (V. n° 38. – Pour un exemple récent, *CE*, 19 juill. 2017, n° 398517, *Sté Artec et a.* : *JurisData* n° 2017-014569, à propos de l'annulation ou de la caducité de la déclaration professionnelle d'exercice d'une activité de formation professionnelle), soit un « retrait symétrique de l'octroi d'agrément » (*Conseil d'État, étude citée n° 1*, p. 41), à caractère ni répressif ni préventif, par exemple « en cas de modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation avait été délivrée » (retrait d'autorisation par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. – *CE*, 15 janv. 1997, n° 177989, *Assoc. Radio-Sud-Vendée-Pictons* : *JurisData* n° 1997-050006 ; *Lebon*, p. 20 ; *RFDA* 1997, p. 38, étude F. Moderne ; *Dr. adm.* 1997, comm. 48 ; *JCP G* 1997, IV, 1301. – V. aussi le cas de la caducité d'une autorisation, *CE*, sect., 22 mars 1996, n° 131861, *Sté NRJ SA* : *JurisData* n° 1996-050226 ; *Lebon*, p. 91 ; *AJDA* 1996, p. 471 ; *LPA* 1996, n° 105, p. 11, note C. Mondou ; *RDP* 1996, p. 1762, concl. Fratacci ; *RFDA* 1997, p. 34, étude F. Moderne ; *Dr. adm.* 1996, comm. 301 ; *JCP G* 1996, IV, 1344. – *CE*, 19 juill. 2017, *Sté Artec et a.*, préc.), ou « lorsque l'entreprise ne remplit plus les conditions légales pour exercer une activité d'établissement de crédit » (*CE*, 16 déc. 1994, n° 99219, *SA monégasque « Le Prêt »* : *JurisData* n° 1994-047231 ; *Lebon*, p. 552 ; *RFDA* 1995, p. 218, retrait par le Comité des établissements de crédit). Certains dispositifs textuels peuvent d'ailleurs viser plusieurs motifs (*CGCT*, art. L. 2223-25, retrait d'habilitation des entreprises de pompes funèbres). Ces nuances expliquent les incertitudes de qualification de ces mesures (*Conseil d'État, étude citée n° 1*, p. 124, 139, 144, 145, 147, 148, 164 et 169, soit 24 mesures. – Par ex. *C. assur.*, art. L. 325-1, retrait d'agrément des entreprises d'assurances), ainsi que l'illustre, par exemple, la difficile qualification d'un refus de renouvellement d'autorisation d'émettre émanant du Conseil supérieur de l'audiovisuel (*CE*, 19 mars 1997, n° 173514, *Assoc. Ici et Maintenant* : *JurisData* n° 1997-050578 ; *AJDA* 1997, p. 633, obs. D. M. K. ; *RFDA* 1997, p. 666. – V. aussi *Cons. const.*, 21 janv. 1994, n° 93-333 DC : *JO* 26 janv. 1994, p. 1377. – *CE*, 18 mai 1998, n° 160267, *Sté Info Première « Réussir FM » et a.* : *JurisData* n° 1998-050607 ; *RFDA* 1998, p. 893). C'est bien l'objet de la mesure qui emporte sa qualification, critère dont l'application n'est pas toujours aisée. Un exemple peut être pris s'agissant du retrait de l'agrément accordé aux agents de contrôle des organismes de sécurité sociale : le Conseil d'État devait juger que ce retrait n'est pas une sanction, dès lors que « les pouvoirs de suspension et de retrait d'un agrément reconnus au directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ont pour objet d'assurer le bon déroulement des opérations de contrôle, en garantissant la compétence et l'intégrité des agents investis, à cet effet, de prérogatives de puissance publique, ainsi que de tirer les conséquences de la modification de la situation des agents qui ont cessé d'exercer des fonctions de contrôle du fait de la suspension de leur agrément » (*CE*, 30 mars 2016, n° 382995, *Féd. employés et cadres Force Ouvrière* : *JurisData* n° 2016-005867). La clarté du critère de l'objet s'obscurcit pourtant lorsque le juge ajoute que cette qualification vaut « quand bien même une décision de suspension ou de retrait peut être liée au comportement de l'agent voire à une faute qu'il aurait commise ». Certes l'on conviendra que, comme toute compétence reconnue à une autorité administrative, c'est bien sa finalité première qui doit l'emporter lorsqu'il s'agit de fonder son régime et sa légalité, sans quoi l'on verse dans le détournement de pouvoir. Reste que l'évocation d'un retrait lié à une faute de l'agent affirme la valeur répressive de cet instrument, ce dont il est délicat de faire totalement abstraction.

46. – Intérêt de la distinction – Le régime des « retraits symétriques » présente une double particularité : le parallélisme des compétences permet en principe à l'autorité qui a délivré l'agrément d'en prononcer le cas échéant le retrait (comp. *CE, 14 janv. 1955, Caquant : Lebon, p. 27. – CE, sect., 25 juill. 1975, min. Équip. c/ Richoux : Lebon, p. 429 ; RDP 1976, p. 355, note J.-M. Auby*), et la compétence liée de l'auteur du retrait lui permet en principe d'avoir seulement à constater que les conditions de l'octroi ne sont plus réunies. C'est surtout au regard de l'obligation du respect de la procédure contradictoire que la distinction importe. Caractéristique essentielle des sanctions (*V. n° 78 s.*), cette obligation résulte des textes pour les mesures de police (*V. n° 36.*), et du juge pour le « retrait symétrique », mais seulement lorsqu'il est pris en considération de la personne, ou nécessite de son auteur une appréciation du comportement de l'intéressé, ou encore en raison des conséquences graves sur la situation de l'intéressé (par ex., *Genevois, concl. sur CE, sect., 9 mai 1980, Sté Éts Cruse*). Il en est de même lorsqu'il s'agit du refus d'un avantage, d'un titre ou d'une qualité, motivé par un comportement jugé fautif de l'intéressé (*CE, 7 avr. 1975, Bouché : Lebon, p. 221 ; AJDA 1975, p. 410, note Berman ; RDP 1975, p. 1129, concl. Labetoulle, refus ministériel d'agréer un agent de direction d'une caisse de mutualité sociale agricole*).

2° Mesures préalables, conservatoires ou comminatoires

47. – Diversité de ces mesures – La répression administrative est un processus composite et un certain nombre de mesures coercitives entourent la sanction elle-même : mesures préalables, préventives, conservatoires ou comminatoires d'intensité variable (mise en garde, mise en demeure, injonction, suspension et interruption provisoires, saisie, consignation...). Si la plupart d'entre elles ne constituent pas des sanctions, il n'en demeure pas moins que ces mesures initient le plus souvent un processus répressif. En outre, leur caractère afflictif est parfois d'autant moins douteux que leur publicité est imposée d'une façon ou d'une autre (*L. n° 77-808, 19 juill. 1977, art. 9 : JO 20 juill. 1977, p. 3837, publication de la « mise au point » de la Commission des sondages. – L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 49-1 : JO 1er oct. 1986, p. 11755, issu de L. n° 94-88, 1er févr. 1994, art. 6 : JO 2 févr. 1994, p. 1800, mod. par L. n° 2004-669, 9 juill. 2004, art. 97 : JO 10 juill. 2004, p. 12483, « observations publiques » adressées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel au conseil d'administration de l'Institut national de l'audiovisuel. – CE, 17 déc. 2008, n° 316000, Sté Oddo et Cie : JurisData n° 2008-074658, publication d'une décision comportant la sanction de faits reprochés à une société absorbée après l'absorption*).

48. – Mises en garde, injonctions et mises en demeure – Ces mesures se situent au cœur de la répression administrative : si elles constituent assez rarement les seules mesures possibles prévues par certains dispositifs, le plus souvent elles précèdent la sanction, de façon facultative ou obligatoire (*CSP, art. L. 1222-13, mise en demeure adressée à l'établissement français du sang pour une infraction commise par un établissement de transfusion sanguine. – L. n° 78-17, 6 janv. 1978, art. 20. – Application CE, 17 avr. 2019, n° 422575, Sté Optical center : JurisData n° 2019-006128*). Et la jurisprudence semble conférer à certaines d'entre elles un caractère obligatoire, qu'il s'agisse du Conseil constitutionnel (*Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC : JO 18 janv. 1989, p. 754, pour les mises en demeure du Conseil supérieur de l'audiovisuel*) ou du Conseil d'État (*CE, ass., 11 mars 1994, n° 115052, Sté La Cinq : JurisData n° 1994-041509 ; Lebon, p. 117, concl. Frydman ; JCP G 1994, II, 22350, pour les mises en demeure du Conseil supérieur de l'audiovisuel. – CE, 21 févr. 1996, n° 171138, Mutuelle antillaise assurances : JurisData n° 1996-050043 ; Dr. adm. 1996, comm. 184, note D. P. ; Lebon T., p. 737 ; AJDA 1996, p. 322, concl. Piveteau, pour les mises en demeure de la Commission de contrôle des assurances. – CE, 9 juill. 2007, n° 288367, min. Écologie, Développement et aménagement durables : JurisData n° 2007-072168, pour les installations classées. – CE, 12 déc. 2008, n° 297921, Taillepiéd c/ min. Agr. et Pêche : JurisData n° 2008-074645, pour le retrait d'une autorisation d'exploitation des cultures marines*).

49. – Saisies et consignations – Ces mesures s'inscrivent le plus souvent dans le cadre des pouvoirs administratifs d'enquête et de contrôle (*V. n° 89. – Conseil d'État, étude citée n° 1, p. 28, avec les exemples*) ou dans le cadre d'une procédure pénale : elles sont prononcées par le président du tribunal ou par l'Administration en l'attente d'une procédure judiciaire, ou en informant préalablement ou aussitôt le procureur de la République (*CSP, art. L. 5411-3, pouvoir de saisie par les pharmaciens inspecteurs de santé publique sur autorisation de l'autorité judiciaire. – C. urb., art. L. 480-2, requête du maire auprès de l'autorité judiciaire pour interruption de travaux*).

50. – Intérêt et difficulté de qualification juridique de ces mesures – La qualification de ces mesures est importante car elle détermine certains aspects essentiels de leur régime, notamment l'application ou non de la procédure contradictoire ou de la motivation (*CE, 7 nov. 1986, Edwige : JurisData n° 1986-600158 ; Lebon T.,*

p. 592, pour la non-motivation d'une décision de suspension d'un fonctionnaire), ou les règles du non-cumul des sanctions (CE, 9 oct. 1996, n° 173073, Assoc. « Ici et Maintenant » : *JurisData* n° 1996-050726 ; Lebon, p. 401 ; LPA 1997, n° 71, p. 28, note Mondou ; Quot. jur. 1996, p. 12, n° 104-105, note Pelissier ; RFDA 1997, p. 38, étude Moderne, la mise en garde prononcée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne constitue pas en elle-même une sanction et ne fait donc pas obstacle au prononcé consécutif de celle-ci) et contribue à en expliquer certains autres, notamment la recevabilité du recours contentieux (V. n° 122). Et cette qualification n'est pas toujours aisée à déterminer car si pour leurs destinataires, elles présentent presque toujours un caractère afflictif, pour leur auteur elles sont motivées davantage par la volonté voire l'urgence de mettre fin au trouble résultant du comportement punissable que par le souhait de sanctionner son auteur, et, de ce point de vue, sont plutôt considérées comme des mesures préalables à une éventuelle sanction ou d'exécution forcée pour cause d'urgence.

51. – Qualification habituelle de ces mesures – En principe, de telles mesures ne constituent pas des sanctions administratives et ne sont dès lors pas soumises aux règles afférentes (Cons. const., 28 déc. 1990, n° 90-286 : JO 30 déc. 1990, p. 10613, mesures conservatoires et non-sanctions pour certaines infractions au Code des douanes). En outre, lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une procédure judiciaire, elles sont le plus souvent rattachées à cette dernière et en suivent le cheminement juridique, notamment en matière de compétence contentieuse (CE, sect., 10 févr. 1984, min. Agr. c/ Sté les fils de Henri Ramel, [1er arrêt] et Sté Baccot-Vanier, [2e arrêt] : Lebon, p. 54, concl. Denoix de Saint-Marc ; RFDA 1984, p. 91, n° 0, concl. Denoix de Saint-Marc, à propos de la responsabilité de l'État du fait de saisies de vins par l'administration de la répression des fraudes, lesquelles « ne sont pas détachables, dans les circonstances de l'espèce, de la procédure suivie devant la juridiction pénale »).

52. – Qualification exceptionnelle de sanction – Exceptionnellement cependant, elles peuvent constituer des sanctions administratives en raison des textes applicables ou du fait de la jurisprudence, laquelle veille à les requalifier par exemple pour démasquer des sanctions déguisées (CE, 4 janv. 1964, Paillou : Lebon, p. 4 ; D. 1964, jurispr. p. 364, note Auby, en matière disciplinaire dans la fonction publique), sans pour autant éviter toutes les ambiguïtés (comp. CE, 16 déc. 1987, SCI Les Genêts : Lebon, p. 588 ; Dr. adm. 1988, comm. 8. – CE, 29 janv. 1988, Guarino : Lebon, p. 618 ; JCP G 1988, II, 21046, concl. Guillaume ; Dr. adm. 1988, comm. 144, à propos de l'obligation de reboisement).

53. – Accompagnement répressif de ces mesures – Lorsque les injonctions, mises en demeure sont accompagnées d'actes plus contraignants, l'ensemble présente alors le caractère de sanction. Il peut en aller ainsi, notamment, de :

- la suspension d'activité ou d'autorisation ;
- l'astreinte, dite “*injonction sous astreinte*”, fixant un délai pour satisfaire aux obligations (régime pétrolier, C. énergie, art. L. 142-12 – C. défense, art. L. 2342-82, entrave aux contrôles en matière d'armes chimiques) ;
- la “*consignation de sommes entre les mains d'un comptable public*”(C. envir., art. L. 171-8).

3° Mesures transactionnelles

54. – Développement de la transaction – Comme en matière pénale, le recours à la transaction en matière administrative est encouragé pour différentes raisons (Circ. Premier min., 6 févr. 1995, relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits : JO 15 févr. 1995, p. 2518. – N. Vinci, Guide de la transaction en droit administratif : Territorial Éditions, 2007. – B. Mallet-Bricou [dir], La transaction dans toutes ses dimensions, thèmes et commentaires, Actes : Dalloz, 2006), et le recours à cette pratique se développe (E. Serverin, T. Lambert et P. Lascoumes, Transactions et pratiques transactionnelles : Economica, 1987), notamment en matière fiscale ou douanière où ce procédé d'utilisation habituelle permet de régler ainsi plus de 90 % des infractions (B. Neel, Les pénalités fiscales et douanières : Economica, 1989). Le recours à la transaction est également possible pour le Défenseur des droits, créé lors de la révision constitutionnelle de 2008, qui remplace notamment la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, laquelle disposait déjà d'un pouvoir de transaction mais pas d'un pouvoir de sanction administrative (Const., art. 71-1. – L. org. n° 2011-333, 29 mars 2011, art. 28 : JO 30 mars 2011, p. 5497). Le dispositif prévoit que “*Le Défenseur des droits peut proposer à l'auteur de la réclamation et à la personne mise en cause de conclure une transaction dont il peut*

recommander les termes”. Il s'agit du versement d'une amende transactionnelle, voire de l'indemnisation de la victime. La transaction doit être homologuée par le procureur de la République. Directement articulée à la procédure judiciaire, et soustraite en partie au pouvoir de l'Administration, la transaction pénale ne saurait être qualifiée de sanction administrative. Il en irait différemment d'une transaction portant uniquement sur le prononcé de sanctions ou d'autres mesures administratives. On notera aussi que, compte tenu de l'impossibilité pour l'autorité administrative d'utiliser librement les fonds publics (*CE, sect., 19 mars 1971, Mergui : Lebon, p. 235, concl. Rougevin-Baville*), la possibilité de transiger semble devoir résulter d'une habilitation légale, comme l'illustre le cas des pénalités fiscales (*LPF, art. L. 247 et s.*). Et l'absence d'une telle habilitation législative ne permet pas de transiger, par exemple dans le cadre d'une révocation disciplinaire (*TA Versailles, 23 janv. 1998, L. c/ Caisse allocation-chômage chambres commerce et industrie : AJFP 1998, p. 29, n° 5, obs. J. M.*).

III. - Régimes juridiques

55. – Évolution du droit de la répression administrative – Le droit des sanctions administratives emprunte au régime général des actes administratifs et à des régimes juridiques inspirés du droit pénal. Pendant longtemps, il était assimilé exclusivement au premier tandis qu'il emprunte actuellement beaucoup au second, comme le montrent les protections successives posées par la jurisprudence tant nationale qu'européenne. Si, dans les développements qui suivent, les éléments de régime juridique des sanctions administratives sont exposés selon un plan fondé sur la nature des éléments (liste des principes substantiels, procéduraux...), il convient de ne pas céder à l'illusion d'optique qui consisterait à croire que les sanctions administratives relèvent d'un régime juridique uniforme (celui-ci ne constituant cependant pas un obstacle à une possible codification. En ce sens, *S. Saunier, Codifier le droit des sanctions administratives. Une fiction ? : RSC 2019, p. 31*). Bien au contraire, une certaine tendance au morcellement des régimes juridiques se fait jour. Il faut en effet distinguer au moins :

- selon la nature formelle du texte ou du principe appliqué, et la juridiction qui en fait application (régime juridique des « sanctions administratives » dans la jurisprudence du Conseil d'État, des « sanctions ayant le caractère d'une punition » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou de la « matière pénale » dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, *V. n° 35*) ;
- selon la nature de l'autorité prononçant les sanctions, le régime des sanctions prononcées par les autorités administratives indépendantes ayant tendance à s'individualiser, par l'effet de la jurisprudence Didier (*V. n° 23. – JCl. Administratif, fasc. 75*).

A. - Principes substantiels

56. – Soumission des sanctions à la Constitution – La répression administrative est bien entendu soumise à l'ensemble du « bloc de constitutionnalité », par exemple au principe d'égalité (*Cons. const., 16 juill. 1996, n° 96-377 DC : JO 23 juill. 1996, p. 11108. – CE, 30 avr. 1997, n° 180299, Synd. nat. masseurs-kinésithérapeutes-rééducateurs : JurisData n° 1997-050597 ; JCP G 1997, IV, 2096 ; RFDA 1997, p. 686, contrôle du respect du principe d'égalité par un dispositif répressif mis en place au sein de la profession*), ou au principe de responsabilité personnelle (*CE, 29 oct. 2007, n° 307736, Sté sportive professionnelle LOSC Lille métropole : JurisData n° 2007-072593 ; Lebon, p. 431 ; AJDA 2008, p. 919, note Duval ; JCP G 2007, I, 214. – V. JCl. Administratif, fasc. 1458*). Par rapport au droit pénal, son régime présente deux caractéristiques :

- d'abord, parce que *“l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle”* (*Const., art. 66*), il se démarque du droit pénal en ce que les sanctions administratives doivent être exclusives de toute peine privative de liberté (*Cons. const., 28 juill. 1989, n° 89-260 DC : JO 1er août 1989, p. 9676*) ;
- ensuite, il emprunte au droit pénal en ce que la répression administrative est entourée de mesures de sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis.

Le Conseil constitutionnel rappelle en effet régulièrement l'application aux sanctions administratives de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (*Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC : JO 18 janv. 1989, p. 754, pouvoir de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel. – Cons. const., 30 déc. 1987, n° 87-237 DC : JO 31 déc. 1987, p. 15761, pénalités fiscales. – Cons. const., 13 août 1993, n° 93-325 DC : JO 14 août 1993, p. 11014. – Cons. const., 22 avr. 1997, n° 97-389 DC : JO 26 mars 1997, p. 4661, sanctions visant les étrangers*) :

Considérant que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que : "La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée";

Considérant qu'il résulte de ces dispositions, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que les droits de la défense ;

Considérant que ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle.

1° Principe de la légalité des infractions et des sanctions

57. – État de la jurisprudence antérieure – Si la pratique actuelle montre que c'est au législateur qu'il revient d'instaurer les dispositifs de répression administrative, en droit, la position du juge administratif était plus indécise (CE, ass., 6 févr. 1981, n° 14910, *Sté varoise de transports* : *Lebon*, p. 52 ; *AJDA* 1981, p. 599, *concl. contraires Bacquet*. – V. aussi CE, 5 mai 1922, *Fontan*, *préc.* n° 2, compétence reconnue à une collectivité locale. – CE, 28 juill. 1995, n° 168607, *Sté SDG Continent* : *JurisData* n° 1995-044300 ; *Lebon*, p. 330 ; *Dr. adm.* 1995, *comm.* 621, compétence reconnue à une collectivité d'outre-mer. – CE, avis, 2 avr. 1985 : *EDCE* 1986, p. 185, n° 37, estimant qu'une convention entre médecins et caisses peut dans certains domaines comporter des régimes de sanctions distincts de ceux organisés par les lois et décrets) avant la décision du Conseil d'État, Benkerrou (CE, ass., 7 juill. 2004, n° 255136, *min. Int. c/ Benkerrou* : *JurisData* n° 2004-067191. – V. n° 58). Toutefois, le Conseil d'État jugeait que le maire était incompétent pour instituer en plus des sanctions pénales prévues par la réglementation en vigueur une sanction administrative en cas d'occupation du domaine public sans autorisation, en méconnaissance de l'arrêté local (CE, 15 mars 1996, n° 133080, *Synd. artisans, fabricants de pizzas non sédentaires Provence Côte d'Azur* : *JurisData* n° 1996-050380 ; *Lebon*, p. 78 ; *Gaz.* 1996, n° 182-184, p. 8). Constatée depuis longtemps (notamment par M. Waline), l'exigence d'un texte contenant la sanction administrative était également rappelée par le Conseil d'État (CE, 21 juin 1985, n° 32428, *Sté Total Cie fr. distribution CFO* : *JurisData* n° 1985-041522 ; *Lebon*, p. 204. – V. aussi, CE, 24 nov. 1982, *min. Transports c/ héritiers Malonda* : *Lebon T.*, p. 720 ; *RDP* 1983, p. 1676) :

Lorsqu'un texte a énuméré les sanctions susceptibles d'être infligées par l'autorité administrative en cas de faute disciplinaire ou de manquement à des prescriptions législatives ou réglementaires, cette autorité ne peut légalement faire application d'une sanction autre que l'une de celles expressément prévues.

Le Conseil d'État a énoncé que « Le principe de légalité des délits et des peines [...] s'applique aux sanctions administratives au même titre qu'aux sanctions pénales et [...] implique que les éléments constitutifs des infractions soient définis de façon précise et complète » (CE, 9 oct. 1996, n° 170363, *Sté Prigest* : *JurisData* n° 1996-050697 ; *Dr. adm.* 1997, *comm.* 2, *note D. P.*). Cependant, des incertitudes ont longtemps subsisté en ce qui concerne l'exclusivité de la compétence du législateur en la matière ainsi que sur le degré d'exigence de la précision législative, ce qu'illustrait la décision du Conseil d'État constatant que la disposition d'incrimination et de sanction « rédigée en termes suffisamment clairs et précis constitue une base légale suffisante permettant à l'autorité administrative de prendre la mesure qui est critiquée » (CE, 12 avr. 1995, *Sté PME Assurance* : *Lebon T.*, p. 670 ; *Dr. adm.* 1995, *comm.* 469. – Pour le dispositif répressif de la Commission de contrôle des assurances, *C. assur.*, art. L. 310-18). Le Conseil constitutionnel n'a pas eu l'occasion de se prononcer expressément sur ce point, il a cependant estimé que le législateur était compétent pour les contraventions de grande voirie qui sont passibles d'amendes « dont le montant excède celui prévu pour les contraventions de police » (*Cons. const.*, 23 sept. 1987, n° 87-151 L : *JO* 26 sept. 1987, p. 11260), et paraît peut-être en voie de s'orienter vers la même solution en matière d'amendes administratives, conférant, dans ces mêmes limites, la compétence au pouvoir réglementaire (*Cons. const.*, 9 avr. 1996, n° 96-373 DC : *JO* 13 avr. 1996, p. 5724).

58. – Nouvel état du droit – Le Conseil d'État a clarifié les conditions de l'application aux sanctions administratives du principe de légalité des délits et des peines par deux arrêts importants. Par l'arrêt d'assemblée Benkerrou (CE, ass., 7 juill. 2004, n° 255136, *min. Int. c/ Benkerrou* : *JurisData* n° 2004-067191 ; *AJDA* 2004, p. 1695, *chron. Landais et Lenica* ; *Dr. adm.* 2004, *comm.* 155, *note Breen* ; *LPA* 11 nov. 2004, *note Saillard* ; *RFDA* 2004, p. 913, *concl. Guyomar* ; *RFDA* 2004, p. 1130, *note Degoffe et Haquet*), il a jugé que si, lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, ce principe 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, il implique, en revanche, que les sanctions soient prévues et énumérées par un texte. Toutefois, ce texte n'a pas, dans tous les cas, à être une loi (V. également *CE, 15 déc. 2004, n° 263596, Mohoubi* : *JurisData n° 2004-067849* ; *JCP A 2005, 1076, note Moreau*. – *TA Paris, 2e ch., 7e sect., 25 févr. 2005, n° 0308524/7, Hôtel Geoffroy Marie Opéra* : *JurisData n° 2005-275214*). Cette référence à la distinction des cas où la loi était nécessaire, et des autres restait cependant imprécise et peu opérationnelle. C'est par l'arrêt de section Fédération de l'hospitalisation privée (*CE, sect., 18 juill. 2008, n° 300304* : *JurisData n° 2008-073910* ; *AJDA 2008, p. 1812, chron. Geffray et Liéber*) que le Conseil d'État a apporté une clarification sur les cas dans lesquels ce texte doit être une loi et ceux dans lesquels un acte réglementaire est suffisant. Il a jugé que « lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève du législateur en application de l'article 34 de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer, le cas échéant, le régime des sanctions administratives dont la méconnaissance de ces obligations peut être assortie et, en particulier, de déterminer tant les sanctions encourues que les éléments constitutifs des infractions que ces sanctions ont pour objet de réprimer ». Il appartient par ailleurs au pouvoir réglementaire, de manière classique, de préciser la procédure de mise en œuvre des sanctions administratives, même lorsque celles-ci sont prévues par la loi (*CE, 2 juill. 2007, n° 285485, Synd. médecins Aix et région* : *JurisData n° 2007-072205*). Le Conseil d'État a, en outre, précisé que si, en matière d'édition de sanctions administratives sont seuls punissables les faits constitutifs d'un manquement à des obligations définies par des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur à la date où ces faits ont été commis (pour illustration, *CAA Nancy, 5 mai 2011, n° 10NC00425, SARL Le Royal de Chine c/ Préfecture Vosges* : *JurisData n° 2011-009956*), en revanche, et réserve faite du cas où il en serait disposé autrement, s'appliquent immédiatement les textes fixant les modalités des poursuites et les formes de la procédure à suivre, alors même qu'ils conduisent à réprimer des manquements commis avant leur entrée en vigueur. N'ont toutefois pas à être réitérés des actes de procédure régulièrement intervenus (*CE, sect., 17 nov. 2006, n° 276926, Sté CNP Assurances* : *JurisData n° 2006-071062* ; *Dr. adm. 2007, comm. 1* ; *JCP G 2006, II, 10011, note Israël*). De plus, un ministre ne peut pas instituer une sanction s'il n'est pas habilité à le faire par le texte réglementaire dont il est chargé de faire application (*TA Paris, 25 févr. 2005, Hôtel Geoffroy Marie Opéra, préc.*).

59. – Exigence de précision des infractions – Le principe de « légalité » implique un certain degré de précision. Validant un dispositif répressif administratif, le Conseil constitutionnel a aussi constaté notamment que « l'infraction [...] est définie en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire » (*Cons. const., 25 févr. 1992, n° 92-307 DC* : *JO 12 mars 1992, p. 3003*, pour le transport d'un étranger en situation irrégulière). À sa suite, le Conseil d'État en a posé le principe (*CE, 9 oct. 1996, Sté Prigest, préc. n° 57*) :

Le principe de légalité des délits et des peines [...] s'applique aux sanctions administratives au même titre qu'aux sanctions pénales et [...] implique que les éléments constitutifs des infractions soient définis de façon précise et complète.

60. – Cependant, comme l'illustre l'absence de définition de la faute professionnelle en matière disciplinaire, de nombreux textes sont imprécis, utilisant bien souvent la méthode de l'incrimination par renvoi qui « consiste à prévoir une peine applicable à une infraction dont les éléments constitutifs sont définis par un autre texte auquel il est fait référence » (M. Delmas-Marty), en prévoyant la sanction de toute « *infraction aux lois et règlements* » concernés (*CSP, art. L. 3332-15*. – *C. assur., art. L. 351-7* – *CPCE, art. L. 36-11*. – *CCH, art. L. 313-13*), et dont la constitutionnalité semble être bien admise (*Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC* : *JO 18 janv. 1989, p. 754*, pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel) :

Appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements [...] les obligations susceptibles d'être sanctionnées sont uniquement celles résultant des termes de la loi ou celles dont le respect est expressément imposé par la décision d'autorisation prise en application de la loi et des textes réglementaires qui, dans le cadre déterminé par le législateur, fixent les principes généraux définissant les obligations des différentes catégories de services de communication audiovisuelle.

Plus conformes à l'exigence constitutionnelle de clarté et de précision, un certain nombre de textes précisent davantage les infractions punissables : renvois plus précis à des dispositions législatives (*CPCE, art. L. 36-11, 2°*. – *L. n° 97-1051, 18 nov. 1997, art. 7 à 9* : *JO 19 nov. 1997, p. 16723*. – *L. n° 98-467, 17 juin 1998, art. 55 et 56* : *JO 18 juin 1998, p. 9247*) ; énumération des infractions (*CCH, art. L. 313-3, "irrégularité grave dans l'emploi des fonds, de faute grave dans la gestion, de carence dans la réalisation de l'objet social ou de non-respect des conditions d'agrément"*).

61. – Absence de l'élément moral de l'infraction – Les textes et le juge semblent négliger l'élément intentionnel. Sauf rares exceptions (V. [n° 90](#)), les infractions administratives sont des « infractions matérielles », le simple constat des faits suffisant à établir la responsabilité de son auteur et la sanction à infliger (M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, *préc.* n° 7, p. 57) :

En matière administrative, la tendance dominante est de se contenter d'une simple faute matérielle, soit parce que le texte incriminateur n'a rien précisé au sujet de la faute, soit parce qu'il est clairement établi que l'existence d'une intention délictueuse, mauvaise foi véritable, transforme l'infraction en délit correctionnel [...] Mais il n'en est pas toujours ainsi [...] Le droit administratif impose parfois la faute intentionnelle ou même la fraude comme élément constitutif d'une infraction administrative.

2° Principe de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation

62. – Nécessité de la sanction – Le principe de nécessité des peines résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que *“la loi ne doit établir que les peines strictement et évidemment nécessaires”*. Ce principe ne concerne pas seulement le droit pénal et est applicable à l'ensemble des « sanctions ayant le caractère d'une punition » (Cons. const., 30 déc. 1987, n° 87-237 DC : JO 31 déc. 1987, p. 15761). Il a pour corollaires l'interdiction des peines automatiques et la limitation du cumul des peines. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ce principe comporte plusieurs volets (Cons. const., 13 mars 2003, n° 2003-467 DC : JO 19 mars 2003, p. 4789) :

- le principe même et la nature de la peine doivent être « nécessaires », ce qui signifie que des alternatives à la répression doivent lui être préférées si, moins attentatoires aux droits et libertés, elles suffisent à assurer un niveau suffisant de respect de la règle de droit ;
- le quantum de la peine doit être « proportionné » à la gravité du manquement et à ce qui est nécessaire pour assurer le respect de la règle ;
- le prononcé de la sanction ne peut être fait qu'après que l'autorité compétente a pu apprécier les circonstances propres à la personne mise en cause.

Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation sur la nécessité et sur la proportionnalité de la peine prévue par le législateur. Il ne lui appartient pas de substituer, en principe, son appréciation de ces questions à celle du législateur (Cons. const., 20 janv. 1981, n° 80-127 DC, cons. 11 à 13 : JO 22 janv. 1981, p. 308. – Cons. const., 3 sept. 1986, n° 86-215 DC, cons. 5 à 7 : JO 5 sept. 1986, p. 10788. – Cons. const., 20 janv. 1992, n° 92-316 DC, cons. 31-32 : Rec. Cons. const., p. 14. – Cons. const., 22 avr. 1997, n° 97-389 DC, cons. 31 : JO 25 avr. 1997, p. 6271, sanction fiscale. – Cons. const., 30 déc. 1997, n° 97-395, cons. 39-40 : JO 31 déc. 1997, p. 19313, sanction fiscale. – Cons. const., 13 mars 2003, n° 2003-467 DC, cons. 60, 61 et 70 à 72 : JO 19 mars 2003, p. 4789. – Cons. const., 29 déc. 2003, n° 2003-489 DC, cons. 13 : JO 31 déc. 2003, p. 22636, sanction fiscale). Il a pu énoncer que les sanctions peuvent être justifiées pour réaliser des objectifs constitutionnels, tels « la sauvegarde de l'ordre public, la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socio-culturels » (Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC : JO 18 janv. 1989, p. 754, pour le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel), ou bien que telle sanction est rendue nécessaire « eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme » (Cons. const., 16 juill. 1996, n° 96-377 DC : JO 23 juill. 1996, p. 11108, pour la déchéance de la nationalité par suite de condamnation pour acte de terrorisme). Ce contrôle de la nécessité des peines, qui porte sur la nature de la peine, est contrebalancé par le développement d'un contrôle de proportionnalité entre le niveau de la peine et le manquement. En effet, au contraire du contrôle de la nécessité de la sanction, le Conseil constitutionnel exige de façon rigoureuse le respect de la règle de proportionnalité par le législateur, par exemple :

- en ce qui concerne les sanctions du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le législateur a entendu proportionner aussi bien la durée que l'ampleur de la suspension à la gravité du manquement commis par le titulaire de l'autorisation (Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC, *préc.*) ;
- en ce qui concerne le retrait de la carte de séjour ou de résident à un employeur occupant irrégulièrement un étranger, les sanctions administratives prévues par la loi, qui ne revêtent pas un caractère automatique et dont la mise en œuvre est placée sous le contrôle du juge administratif, ne sont pas entachées, même compte tenu des sanctions pénales qui peuvent être le cas échéant applicables, d'une disproportion manifeste (Cons. const., 22 avr. 1997, n° 97-389 DC, *préc.*) ;

- en ce qui concerne l'amende, dont le montant est égal à 50 % du montant de la facture, pour délivrance de facture ne correspondant pas à une livraison ou à une prestation de service réelle, le législateur n'a pas établi une amende fiscale manifestement disproportionnée au manquement, toutefois, 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, exigence dont il appartiendra aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect (*Cons. const.*, 30 déc. 1997, n° 97-395 DC : JO 31 déc. 1997, p. 19313) ;
- en ce qui concerne la protection de la propriété littéraire et artistique sur Internet, l'instauration d'une peine complémentaire destinée à réprimer les délits de contrefaçon commis au moyen d'un service de communication au public en ligne et consistant dans la suspension de l'accès à un tel service pour une durée maximale d'un an, assortie de l'interdiction de souscrire pendant la même période un autre contrat portant sur un service de même nature auprès de tout opérateur, ne méconnaît pas le principe de nécessité des peines (*Cons. const.*, 22 oct. 2009, n° 2009-590 DC : JO 29 oct. 2009, p. 18292) ;
- en ce qui concerne la rétention de sûreté, afin que la mesure conserve son caractère strictement nécessaire, le législateur a entendu qu'il soit régulièrement tenu compte de l'évolution de la personne et du fait qu'elle se soumet durablement aux soins qui lui sont proposés, dès lors le moyen tiré de ce que le renouvellement de la mesure sans limitation de durée est disproportionné doit être écarté (*Cons. const.*, 21 févr. 2008, n° 2008-562 DC : JO 26 févr. 2008, p. 3272).

63. – Portée du principe de proportionnalité – Dans la jurisprudence constitutionnelle, le principe de proportionnalité détermine de nombreux aspects du régime des sanctions et de leur prononcé :

- la modulation des peines (cependant, V. [n° 65](#)) ;
- la motivation du prononcé (V. [n° 101](#)) ;
- le problème du cumul des sanctions (V. [n° 69 s.](#)).

Autant d'exigences qui conduisent parfois le législateur à préciser le dispositif existant.

Exemple

Pour les sanctions prononcées par l'Autorité de la concurrence (*C. com.*, art. L. 464-2 : "Les sanctions pécuniaires sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie, à la situation de l'organisme ou de l'entreprise sanctionné ou du groupe auquel l'entreprise appartient et à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées par le présent titre. Elles sont déterminées individuellement pour chaque entreprise ou organisme sanctionné et de façon motivée pour chaque sanction").

Pour le dispositif répressif de l'Autorité des marchés financiers, auquel un ajout reprend la règle du "plafond des sanctions cumulées" (*C. mon. fin.*, art. L. 621-15).

64. – Contrôle par les juges ordinaires de la proportionnalité des sanctions infligées – C'est par ailleurs à un plein contrôle de proportionnalité de la sanction prononcée au manquement que procèdent tant le juge judiciaire (*Cass. com.*, 4 juin 1996, *Entr. Jean-Lefebvre : Dr. adm.* 1996, *comm.* 476, pour une sanction infligée par le Conseil de la concurrence. – *M.-C. Boutard-Labarde, Principe de proportionnalité et fixation des amendes en droit de la concurrence : LPA* 1998, n° 117, p. 44. – *CA Paris*, 10 sept. 1996, *Oury c/ Agent judiciaire du Trésor : LPA* 1996, n° 128, p. 22, *note C. Ducouloux-Favard*, pour une sanction infligée par la commission des opérations de Bourse ancienne : pour une sanction infligée par un organisme de sécurité sociale), que le juge administratif (V. [n° 119](#)). Ce dernier l'a affirmé sans aucune ambiguïté dans un arrêt Arfi (*CE, sect.*, 22 juin 2007, n° 272650, *Patrick Arfi : JurisData* n° 2007-072043. – *CAA Douai*, 30 juill. 2009, n° 08DA00778 : *JurisData* n° 2009-016814. – V. également antérieurement, *CE*, 12 avr. 1995, *Sté PME Assurances : Lebon T.*, p. 670 ; *Dr. adm.* 1995, *comm.* 469, pour une sanction prononcée par la Commission de contrôle des assurances. – *CE, sect.*, 10 juill. 1995, *Sté Télévision française TF1 : Lebon*, p. 298 ; *AJDA* 1995, p. 637, *concl. Toutée*). Pour illustrer ce contrôle de proportionnalité, on peut se référer à une décision récente du Conseil d'État en date du 17 avril 2019, qui portait sur le pouvoir de sanction de la CNIL (*CE*, 17 avr. 2019, n° 422575, *Sté Optical Center : JurisData* n° 2019-006128). Saisi de la légalité d'une sanction pécuniaire de 250 000 €, le Conseil d'État retient que « lorsque la CNIL constate des

manquements à l'obligation d'assurer la sécurité et la confidentialité des données, il lui appartient, pour prononcer une sanction sous le contrôle du juge, de tenir compte de la nature, de la gravité et de la durée de ces manquements, mais aussi du comportement du responsable du traitement à la suite de ce constat ». Or, en l'espèce, la juridiction constate que la CNIL n'a pas tenu compte, dans le choix de la sanction, de la célérité avec laquelle l'entreprise sanctionnée avait apporté les mesures correctrices aux manquements reprochés : il juge ce faisant la sanction disproportionnée.

65. – Interdiction des systèmes de peines administratives fixes et individualisation des peines – Le juge peut également être conduit à vérifier à ce titre que le dispositif textuel permet une modulation de la sanction (*CE, 30 avr. 1997, n° 180299, Synd. nat. masseurs-kinésithérapeutes-rééducateurs : JurisData n° 1997-050597 ; JCP G 1997, IV, 2096 ; RFDA 1997, p. 686*) :

Le moyen tiré de ce que la détermination des sanctions méconnaîtrait le principe de proportionnalité manque en fait, dès lors que la convention prévoit la modulation des sanctions applicables, et notamment l'intervention de sanctions plus lourdes par leur durée quand le nombre de coefficients réalisés dépasse 50 000.

De manière plus générale, le nécessaire respect du principe de proportionnalité s'oppose à ce que l'autorité administrative ou juridictionnelle chargée de prononcer la peine soit privée de tout pouvoir d'appréciation dans le cadre d'un système de peines automatiques (sur quelques aspects pénaux de cette question, *P. Januel, Vies, morts et éternelles résurrections politiques des peines automatiques : Délibérée, 2019, n° 2, p. 50 s.*). Le Conseil constitutionnel l'avait implicitement jugé dans sa décision de 1989 (*citée n° 8*), sur le pouvoir de sanction du CSA (*cons. 35*) ; il juge désormais expressément et de manière constante qu'une telle automaticité pourrait conduire, dans certaines hypothèses, à infliger une sanction non proportionnée aux faits reprochés (*Cons. const., 27 juill. 2000, n° 2000-433 DC, cons. 51 : JO 2 août 2000, p. 11922*). Ce n'est donc pas le caractère obligatoire de la sanction qui est condamné : au contraire, le Conseil constitutionnel affirme régulièrement que le principe d'individualisation des peines ne saurait « interdire au législateur de fixer des règles assurant une répression effective des infractions » (*Cons. const., 17 mars 2011, n° 2010-105/106 QPC, M. César S. et a. : JO 18 mars 2011, p. 4935, cons. 5*). En revanche, l'autorité administrative doit disposer d'un pouvoir d'appréciation, afin de tenir compte des circonstances propres à chaque espèce. Cela conduit ainsi le Conseil constitutionnel à valider le dispositif d'amende fiscale égale à 50 % des sommes non déclarées en cas de violation par le contribuable de certaines de ses obligations déclaratives, sous réserve que l'administration prononce de telles sanctions en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce (*Cons. const., 20 juill. 2012, n° 2012-267 QPC, Irène L. : JO 21 juill. 2012, p. 12003*). Dans le même sens, il a jugé conforme au principe de nécessité l'existence d'une peine obligatoire de publication et d'affichage des sanctions de retrait des copies conformes de licence ou d'immobilisation des véhicules de transport routier (en cas de violation de la législation en matière de transport, de travail, d'hygiène ou de sécurité) dès lors que les modalités de cette publication sont elles-mêmes fixées en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce (*Cons. const., 28 juin 2013, n° 2013-329 QPC, Sté Garage Dupasquier : JO 30 juin 2013, p. 10964*). La jurisprudence administrative est sur ce point concordante. Le Conseil d'État a rappelé à ce propos dans une décision concernant l'Agence de lutte contre le dopage que son pouvoir de sanction n'a pas de caractère automatique et qu'elle dispose d'un pouvoir de modulation des sanctions qu'elle inflige en tenant compte des circonstances de l'espèce (*CE, 18 juill. 2011, n° 338390, Thion c/ Agence française de lutte contre le dopage : JurisData n° 2011-017161. – V. n° 121*). Dans le même sens, il a jugé que l'exigence d'individualisation était méconnue dans le cas où un sportif a été sanctionné automatiquement pour avoir contrevenu au règlement établi par sa fédération, sur le fondement de dispositions législatives n'habilitant pas l'organe disciplinaire compétent à statuer sur l'imputabilité effective des fautes techniques ni lui permettant de tenir compte des circonstances propres à chaque espèce (*CE, 21 oct. 2013, n° 367107, Occansey : JurisData n° 2013-023355*, pour la sanction prononcée à l'encontre d'un entraîneur de basket-ball coupable de trois fautes « techniques »). Le Conseil d'État s'est également prononcé sur la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement, sanction susceptible d'être prononcée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration sur le fondement de l'article L. 626-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à l'encontre d'employeurs de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière. Il a ainsi jugé que le prononcé d'une telle sanction ne pouvait être légal qu'à l'issue d'une procédure contradictoire permettant à l'autorité administrative de se prononcer en tenant compte des observations de l'employeur concerné. Le Conseil d'État devait alors préciser qu'un employeur ne saurait alors être sanctionné lorsqu'il a accompli toutes les vérifications lui incombant en vertu du Code du travail et n'était pas en mesure de s'assurer que les documents présentés étaient frauduleux (*CE,*

13 mars 2019, n° 424565, C. : *JurisData* n° 2019-003865). C'est bien entendu le caractère punitif de la sanction qui conditionne l'application du principe d'individualisation des peines. C'est ce que l'on peut déduire de la position du Conseil d'État, qui distingue par exemple les majorations fiscales qui tendent « à empêcher la réitération des agissements qu'elles visent » et celles qui ont pour objet la seule réparation d'un préjudice pécuniaire, c'est-à-dire les intérêts de retard (*CE, sect., avis, 5 avr. 1996, n° 176611, Houdmond : JurisData n° 1996-042549 ; Lebon, p. 116 ; JO 2 mai 1996, p. 6635 ; Dr. adm. 1996, comm. 350 ; Dr. fisc. 1996, comm. 765, concl. Arrighi de Casanova ; RFDA 1997, p. 843, étude J. Petit, l'application de la rétroactivité in mitius aux sanctions fiscales*). Seules les premières sont soumises au principe d'individualisation. En revanche, lorsque la loi elle-même a prévu différents taux de majoration en fonction du comportement du contribuable, « le juge de l'impôt, après avoir exercé son plein contrôle sur la qualification retenue par l'Administration, doit appliquer le taux de la majoration prévu en ce cas par la loi sans pouvoir le moduler pour tenir compte de la gravité de la faute commise par le contribuable » (*CE, sect., avis, 5 avr. 1996, Houdmond, préc. – CE, avis, 8 juill. 1998, Fatell : Dr. fisc. 1998, comm. 842 ; RJF 1998, n° 8-9, p. 637, concl. Arrighi de Casanova, n° 970 ; JO 15 oct. 1998, p. 15619. – Réaffirmé par CE, 24 mars 2006, n° 257330, SA Martell & Co : JurisData n° 2006-080904 ; JCP G 2007, II, 10206, note Belda*).

3° Principe de rétroactivité de la loi répressive plus douce

66. – Application aux sanctions administratives – À partir des termes mêmes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme, le Conseil constitutionnel estime que « le principe de non-rétroactivité ainsi formulé ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire » (*Cons. const., 30 déc. 1982, n° 82-155 DC : JO 31 déc. 1982, p. 4034*). Le droit européen va dans le même sens. L'article 49, § 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose en effet notamment : « *il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée* ». Sur ce fondement, le Tribunal de l'Union européenne juge ainsi que lorsque l'évolution d'une réglementation en matière de sanctions administratives « conduirait à ce que sur certains aspects la nouvelle réglementation soit moins sévère, mais sur d'autres aspects plus sévère que l'ancienne, il y a lieu, afin de déterminer la réglementation la plus clémente, non de procéder à une analyse abstraite, mais de déterminer celle qui, *in concreto*, est la plus favorable à l'entreprise en cause, compte tenu de sa situation » (*Trib. UE, 27 juin 2017, aff. T-151/16, NC c/ Comm.*). Cette analyse concorde, si ce n'est s'inspire, de la position de la Cour EDH dégagée dans son arrêt Scoppola c/ Italie, du 17 septembre 2009 (*CEDH, 17 sept. 2009, n° 10249/03*). Les juridictions internes donnent désormais plein effet à ce principe, au point par exemple, sur la base d'un avis (*CE, ass., avis, 27 mai 1993 : GACE 1997, p. 351, comm. J.-H. Robert ; EDCE 1993, p. 342, n° 45*), de faire prévaloir un traité sur la disposition législative d'incrimination (*CE, 17 mars 1997, n° 124588, Office migrations internationales : JurisData n° 1997-050366 ; Dr. adm. 1997, comm. 268, note C. M. ; RFDA 1997, p. 665*) :

Découle de ce principe, la règle selon laquelle la loi pénale nouvelle doit, lorsqu'elle abroge une incrimination ou prévoit des peines moins sévères que la loi ancienne, s'appliquer aux auteurs d'infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des condamnations passées en force de chose jugée ; que cette règle s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi aux sanctions administratives, au nombre desquelles figure la contribution spéciale que doit acquitter, en vertu de l'article L. 341-7 précité du Code du travail, l'employeur qui occupe des Étrangers non munis du titre les autorisant à exercer une activité salariée en France.

Dans le même sens, le Conseil d'État a rappelé que la règle découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 « selon laquelle la loi pénale nouvelle doit, lorsqu'elle abroge une incrimination ou prévoit des peines moins sévères que la loi ancienne, s'appliquer aux auteurs d'infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des condamnations passées en force de chose jugée [...] s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi aux sanctions administratives » (*CE, 16 nov. 2007, n° 289184, Cie aérienne Iberia lineas aeras de Espagna : JurisData n° 2007-072706. – V. aussi CE, sect., 17 nov. 2006, Sté CNP Assurances, préc. n° 58. – CE, 18 mars 2019, n° 424610, M. B. : JurisData n° 2019-004076*). Cependant, un pouvoir nouveau de sanction conféré par la loi à une autorité administrative ne peut être exercé qu'à l'égard des agissements délictueux commis postérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi (*CAA Lyon, 21 avr. 2011, n° 10LY00365, CAF Haute-Loire*).

67. – Application aux sanctions fiscales – Le principe ne s'applique pas aux mesures ne constituant pas une sanction (*Cons. const.*, 28 déc. 1995, n° 95-369 DC : JO 31 déc. 1995, p. 19099), mais il s'applique pleinement aux sanctions fiscales même en cas de validation législative (*Cons. const.*, 19 nov. 1997, n° 97-390 DC : JO 25 nov. 1997, p. 17020). Sur la base de la distinction entre le caractère restitutif ou répressif des sanctions fiscales, le Conseil d'État a formulé l'avis suivant (*CE, sect., avis*, 5 avr. 1996, *Houdmond, préc. n° 65*) :

Le principe selon lequel la loi pénale nouvelle doit, lorsqu'elle abroge une incrimination ou prononce des peines moins sévères que la loi ancienne, s'appliquer aux infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des condamnations passées en force de chose jugée, s'étend aux majorations de droit pour mauvaise foi prévues par l'article 1729-1 du Code général des impôts [...] dès lors qu'elles présentent le caractère d'une punition tendant à empêcher la réitération des agissements qu'elles visent et n'ont pas pour objet la seule réparation d'un préjudice pécuniaire [...]

Lorsqu'il y a lieu de faire application de la loi répressive nouvelle plus douce, le juge de l'impôt doit substituer lui-même les pénalités résultant de l'application de cette loi aux majorations établies par l'Administration. Cette distinction importante est appliquée non sans poser parfois quelque difficulté (*CE*, 27 févr. 1998, n° 177991, *Vanadia* : *JurisData* n° 1998-043801 ; *Dr. fisc.* 1998, *comm.* 516, *concl. Arrighi de Casanova* ; *Quot. jur.* 1998, n° 64, p. 7) :

Il résulte de ces dispositions (*CGI, art. 1729*) que les intérêts de retard n'ont pas le caractère d'une sanction, mais celui d'une réparation du préjudice pécuniaire subi par le Trésor en cas de paiement insuffisant ou tardif ou en cas de défaut de paiement de l'impôt ; que, par suite, pour déterminer si les dispositions de l'article 1729 du Code général des impôts, dans leur rédaction résultant de la loi du 8 juillet 1987, instituent une sanction plus douce que celle qui était prévue par la législation antérieurement en vigueur, il convient de ne prendre en compte que le taux de majoration prévu par le nouveau texte en cas de mauvaise foi, à l'exclusion des intérêts de retard ; que, pour procéder à cette comparaison, il y a lieu de ne prendre en compte que la part de majorations qui, en vertu des règles antérieurement applicables, présentait le caractère d'une sanction, et donc d'en défalquer la fraction correspondant aux intérêts de retard, qui étaient, en tout état de cause, maintenus lorsque le juge était conduit à prononcer la décharge des pénalités ; qu'il suit de là que le Conseil d'État ne devrait appliquer, en l'espèce, le taux de 40 % que dans le cas où cette comparaison en ferait apparaître le caractère moins sévère ;

Il résulte de l'instruction que la part de la majoration de 50 % appliquée aux droits supplémentaires assignés à M. Vanadia, qui présentait le caractère d'une sanction, au sens ci-dessus défini, est de moins de 40 % ; qu'il y a lieu, en conséquence, de remettre à la charge de M. Vanadia des sommes égales à 50 % des suppléments d'impôt sur le revenu auxquels il a été assujéti au titre, respectivement, des années 1985 et 1986.

68. – Rétroactivité et plein contentieux – Par ailleurs, en vertu des exigences européennes le recours contre les sanctions administratives est un recours de plein contentieux (*V. n° 115*). C'est en conséquence de cette classification que le Conseil d'État a affirmé très nettement le principe de rétroactivité de la loi répressive plus douce, le plein contentieux se différenciant du recours pour excès de pouvoir par le fait que le juge statue en plein contentieux sur les faits et le droit en vigueur à la date à laquelle il rend sa décision (*CE, ass.*, 16 févr. 2009, n° 274000, *Sté Atom* : *AJDA* 2009, p. 583 ; *RJEP* 2009, *comm.* 30, *note Melleray*. – Dans le même sens, *CE*, 16 nov. 2007, *Cie aérienne Iberia lineas aeras de España, préc. n° 66*. – *CAA Lyon*, 10 juill. 2009, n° 07LY01537, *Entr. transport routier de marchandises François Sotty* : *JurisData* n° 2009-011680). Le Conseil d'État a également énoncé dans un avis que, saisi d'une contestation portant sur un retrait de points du permis de conduire, le juge administratif statue dans le cadre d'un recours de plein contentieux. Pour contrôler cette sanction, il doit faire application d'une loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle la réalité de l'infraction à l'origine du retrait de points a été établie et celle à laquelle il statue. À cette fin, il doit prendre une décision qui se substitue à celle de l'Administration (*CE, avis*, 9 juill. 2010, n° 336556, *Jean-Luc A.* : *JurisData* n° 2010-011152). Le principe ne s'applique cependant pas dans le cas où une infraction pénale est remplacée par une sanction administrative (*CE*, 28 nov. 2008, n° 295847, *SCEA Caltot* : *JurisData* n° 2008-074579).

4° Principe non bis in idem

69. – Absence de valeur constitutionnelle – De jurisprudence ancienne et constante, l'adage *Non bis in idem* n'a pas valeur constitutionnelle, ce qui laisse au législateur la possibilité d'y déroger (*Cons. const.*, 30 juil. 1982, n° 82-143 DC, *Loi sur les prix et les revenus* : JO 31 juill. 1982, p. 2470. – *Cons. const.*, 27 sept. 2013, n° 2013-341, *M. Smaïn Q. et a.* : JO 1er oct. 2013, p. 16304). Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas des limites juridiques au cumul des sanctions et des poursuites, sur le fondement du principe de nécessité des peines, qui a lui valeur constitutionnelle. Au contraire, les évolutions jurisprudentielles démontrent la nécessité d'encadrer un tel cumul face à la montée en puissance des impératifs de répression.

a) Jurisprudence constitutionnelle

70. – État antérieur de la jurisprudence – Le Conseil constitutionnel a également rattaché le principe *Non bis in idem* au principe de nécessité des peines. Dans un état initial de sa jurisprudence, il jugeait d'abord que « sans qu'il soit besoin de rechercher si le principe [selon lequel une même personne ne peut pas être punie deux fois pour le même fait] a valeur constitutionnelle, il convient de relever qu'il ne reçoit pas application au cas de cumul entre sanctions pénales et sanctions administratives », et ensuite, au visa de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que « si l'éventualité d'une double procédure [administrative et pénale] peut [...] conduire à un cumul de sanctions, 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 » (*Cons. const.*, 28 juill. 1989, n° 89-260 DC, cons. 15 à 22 : JO 1er août 1989, p. 9676). Durcissant sa position et procédant à un revirement, il dégagait par la suite une règle bien plus contraignante pour le législateur, même si elle ne couvrait pas toutes les hypothèses de cumul : « une sanction administrative de nature pécuniaire ne peut se cumuler avec une sanction pénale » (*Cons. const.*, 23 juill. 1996, n° 96-378 DC, cons. 15 : JO 27 juill. 1996, p. 11400), formulation ne permettant pas de savoir si certains aspects de la décision antérieure demeuraient applicables. La décision suivante opérait un certain retour en arrière, tout en restant prudente. Elle se contentait de retenir que « 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 » (*Cons. const.*, 30 déc. 1997, n° 97-395 DC, cons. 41 : JO 31 déc. 1997, p. 19313). Il s'agissait là d'un nouveau revirement, et pas forcément d'un simple aller-et-retour par rapport à la première décision. En effet, à la différence de ce qu'il avait jugé en 1989, le Conseil constitutionnel n'indiquait pas explicitement en 1997 que le principe de non-cumul ne trouvait pas, par principe, à s'appliquer entre une sanction pénale et une sanction administrative.

71. – État actuel de la jurisprudence : des possibilités de cumul encadrées – Face à la multiplication des hypothèses de cumul et un perfectionnement de la jurisprudence européenne, le Conseil constitutionnel a fait évoluer sa propre analyse. Il distingue le cumul des peines du cumul des poursuites et c'est sur ce dernier point qu'ont eu lieu les évolutions les plus récentes. S'agissant du cumul des sanctions, c'est le principe de la décision du 30 décembre 1997 qui s'est imposé : un cumul est possible entre sanctions pénales et administratives (*Cons. const.*, 20 juill. 2012, n° 2012-266 QPC, M. Georges R. : JO 21 juill. 2012, p. 12001) mais aussi entre sanctions administratives (*Cons. const.*, 27 sept. 2013, n° 2013-341 QPC, M. Smaïn Q. et a. : JO 1er oct. 2013, p. 16304), à la stricte condition que « le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ». Il faut entendre que c'est le montant de la sanction la plus élevée qui fait office de maximum et que cette règle ne joue qu'en cas de sanction de nature identique (*Cons. const.*, 1er juill. 2016, n° 2016-550, M. Stéphane R. : JO 2 juill. 2016, texte n° 104. – sur la notion de peine de même nature, V. *infra*). S'agissant du cumul de poursuites, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé en premier lieu que le principe de nécessité des peines ne s'oppose pas à ce que de mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites distinctes en application de réglementations distinctes et devant des ordres de juridiction distincts (*Cons. const.*, 17 janv. 2013, n° 2012-289 QPC, Laurent D. : JO 18 janv. 2013, p. 1294, s'agissant de la coexistence d'un contentieux disciplinaire et d'un contentieux du contrôle technique des médecins), tout en rappelant que si ce cumul est susceptible d'aboutir à un cumul de sanctions punitives, les autorités ou juridictions compétentes doivent exercer un contrôle de proportionnalité de celles-ci. C'est surtout avec des décisions, importantes, du 18 mars 2015 (*Cons. const.*, 18 mars 2015, n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC, John L. et a. : JO 20 mars 2015, p. 5183) que le Conseil constitutionnel semble avoir fixé sa jurisprudence en la matière. Il se prononçait alors sur l'existence d'une double répression qui intéressait la matière pénale (au titre du délit d'initié et du manquement d'initié) mais les principes issus de ces décisions sont transposables à toutes les sanctions ayant le caractère d'une punition. Sur le principe, le Conseil constitutionnel jugeait ainsi que « le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature administrative ou pénale en application de corps de règles distincts devant leur propre ordre de juridiction ». Appliquant ce principe, le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions litigieuses, examen dont on a admis, dans une lecture *a contrario*, que de mêmes faits pouvaient faire l'objet de poursuites distinctes, dans quatre hypothèses alternatives, désormais réduites à trois :

- les manquements donnant lieu à sanction ne sont pas définis et qualifiés de la même manière ; le Conseil constitutionnel a par exemple jugé que les sanctions prononcées par la commission nationale des comptes de campagne et celles prononcées par le juge pénal en cas de dépassement du plafond de dépenses autorisé tendent à réprimer de mêmes faits qualifiés de manière identique (*Cons. const., 17 mai 2019, n° 2019-783 QPC, Nicolas S., cons. 10 et 11*) ;
- les répressions cumulatives ne protègent pas les mêmes intérêts sociaux ; cette condition renvoie aux finalités de la répression ; le Conseil constitutionnel a par exemple jugé, à propos de la réglementation des marchés financiers, que la répression du manquement de diffusion de fausses informations et celles du délit de diffusion de fausses informations visaient la même finalité, à savoir la protection du bon fonctionnement de l'intégrité des marchés financiers (*Cons. const., 30 sept. 2016, n° 2016-572 QPC, M. Gilles M. et a. : JO 2 oct. 2016, texte n° 59*) ; à l'inverse, il a jugé que les sanctions prononcées par la commission nationale des comptes de campagne et celles prononcées par le juge pénal en cas de dépassement du plafond de dépenses autorisé répondaient à des objectifs distincts, respectivement le bon déroulement de l'élection présidentielle et la probité des candidats et des élus (*Cons. const., 17 mai 2019, n° 2019-783 QPC, Nicolas S., cons. 12*) ;
- les faits réprimés sont susceptibles de faire l'objet de sanctions de nature différente ; le Conseil constitutionnel a été amené depuis à préciser que ce contrôle portant sur la nature identique ou non des sanctions n'a pas lieu d'être lorsque les peines sont complémentaires (*Cons. const., 24 juin 2016, n° 2016-546 QPC, Jérôme C. : JO 30 juin 2016, texte n° 111, cons. 20. – Cons. const., 23 nov. 2018, n° 2018-745 QPC, Thomas T. et a. : JO 24 nov. 2018, texte n° 70, cons. 20*) ; c'est essentiellement le critère de la gravité des sanctions qui va permettre d'apprécier leur nature équivalente, mais au terme d'une analyse globale de l'arsenal répressif : ainsi une sanction administrative d'amende d'un montant très élevé a été jugée de même nature qu'une sanction pénale d'amende moins élevée mais assortie d'une peine d'emprisonnement (*Cons. const., 18 mars 2015, n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC, John L. et a. : JO 20 mars 2015, p. 5183. – Cons. const., 30 sept. 2016, n° 2016-572, Gilles M. et a. : JO 2 oct. 2016, texte n° 59*) ; inversement, une répression pénale et civile qui prévoient toutes deux une faillite personnelle ou une interdiction de gérer sont de nature différente dès lors que la répression pénale est assortie de peines d'amende et d'emprisonnement (*Cons. const., 29 sept. 2016, n° 2016-570 QPC, Pierre M. : JO 1er oct. 2016, texte n° 57*) ; une sanction strictement financière est de nature différente d'une peine d'emprisonnement (*Cons. const., 17 mai 2019, n° 2019-783 QPC, Nicolas S., cons. 13*).

Initialement, le Conseil constitutionnel avait fixé une quatrième hypothèse alternative, autorisant le cumul des poursuites : les sanctions ne sont pas prononcées par le même ordre de juridiction. Cette dernière alternative a toutefois été abandonnée par des décisions du 24 juin 2016 (*Cons. const., 24 juin 2016, n° 2016-545 QPC, Alec W. et a. : JO 30 juin 2016, texte n° 110. – Cons. const., 24 juin 2016, n° 2016-546 QPC, Jérôme C. : JO 30 juin 2016, texte n° 111*). Seules les trois premières hypothèses restent donc désormais opérantes.

b) Droit international et européen

72. – Cependant, le principe *Non bis in idem* est bien ancré dans les textes de droit international où il est posé dans des termes différents, mais concordants. Il est énoncé tant par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne que par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ce qui a longtemps justifié une jurisprudence européenne concordante interdisant le cumul de sanctions administrative et pénale. La même concorde vaut désormais en sens inverse. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce à l'article 50 : "*Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi*", fondement sur lequel s'appuie la Cour de justice de l'Union européenne pour faire application du principe *Non bis in idem*. Ainsi, la Cour de justice avait jugé que, si un État membre a prévu, hormis les sanctions administratives visées par la Directive Abus de marché en matière de manquement d'initié, la possibilité d'infliger une sanction pécuniaire de nature pénale, il n'y a pas lieu de prendre en considération, aux fins de l'appréciation du caractère effectif, proportionné et dissuasif de la sanction administrative, la possibilité et/ou le niveau d'une éventuelle sanction pénale ultérieure. Il s'agit donc d'autoriser le cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale, la première issue du droit de l'Union européenne, et la seconde issue du droit interne d'un État membre (*CJUE, 23 déc. 2009, aff. C-45/08, Spector Photo Group NV c/ CBFA : JurisData n° 2009-018620. –*

Également, en matière agricole, CJUE, 21 juill. 2011, aff. C-150/10, *Beneo-Orafti SA* : JOUE n° C 269, 10 sept. 2011, p. 13). La Cour a nettement élargi son admission du cumul des sanctions, à identité de personne et de faits. Elle a toutefois défini un certain nombre de conditions à la conventionnalité d'un tel dispositif : il faut que la réglementation autorisant ce cumul « vise un objectif d'intérêt général [...] ; contienne des règles assurant une coordination limitant au strict nécessaire la charge supplémentaire qui résulte, pour les personnes concernées, d'un cumul de procédures et prévoit des règles permettant d'assurer que la sévérité de l'ensemble des sanctions imposées soit limitée à ce qui est strictement nécessaire par rapport à la gravité de l'infraction concernée » (CJUE, 20 mars 2019, aff. C-524/15, *Menci*. – CJUE, 20 mars 2019, aff. C-537/16, *Garlsson real Estate*. – CJUE, 20 mars 2019, aff. C-596/16, *Di Puma*). C'est l'idée de proportionnalité des sanctions cumulées qui l'emporte. Cette évolution est indéniablement à mettre en parallèle avec celle de la Cour EDH. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales énonce en effet à l'article 4 du protocole additionnel n° 7 : « Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État », fondement sur lequel s'appuie la Cour européenne des droits de l'homme pour faire application du principe *Non bis in idem*. Cette disposition est entrée dans l'ordre juridique interne français par suite de sa publication le 24 janvier 1989, mais selon les réserves faites par la France en marge de ce protocole, elle n'est applicable que pour les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale, ce qui est de nature à réduire sa portée. La Cour a d'ailleurs considéré comme étant contraire à l'article 57 de la convention une réserve identique formulée par l'Italie (CEDH, 4 mars 2014, n° 18640/10, *Grande Stevens* : *JurisData* n° 2014-006876). Cela explique sans doute la position récente de l'État français qui n'a pas fait jouer cette réserve dans une récente affaire, concernant une sanction prononcée par l'AMF (CEDH, 6 juin 2019, n° 47342/14, *Nodet c/ France* : *JurisData* n° 2019-010283 ; JCP G 2019, zoom 674, n° 25, L. Milano ; JCP G 2019, act. 876, note L. Milano). Sur le fond, la Cour a rappelé que cet article doit être compris comme interdisant de punir 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, les faits visés dans les deux procédures devant être identiques ou substantiellement les mêmes et témoigner alors d'une très grande proximité. En l'espèce, il s'agissait du cumul d'une sanction pénale et d'une infraction administrative applicables aux mêmes faits (CEDH, 10 févr. 2009, *Zolotouchine c/ Russie* : D. 2009, p. 2014, note Pradel). Un tel cumul est autorisé dès lors qu'il se présente comme un tout, ce que d'aucuns ont nommé une « procédure mixte intégrée » : s'il existe un lien temporel et matériel suffisamment étroit entre deux sanctions, alors elles peuvent se cumuler sans méconnaître la règle *Non bis in idem* (CEDH, gr. ch., 15 nov. 2016, n° 24130/11, A. et B. c/ Norvège). La Cour livre dans cette décision les éléments permettant d'apprécier l'existence de ce lien, en particulier :

132. Les éléments pertinents pour statuer sur l'existence d'un lien suffisamment étroit du point de vue matériel sont notamment les suivants :

- le point de savoir si les différentes procédures visent des buts complémentaires et concernent ainsi, non seulement *in abstracto* mais aussi *in concreto*, des aspects différents de l'acte préjudiciable à la société en cause ;
- le point de savoir si la mixité des procédures en question est une conséquence prévisible, aussi bien en droit qu'en pratique, du même comportement réprimé (*idem*) ;
- le point de savoir si les procédures en question ont été conduites d'une manière qui évite autant que possible toute répétition dans le recueil et dans l'appréciation des éléments de preuve, notamment grâce à une interaction adéquate entre les diverses autorités compétentes, faisant apparaître que l'établissement des faits effectué dans l'une des procédures a été repris dans l'autre ;
- et, surtout, le point de savoir si la sanction imposée à l'issue de la procédure arrivée à son terme en premier a été prise en compte dans la procédure qui a pris fin en dernier, de manière à ne pas faire porter pour finir à l'intéressé un fardeau excessif, ce dernier risque étant moins susceptible de se présenter s'il existe un mécanisme compensatoire conçu pour assurer que le montant global de toutes les peines prononcées est proportionné.

Appliquant ces principes, la Cour européenne des droits de l'homme a par exemple jugé impossible de cumuler deux sanctions pour la même infraction de déclaration inexacte en matière fiscale, l'une infligée par l'administration fiscale et l'autre par le juge pénal. La Cour a jugé qu'il s'agissait de deux procédures de nature « pénale », reposant sur les mêmes manquements (défaut de déclaration, périodes et montants identiques). Surtout, la Cour estime que ces deux procédures n'ont pas été menées en parallèle, ni sur le plan temporel, ni sur le plan de leur instruction : le cumul est donc contraire à la règle *non bis in idem* (CEDH, 18 mai 2017, n° 22007/11, *Johannesson c/ Islande*). Dans le même sens, la Cour juge contraire à l'article 4 du protocole 7 le cumul d'une sanction financière infligée par l'Autorité des marchés financiers, avec une sanction pénale d'emprisonnement avec sursis, pour des faits de

manipulation de marché, en raison de l'absence de lien matériel et temporel suffisamment étroit entre elles (CEDH, 6 juin 2019, n° 47342/14, Nodet c/ France : *JurisData* n° 2019-010283 ; JCP G 2019, zoom 674, n° 25, L. Milano).

c) Jurisprudence administrative

73. – Cumul de sanctions administratives – Le Conseil d'État a affirmé, dans une jurisprudence déjà ancienne, l'existence du principe général du droit du non-cumul des sanctions en matière disciplinaire (*CE, 5 mars 1954, Banque alsacienne privée et Dupont : Lebon, p. 144 ; RDP 1954, p. 804, note M. Waline ; S. 1954, 3, p. 63, annoté.* – Également, s'agissant de sanctions disciplinaires, *CE, 23 avr. 1958, Cne Petit-Quevilly : AJDA 1958, p. 383, n° 346*). Pour J. Mourgeon, « superposer deux sanctions reviendrait à en créer une troisième, non prévue par la “loi” : ce serait donc violer la règle *nulla poena...* » (*J. Mourgeon, La Répression administrative : LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1967, n° 204, p. 299*). Ce principe a été transposé en matière de sanctions administratives et est actuellement formulé ainsi dans la jurisprudence : « un même manquement ne peut donner lieu qu'à une seule sanction administrative, sauf si la loi en dispose autrement » (*CE, 29 oct. 2009, n° 312825, Sté Air France c/ ACNUSA : JurisData n° 2009-012850*). Le Conseil d'État ajoute que ce principe s'applique non seulement lorsque l'autorité avait initialement infligé une sanction mais aussi lorsqu'elle avait décidé de ne pas en infliger une (*CE, 30 déc. 2016, n° 395681, Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires : JurisData n° 2016-028097*). Le principe, qui ne vaut que pour le cumul de deux sanctions administratives, a une valeur législative. En conséquence, il peut y être dérogé par une disposition législative expresse. Le cumul de sanctions administratives peut ainsi résulter de dispositions législatives expresses (*C. mon. fin., art. L. 612-39, autorité de contrôle prudentiel, sanction pécuniaire “soit à la place, soit en sus” de l'une des sept sanctions disciplinaires*). Il convient, en outre, de signaler quelques hypothèses particulières :

- le cumul de sanctions peut résulter de dispositions légales distinctes (*CESEDA, art. L. 313-5. – C. trav., art. L. 8253-1, acquittement d'une contribution spéciale*) pour une même infraction (dans l'exemple, *C. trav., art. L. 8253-1, emploi d'un étranger en situation irrégulière*) ;
- comme le prévoient parfois les textes (*L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 48-3 : JO 1er oct. 1986, p. 11755, pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel*), il semble possible d'admettre de façon générale la possibilité d'infliger une deuxième sanction administrative en cas de non-exécution d'une première sanction, même si, dans cette dernière hypothèse, l'autorité administrative requiert plutôt une sanction pénale (*V. n° 104*) ;
- comme l'admet le juge (*CE, 14 juin 1991, n° 107365, Assoc. Radio Solidarité : JurisData n° 1991-044255 ; Lebon, p. 232 ; RFDA 1992, p. 1016, note Autin ; JCP G 1991, IV, p. 378*), une infraction déjà sanctionnée peut être prise en compte lors de l'infliction d'une seconde sanction afin d'apprécier le degré de gravité des nouveaux manquements (*CA Paris, 25 juin 2008, n° 2007/16197, Sté Marionnaud, sur le cumul d'une procédure en matière de délit d'initié et de communication d'une information inexacte ou trompeuse*).

74. – Cumul de sanctions pénales et administratives – L'état de la jurisprudence est moins bien fixé s'agissant de cumul de sanctions pénales et administratives. Ne serait-ce qu'en raison de leur nombre beaucoup plus important, des sanctions pénales figurent parfois dans les mêmes dispositifs juridiques et pour les mêmes manquements que des sanctions administratives. Dans ces hypothèses, l'articulation des deux catégories de sanctions est réglée par un principe d'indépendance entre les unes et les autres, qui tend cependant de plus en plus à être tempéré.

75. – Principe d'indépendance entre sanctions administratives et sanctions pénales – Le régime juridique de cette coexistence est régi par « le vieux principe d'indépendance des instances disciplinaires et pénales » (*G. Le Chatelier : RFDA 1994, p. 452, concl. sur CE, sect., 19 nov. 1993, n° 74235, Védrenne : JurisData n° 1993-047995 ; Lebon, p. 323 ; JCP G 1994, IV, 32241, M.-C. Rouault*) qui se traduit par le libre choix d'infliger une sanction administrative ou d'engager des poursuites pénales, ainsi que par le cumul possible des deux types de sanctions.

76. – Limite à l'indépendance : principe de proportionnalité des sanctions – Mais la jurisprudence fixe une limite à ce cumul, s'inspirant de la jurisprudence constitutionnelle : « s'il découle du principe de l'indépendance des poursuites pénales et disciplinaires que des sanctions pénales et disciplinaires peuvent se cumuler à raison des mêmes faits, le principe de proportionnalité implique toutefois, dans le cas où une interdiction temporaire d'exercice a été prononcée tant par le juge pénal sur le fondement des dispositions combinées des articles 132-40, 132-42 et

132-45 du Code pénal que par le juge disciplinaire sur le fondement des dispositions du 4° de l'article L. 4234-6 du Code de la santé publique, que la durée cumulée d'exécution des interdictions prononcées n'excède pas le maximum légal le plus élevé » (CE, 21 juin 2013, n° 345500, M. A. : *JurisData* n° 2013-012497).

77. – Autorité de la chose jugée au pénal sur l'administratif – Une autre conséquence est celle de l'indépendance du prononcé de l'une sur le prononcé de l'autre sous la réserve classique de l'autorité de chose jugée par le juge répressif en ce qui concerne la constatation de l'existence matérielle des faits, qui s'impose tant à l'auteur de la sanction administrative qu'au juge chargé de contrôler cette dernière (CE, 14 juin 1991, Assoc. *Radio Solidarité*, préc. n° 73) :

Si l'association requérante fait valoir que son président aurait été relaxé des fins de poursuites engagées à son encontre pour des motifs similaires, par des jugements des juridictions pénales, une telle circonstance n'empêchait pas qu'une sanction administrative fût infligée à l'organisme titulaire de l'autorisation, dès lors qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'existence matérielle des faits ayant motivé la sanction a été déniée par les décisions du juge pénal.

Mais, les faits constatés par le juge pénal et qui commandent nécessairement le dispositif d'un jugement ayant acquis force de chose jugée s'imposent à l'Administration comme au juge administratif, la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tiré de ce que les faits reprochés à l'accusé ne sont pas établis ou qu'un doute subsiste sur leur réalité. Il appartient, dans ce cas, à l'autorité administrative d'apprécier si la matérialité de ces faits est avérée et, dans l'affirmative, s'ils justifient l'application d'une sanction administrative (CE, 23 mars 2009, n° 313519, *Marquardt* : *JurisData* n° 2009-075164. – V. not. E. Breen, *L'autorité de la chose jugée au pénal sur l'administratif* : RDP 2004, p. 1593). Le Conseil d'État a toutefois dès le départ fixé une exception à la limitation de l'autorité de la chose jugée au pénal aux seuls faits de l'espèce : il juge ainsi que « lorsque la légalité de la décision administrative est subordonnée à la condition que les faits qui servent de fondement à cette décision constituent une infraction pénale », cette autorité s'étend exceptionnellement à la qualification juridique des faits retenue par le juge pénal (CE, ass., 8 janv. 1971, n° 77800, *min. Intérieur*. – CE, 10 oct. 2003, n° 242373, *Cne Soisy-sous-Montmorency* : *JurisData* n° 2003-066008. – CE, ass., 12 oct. 2018, n° 408567, *SARL Super Coiffeur* : *JurisData* n° 2018-017511).

B. - Principes procéduraux

1° Principe des droits de la défense

78. – Du principe général du droit au principe fondamental reconnu par les lois de la République – Consacré d'abord comme principe général du droit par le Conseil d'État à l'occasion du contrôle contentieux d'une sanction administrative (CE, sect., 5 mai 1944, n° 69751, *Vve Trompier-Gravier* : *Lebon*, p. 133 ; RDP 1944, p. 256, *concl. Chenot*, note Jèze ; GAJA 1996, p. 354, retrait d'une autorisation de vente de journaux, motivée par une faute commise par l'intéressée), le respect des droits de la défense est érigé par le Conseil constitutionnel au rang d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, ce qui lui permet d'en imposer le respect au législateur (Cons. const., 29 déc. 1989, n° 89-268 DC : JO 30 déc. 1989, p. 16498. – Cons. const., 28 déc. 1990, n° 90-285 DC : JO 30 déc. 1990, p. 16609, censures d'amendes dont les modalités de recouvrement, comme en matière de droit de timbre, excluent les droits de la défense), y compris sur le fondement de l'incompétence négative (Cons. const., 16 mars 2017, n° 2016-619 QPC, *Sté Ségula Matra Automotive* : JO 17 mars 2017, texte n° 66, cons. 9) et surtout aux autorités administratives : « Le principe constitutionnel s'impose à l'autorité administrative sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence [...] il incombera à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge de respecter les droits de la défense » (Cons. const., 22 avr. 1997, n° 97-389 DC : JO 30 déc. 1997, p. 19906. – Cons. const., 30 déc. 1997, n° 97-395 DC : JO 31 déc. 1997, p. 19313. – CE, 29 juin 2016, n° 398398, *EURL DLM Sécurité* : *JurisData* n° 2016-013219).

79. – Définition constitutionnelle – Les « droits de la défense » sont conçus par le Conseil constitutionnel comme des garanties procédurales spécifiques aux « sanctions ayant le caractère d'une punition » (Cons. const., 27 juill. 2006, n° 2006-540 DC : JO 3 août 2006, p. 11541). Ceci implique, aux termes de la jurisprudence, la mise en œuvre d'une procédure contradictoire préalable au prononcé de la sanction (C. défense, art. L. 2342-82, contrôle des armes chimiques), y compris devant une commission consultative (CE, ass., 6 févr. 1981, *Sté varoise de transports et a.* – CE, 30 avr. 1997, n° 180299, *Synd. nat. masseurs-kinésithérapeutes-rééducateurs* : *JurisData* n° 1997-050597 ; JCP G 1997, IV, 2096), et plus précisément par les éléments de procédure suivants :

- possibilité d'avoir accès au dossier (*Cons. const.*, 17 janv. 1989, n° 88-248 DC : JO 18 janv. 1989, p. 754) y compris avant la réunion d'une commission consultative (*Cass. crim.*, 11 févr. 1998, n° 97-83.586 : *JurisData* n° 1998-001504 ; *Bull. crim.* n° 56 ; *D.* 1998, IR p. 117, pour la commission de suspension du permis de conduire chargée de donner un avis à l'autorité préfectorale) ;
- communication des griefs et information préalable, comme dans le cas du retrait des points du permis de conduire (*CE*, avis, 22 nov. 1995, n° 171045, *Charton* : *JurisData* n° 1995-047713 ; *Lebon*, p. 421 ; *Dr. adm.* 1996, comm. 35 ; *RFDA* 1996, p. 166. – V. aussi *TA Caen*, 15 févr. 1995, n° 931296, *Mitermite* : *AJDA* 1995, p. 418, obs. *Sueur*. – *TA Nantes*, 6 déc. 1996, n° 96-2191, *Bobard*. – *TA Nantes*, 6 déc. 1996, n° 96-1268, *Dubuquoi* : *LPA* 1997, n° 7, p. 14, concl. *Millet*), ou dans celui des sanctions administratives en matière de consommation prononcées par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation (*Cons. const.*, 13 mars 2014, n° 2014-690 DC, *Loi relative à la consommation* : JO 18 mars 2014, p. 5450, cons. 69) ;
- possibilité de présentation d'observations et d'explications (*CE*, 26 mars 1982, n° 20569, *Court-Payen* : *Lebon T.*, p. 758. – *CE*, 26 avr. 2018, n° 409688, *SAEM Habiter à Yerres* : *JurisData* n° 2018-006670. – *Cons. const.*, 10 mai 2019, n° 2019-781 QPC, *Grégory M.* : JO 11 mai 2019, texte n° 107), ce que rappellent désormais souvent les textes (*C. mon. fin.*, art. L. 621-15, pour l'Autorité des marchés financiers – *CCH*, art. L. 342-14, pour l'Agence nationale de contrôle du logement social), en précisant la procédure à cet effet (*D.* 9 janv. 1852, art. 13-1 issu de L. n° 97-1051, 18 nov. 1997, art. 8 : JO 19 nov. 1997, p. 16723, en matière de pêches maritimes) ;
- possibilité d'exercer un recours contre la sanction (V. [n° 113](#)), ce qui inclut les recours hiérarchique et contentieux, dont les procédures doivent elle-même présenter certaines caractéristiques, surtout le respect du caractère contradictoire ;
- motivation de la sanction afin de permettre à l'intéressé, le cas échéant, de contester utilement la mesure prise (V. [n° 101](#)).

que, conformément au principe du respect des droits de la défense, dans chaque cas, l'injonction adressée au professionnel de se conformer à ses obligations ou de cesser tout comportement illicite survient après une procédure contradictoire ; que l'administration, avant de prononcer une sanction, informe le professionnel mis en cause de la sanction envisagée à son encontre, en lui indiquant qu'il peut prendre connaissance des pièces du dossier et se faire assister par le conseil de son choix ; que l'administration doit également inviter le professionnel dans un délai de soixante jours à présenter ses observations écrites et le cas échéant ses observations orales ; qu'au terme du délai, l'autorité administrative peut prononcer l'amende par une décision motivée ; qu'il appartiendra au juge administratif, compétent pour connaître du contentieux de ces sanctions administratives, de veiller au respect de la procédure prévue par le législateur ; qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles précitées

Les droits de la défense sont conçus par le Conseil constitutionnel et le juge administratif comme des garanties procédurales propres aux « sanctions ayant le caractère d'une punition » (*Cons. const.*, 27 juill. 2006, n° 2006-540 DC, cons. 11, préc. – *CE*, 29 juin 2016, *EURL DLM Sécurité*, préc. n° 78). Ces droits de la défense doivent toujours se comprendre dans le contexte plus général du droit au procès équitable. Ils impliquent donc toujours une certaine égalité des armes entre l'accusateur et la défense. De manière très significative de cette conception, le Conseil constitutionnel, dans une décision déjà ancienne, a considéré que le respect des droits de la défense fait obstacle à ce que la commission des opérations de Bourse, actuelle Autorité des marchés financiers, puisse, sans déséquilibre excessif, exercer concurremment des pouvoirs de sanction administrative et se constituer partie civile devant les juridictions pénales à l'égard d'une même personne et s'agissant des mêmes faits (*Cons. const.*, 28 juill. 1989, n° 89-260, cons. 45 à 47 : JO 1er août 1989, p. 9676).

80. – Définition européenne – Les droits de la défense sont également fortement marqués par l'empreinte de l'article 6, § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Étant d'applicabilité directe, cet article est visé tant par la Cour européenne des droits de l'homme que par le Conseil d'État (V. *JCI. Europe Traité*, fasc. 6526). L'article 6 relatif au droit à un procès équitable stipule :

1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès à la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité

nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3. Tout accusé a droit notamment à :

a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et de manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;

b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;

c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;

d) d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;

e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.

Cependant, il est de jurisprudence constante que, même si une autorité administrative est considérée comme décidant d'accusations en matière pénale au sens de l'article 6, § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, si ses décisions sont soumises au contrôle de plein contentieux du juge administratif, la procédure suivie devant l'autorité administrative peut ne pas être en tout point conforme aux prescriptions de l'article 6, § 3 sans que le droit à un procès équitable soit méconnu (*CE, 23 avr. 2009, n° 314918, Cie Blue line : JurisData n° 2009-075324. – C. aviation, art. L. 227-4. – CE, avis, 21 déc. 2018, n° 424520 : JurisData n° 2018-024292*). Cet article ne concerne en effet, en principe, que la procédure juridictionnelle. Le Conseil d'État a ainsi été amené sur ce fondement à distinguer la phase de sanction proprement dite de la phase d'enquête. Il juge ainsi par exemple, à propos de la procédure applicable devant l'Autorité des marchés financiers, que « si, lorsqu'elle est saisie d'agissements pouvant donner lieu aux sanctions prévues par le Code monétaire et financier, la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers doit être regardée comme décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens des stipulations de l'article 6 § 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le principe des droits de la défense, rappelé tant par l'article 6 § 1 de cette convention et précisé par son article 6 § 3 que par l'article L. 621-15 du Code monétaire et financier, s'applique seulement à la procédure de sanction ouverte par la notification de griefs par le collège de l'Autorité des marchés financiers et par la saisine de la commission des sanctions, et non à la phase préalable des enquêtes réalisées par les agents de l'Autorité des marchés financiers » (*CE, 15 mai 2013, n° 356054, Alternative Leaders France : JurisData n° 2013-009498*). Cependant, le Conseil d'État a énoncé que l'application de certains principes énoncés à l'article 6 est requise devant l'autorité administrative indépendante pour garantir, dès l'origine de la procédure, son caractère équitable par le respect de la conduite contradictoire des débats (*CE, 27 oct. 2006, n° 276069, Parent et a. : JurisData n° 2006-070936*). En revanche, le droit à l'assistance gratuite d'un avocat relève des modalités propres à l'exercice de procédures juridictionnelles et sa méconnaissance ne peut être utilement invoquée par des requérants à l'encontre d'une décision de ces organismes. Dans une décision d'Assemblée, rendue le 21 décembre 2012 (*CE, ass., 21 déc. 2012, n° 353856, Sté Groupe Canal Plus : JurisData n° 2012-030181*), le Conseil d'État jugeait, dans ce qui apparaît comme un considérant de principe : « l'attribution par la loi à une autorité administrative du pouvoir de fixer les règles dans un domaine déterminé et d'en assurer elle-même le respect, par l'exercice d'un pouvoir de contrôle des activités exercées et de sanction des manquements constatés, ne contrevient pas aux exigences rappelées par l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que ce pouvoir de sanction est aménagé de telle façon que soient assurés le respect des droits de la défense, le caractère contradictoire de la procédure et l'impartialité de la décision ». Dans l'affaire précitée concernant l'Autorité des marchés financiers, le Conseil d'État tempère également aussitôt la non-application de l'article 6, § 1 pendant la phase d'enquête : il juge en effet que « les enquêtes réalisées par les agents de l'Autorité des marchés financiers, ou par toute personne habilitée par elle, doivent se dérouler dans des conditions garantissant qu'il ne soit pas porté une atteinte irrémédiable aux droits de la défense des personnes auxquelles des griefs sont ensuite notifiés ». Il admet à ce titre que la possibilité, une fois les griefs notifiés, de pouvoir consulter la totalité du dossier et faire valoir ses observations, suffit pour assurer le respect des droits de la défense (*CE, 15 mai 2013, Alternative Leaders France, préc.*).

81. – Consécration législative et champ d'application – Le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'Administration et les usagers (*JO 3 déc. 1983, p. 3492*), abrogé par le décret n° 2006-672 du

8 juin 2006 (JO 9 juin 2006, p. 8706), contenait des dispositions relatives à la procédure administrative non contentieuse visant "à faciliter le dialogue entre l'Administration et ses usagers et à assurer une meilleure protection des administrés, en instituant dès ce stade les éléments d'une procédure contradictoire". Le juge administratif prenait parfois appui sur ce décret pour vérifier la légalité d'une sanction après l'avoir qualifiée comme telle (CE, 4 juin 1997, n° 169051, Sté Cap Île-de-France : *JurisData* n° 1997-050718 ; RFDA 1997, p. 899, pour le versement par un employeur ne respectant pas l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés), et exigeait sur cette base le respect rigoureux du principe (CE, 16 oct. 1996, n° 147899, *min. Équip. c/ Moigno* : *JurisData* n° 1996-051123 ; *Lebon T.*, p. 687 ; *Quot. jur.* 1996, n° 104-105, p. 9). La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (JO 13 avr. 2000, p. 5646) a renouvelé la question de la procédure contradictoire dans un champ plus large que les sanctions administratives. Le Code des relations entre le public et l'administration a repris ses dispositions, que l'on retrouve désormais aux articles L. 121-1 et suivants :

Art. L. 121-1. – Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable.

Art. L. 121-2. – Les dispositions de l'article L. 121-1 ne sont pas applicables :

- 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;
- 2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;
- 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière ;
- 4° Aux décisions prises par les organismes de sécurité sociale et par l'institution visée à l'article L. 5312-1 du Code du travail, sauf lorsqu'ils prennent des mesures à caractère de sanction.

Les dispositions de l'article L. 121-1, en tant qu'elles concernent les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ne sont pas applicables aux relations entre l'administration et ses agents.

Droits de la défense et sanctions administratives ne se superposent pas exactement, même si le Conseil d'État a pu écarter l'exigence d'une procédure contradictoire au motif que la décision concernée ne présentait pas le caractère d'une sanction (CE, *sect.*, 22 mars 1996, n° 131861, Sté NRJ SA : *JurisData* n° 1996-050226 ; *Dr. adm.* 1996, *comm.* 301 ; JCP G 1996, IV, 1344, pour la caducité d'une autorisation d'émettre. – CE, 24 sept. 2014, n° 362472, *Assoc. Ban public* : *JurisData* n° 2014-021805, à propos des mesures de bon ordre appliquées aux personnes détenues mineures). Dans le même sens, la jurisprudence constitutionnelle permet au législateur d'exclure le bénéfice du principe du contradictoire et des droits de la défense lorsque la procédure visée n'apparaît pas de nature à déterminer, en elle-même, le prononcé de sanctions disciplinaires : ainsi de la phase antérieure à la décision du procureur général de la Cour des comptes de classer une affaire ou de la renvoyer devant la Cour de discipline budgétaire et financière. La phase administrative préalable qui précède cette décision n'étant qu'une enquête, conduisant ou non au prononcé d'une sanction, n'entre pas dans le champ d'application du principe du contradictoire ou des droits de la défense (*Cons. const.*, 24 oct. 2014, n° 2014-423 QPC, *M. Stéphane R. et a.* : JO 26 oct. 2014, p. 17776). Mais principe du contradictoire et droits de la défense ne se limitent pas aux seules sanctions. D'abord, le champ d'application de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ne se limitait déjà pas aux sanctions, ce qui a été repris par le Code des relations entre le public et l'administration. L'article L. 121-1 précité renvoie à l'article L. 211-2 (lequel correspond aux anciens articles 1 et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 : JO 12 juill. 1979, p. 1711) imposant que soient motivées les décisions administratives individuelles, notamment celles qui infligent une sanction, mais aussi les mesures de police (V. [n° 36](#)). Par ailleurs, plus largement, l'article L. 121-1 du Code des relations entre le public et l'administration soumet au contradictoire les mesures défavorables prises en considération de la personne, même si elles ne constituent pas une sanction.

Exemple

Le refus de renouvellement de l'autorisation d'émettre prononcé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CE, 19 mars 1997, *Assoc. Ici et Maintenant*, *préc.* n° 45, la mesure ne constitue pas une sanction. – V. aussi CE, 20 mai 1996, n° 171423, Sté Vortex : *JurisData* n° 1996-050587 ; *Dr. adm.* 1996, *comm.* 478 ; *Lebon T.*, p. 688 : « Eu égard à la nature de la décision attaquée privant le bénéficiaire d'une autorisation d'émettre de la possibilité d'une reconduction de cette autorisation hors appel aux candidatures et à la gravité des motifs retenus, le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne pouvait refuser cette reconduction sans avoir communiqué préalablement au bénéficiaire de l'autorisation des griefs relevés à son encontre »).

Le reversement par les médecins conventionnés en cas de non-respect de l'objectif prévisionnel d'évolution des dépenses médicales ne constitue pas une sanction, mais doit être accompagné du respect du principe des droits de la défense (CE, 30 avr. 1997, n° 180838, Assoc. nat. éthique de la médecine libérale et a. : *JurisData* n° 1997-050430 ; Dr. adm. 1997, comm. 300, note C. M. ; LPA 1997, n° 103, p. 14, note Nguyen Van Tong ; RFDA 1997, p. 474, concl. Maugué).

L'ambassadeur, aux fonctions duquel le président de la République met fin, doit être mis à même d'avoir communication de son dossier, alors même que cette cessation de fonction est dépourvue de caractère disciplinaire (CE, 12 nov. 1997, n° 173293, Fessard de Foucault : *JurisData* n° 1997-051156 ; AJFP 1998, p. 85, n° 4, obs. J. M.).

En revanche, ne constitue ni une sanction déguisée, ni une mesure prise en considération de la personne, la suspension d'un professeur des universités dans le but exclusif de préserver le bon fonctionnement du service public, alors qu'une procédure disciplinaire venait d'être ouverte pour des faits de harcèlements sexuel et moral. Une telle mesure n'entre donc pas dans le champ du principe du contradictoire (CE, 18 juill. 2018, n° 418844, M. B. : *JurisData* n° 2018-012892).

Enfin, il faut relever que le champ de l'article L. 121-1 du code exclut les décisions prises sur demande, quelle que soit leur nature (CE, 1er juin 2018, n° 408679, M. A. : *JurisData* n° 2018-009159, s'agissant d'un recours exercé par le directeur général du centre national d'enseignement à distance à l'encontre d'un décret mettant fin à ses fonctions... sur sa demande !).

82. – Contenu législatif et réglementaire – Face au contenu elliptique de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, c'est la jurisprudence administrative qui a très largement défini les garanties qui découlent du principe du contradictoire. Le Code des relations entre le public et l'administration a permis la codification d'un certain nombre de celles-ci. Sous l'empire de la loi du 12 avril 2000, le juge administratif avait jugé que ses dispositions n'imposaient pas que la personne vis-à-vis de laquelle il est envisagé de prendre une sanction soit entendue par l'autorité investie du pouvoir de décision elle-même, mais imposaient que cette personne soit mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, orales qui seront portées à la connaissance de cette autorité avant que cette dernière se prononce (CE, 26 mars 2008, n° 295801 et n° 295802, Oliviero : *JurisData* n° 2008-073349. – CE, 15 juin 2011, n° 347581, Assoc. Justice pour toutes les familles : *JurisData* n° 2011-011751). Il ajoutait que la personne concernée doit être informée « avec une précision suffisante et dans un délai raisonnable avant le prononcé de la sanction, des griefs formulés à son encontre et puisse avoir accès aux pièces au vu desquelles les manquements ont été retenus, à tout le moins lorsqu'elle en fait la demande » (CE, 29 juin 2016, EURL DLM Sécurité, préc. n° 78). À ce titre, l'accès au dossier se fait sur demande. Le Conseil d'État a clairement jugé que le principe du contradictoire n'est pas méconnu si le requérant n'a pas contesté la procédure et n'a pas demandé à être entendu, comme il aurait pu le faire (CE, 30 janv. 2008, n° 297828, Sté Laboratoires Mayoly Spindler : *JurisData* n° 2008-073026). Dans le même sens, le requérant qui a été informé à trois reprises qu'il pouvait consulter sur place son dossier et en obtenir copie n'est pas fondé, en l'absence de circonstances particulières, à soutenir que l'autorité administrative, à défaut de lui en avoir adressé une copie à son domicile parce qu'il résidait à 300 km de Paris aurait méconnu les droits de la défense (CE, 11 mai 2015, n° 474386, M. A., cons. 5). La commission paritaire départementale, instance consultative chargée d'entendre un infirmier visé par une procédure de sanction, doit recueillir les observations, tant écrites qu'orales, de la personne concernée (CSS, art. L. 162-12-2 ; convention nationale des infirmières et infirmiers libéraux). Celle-ci peut choisir les modalités selon lesquelles elle souhaite présenter ses observations et peut, par exemple, produire des documents écrits à l'appui des observations qu'elle formule oralement devant la commission. On notera par ailleurs que le non-respect de ces droits de la défense est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée de nature à justifier la suspension de l'exécution de la sanction (CJA, art. L. 521-1). En l'espèce, la condition d'urgence est remplie par le fait que la sanction de déconventionnement menace de faire perdre la totalité de la clientèle de l'infirmier visé par la procédure (CE, 5 juin 2002, n° 241659, Batalla : *JurisData* n° 2002-064089). Le respect des droits de la défense implique en outre que, si la procédure se déroule successivement devant deux organismes collégiaux, la personne concernée doit avoir connaissance de l'ensemble des éléments de son dossier durant toute la procédure, ce qui implique que la personne intéressée ait connaissance de la proposition faite par la première autorité pour être en mesure de présenter, le cas échéant, des observations devant la seconde autorité (CE, 31 janv. 2007, n° 290567, Cie Corse Air International : *JurisData* n° 2007-071395). L'entrée en vigueur du Code des relations entre le public et l'administration a permis de hisser au niveau législatif une partie de ces garanties, sans remettre en cause les éléments jurisprudentiels préexistants. On notera qu'outre les dispositions générales, l'article L. 122-2 envisage le cas particulier des sanctions, reprenant sur ce point quasiment à l'identique le considérant jurisprudentiel dégagé par le Conseil d'État (CE, 30 janv. 2012, n° 349009, min. Intérieur : *JurisData* n° 2012-001695).

Art. L. 122-1. – Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.

L'administration n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique.

Art. L. 122-2. – Les mesures mentionnées à l'article L. 121-1 à caractère de sanction ne peuvent intervenir qu'après que la personne en cause a été informée des griefs formulés à son encontre et a été mise à même de demander la communication du dossier la concernant.

Certains textes peuvent ajouter une obligation de mise en demeure (V. [n° 48](#)), préalable au prononcé des sanctions (par ex. *L. n° 78-17, 6 janv. 1978, art. 20* : mise en demeure prononcée par le Président de la CNIL en cas de manquement à la réglementation en matière de données. – Application *CE, 17 avr. 2019, n° 422575, Sté Optical center : JurisData n° 2019-006128*).

83. – Cas particulier des sanctions fiscales – Dans un secteur aux spécificités marquées (par ex., *A.-M. Le Bos Le Pourhiet et J. Buisson, La Constitution et la procédure de sanction fiscale : AJDA 1991, p. 497. – Conseil d'État, étude citée n° 1, p. 61*), il faut rappeler la position classique du Conseil constitutionnel d'exclusion de la procédure contradictoire, notant « que le principe constitutionnel des droits de la défense s'impose à l'autorité administrative sans qu'il soit besoin, pour le législateur, d'en rappeler l'existence ; qu'il incombera aux services de l'État, chargés d'appliquer les dispositions du Livre des procédures fiscales et du Code général des impôts modifiées ou ajoutées par l'article 85 de la loi déferée, de respecter ces droits » (*Cons. const., 30 déc. 1997, n° 97-395 DC : JO 31 déc. 1997, p. 19313*, à propos du renforcement du contrôle et de la répression des « fausses factures » pour l'établissement de la TVA). Le Conseil d'État a clairement confirmé le régime particulier des pénalités fiscales en notant « qu'il ressort de l'ensemble des dispositions du Code général des impôts, notamment de son article 1736, que le législateur a entendu exclure pour l'administration fiscale, chargée d'établir les impositions assignées à un contribuable ainsi que les pénalités dont ces impositions peuvent être assorties, l'obligation de suivre une procédure contradictoire » (*CE, ass., 27 avr. 1979, n° 07309, Yacht Motors Corporation : Lebon, p. 169 ; Dr. fisc. 1980, comm. 56 ; RJF 1979, n° 6, n° 366, concl. Martin Laprade, p. 192*). Depuis la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificatives pour 1999 (*JO 31 déc. 1999, p. 19968*), le Livre des procédures fiscales soumet les sanctions fiscales au régime de droit commun. L'article L. 80 D renvoie ainsi aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration s'agissant des règles de motivation et ajoute : « les sanctions fiscales ne peuvent être prononcées avant l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la notification du document par lequel l'administration a fait connaître au contribuable ou redevable concerné la sanction qu'elle se propose d'appliquer, les motifs de celle-ci et la possibilité dont dispose l'intéressé de présenter dans ce délai ses observations ».

2° Impartialité

84. – Généralisation du principe d'impartialité – Le principe d'impartialité en général est applicable à toute autorité administrative, pour l'ensemble de ses activités, ce dont le Code des relations entre le public et l'administration s'est fait récemment l'écho (*CRPA, art. L. 100-2*). S'agissant plus spécifiquement du pouvoir répressif, on assiste à une véritable généralisation des exigences d'impartialité et d'indépendance, au terme d'un double mouvement : dépassement de la distinction entre autorité juridictionnelle et administrative et dépassement de la qualification d'autorité administrative indépendante. Le Conseil d'État a par exemple jugé, en matière de sanctions prononcées par des fédérations sportives, que l'instance disciplinaire d'une fédération sportive ne constituait pas une juridiction relevant des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales mais que ses membres étaient néanmoins tenus, comme toute autorité administrative, à une obligation d'impartialité (*CE, 5 mai 1995, n° 155820, Burruchaga : JurisData n° 1995-045629*). Le Conseil constitutionnel estime quant à lui que les principes d'indépendance et d'impartialité sont « indissociables de l'exercice de pouvoirs de sanction par une autorité administrative indépendante » (*Cons. const., 12 oct. 2012, n° 2012-280 QPC, Sté Groupe Canal plus et a. : JO 13 oct. 2012, p. 16031*). Allant plus loin, et dès lors qu'il a reconnu que ce pouvoir de sanction pouvait être attribué à toute « autorité administrative non soumise au pouvoir hiérarchique du ministre » (et non seulement aux autorités administratives indépendantes « officielles », V. [n° 8](#)), le Conseil constitutionnel a immédiatement jugé que les garanties d'indépendance et

d'impartialité devaient leur être applicables (*Cons. const.*, 9 mars 2017, n° 2016-616/617 QPC, *Sté Barnes et a.* : JO 11 mars 2017, texte n° 85).

85. – Position de la Cour européenne des droits de l'homme – Le principe d'impartialité découlant de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fait l'objet d'une appréciation subjective et objective. L'impartialité subjective consiste, pour les membres, à faire abstraction de toute considération personnelle d'ordre affectif ou matériel. L'impartialité objective consiste « à se demander si, indépendamment de la conduite personnelle du juge, certains faits vérifiables autorisent à suspecter l'impartialité de ce dernier » (*CEDH*, 24 mai 1989, n° 10486/83, *Hauschildt c/ Danemark*, § 48 : *JurisData* n° 1989-300015). La Cour européenne des droits de l'homme a réitéré sa position en jugeant que l'impartialité de la juridiction « doit s'apprécier selon une démarche subjective, essayant de déterminer la conviction personnelle de tel juge en telle occasion, et aussi selon une démarche objective amenant à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime » (*CEDH*, 27 août 2002, *Didier c/ France*). L'impartialité personnelle d'un magistrat se présume jusqu'à la preuve du contraire. L'appréciation de l'impartialité subjective peut tenir compte de l'apparence. Pour elle, « il en va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables ».

86. – Jurisprudence Didier – Le principe d'impartialité des juridictions découlant de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'est pas applicable en tant que tel aux autorités administratives et à la phase administrative de la procédure de sanction (pour un rappel récent, *CE*, avis, 21 déc. 2018, n° 424520 : *JurisData* n° 2018-024292). La jurisprudence du Conseil d'État, *Didier* et *Caisse de Crédit mutuel de Bain-Tresbœuf* de 1999 (*CE*, 3 déc. 1999, n° 197060 : *JurisData* n° 1999-051401) a toutefois acté le principe d'une approche matérielle de l'article 6 et sa référence à la notion d'accusation en matière pénale, ouvrant le bénéfice et l'opposabilité des garanties de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux sanctions administratives. Le Conseil d'État a jugé que « alors même que le Conseil des marchés financiers siégeant en formation disciplinaire n'est pas une juridiction au regard du droit interne le moyen tiré de ce qu'il aurait statué dans des conditions qui ne respecteraient pas le principe d'impartialité rappelé à l'article 6-1 précité peut, eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de cet organisme, être utilement invoqué à l'appui d'un recours formé devant le Conseil d'État à l'encontre de sa décision ». Il impose donc une application plus précoce des garanties de l'article 6, § 1, en y soumettant déjà partiellement la phase administrative de la procédure qui a conduit au prononcé, par l'autorité administrative indépendante, de la sanction, alors que la Cour européenne des droits de l'homme reporte l'essentiel des exigences procédurales issues de cet article à la phase de recours juridictionnel contre la décision de l'autorité administrative indépendante relative à la sanction (*V. JCI. Administratif, fasc. 75*). Le Conseil d'État a également jugé que l'Autorité des marchés financiers a méconnu le principe d'impartialité en permettant à un membre de la commission des sanctions de participer à une séance sur une affaire concernant une société alors que par le passé un différend avait opposé cette société à celle dans laquelle il était membre du Comité exécutif (*CE*, 30 mai 2007, n° 293408, *Sté Europe Finances et Industries c/ AMF* : *JurisData* n° 2007-072024). En revanche, il a jugé que lorsque les griefs sont susceptibles d'être notifiés à une ou plusieurs personnes autres que celles mises en cause, le rapporteur devant la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers dispose d'un pouvoir de proposition, mais il appartient au seul collège de l'Autorité de décider des griefs notifiés et des personnes mises en cause et à la commission des sanctions qui siège hors de la présence du rapporteur de statuer sur d'éventuelles sanctions. Dans ces conditions, la circonstance qu'un rapporteur, qui, conformément à sa mission, a pu prendre parti sur la nature et la qualification des faits susceptibles d'être retenus à l'encontre d'une personne mise en cause, doit désigner pour instruire des griefs notifiés à une ou plusieurs autres personnes sur le fondement des mêmes faits, n'est pas par elle-même contraire au principe d'impartialité (*CE*, 28 déc. 2009, n° 305621, *Sté Refco Securities* : *JurisData* n° 2009-017985). Dans le même sens, le Conseil d'État a jugé, toujours à propos de l'Autorité des marchés financiers, que dès lors que la notification des griefs émane d'un organe distinct de la commission des sanctions, il ne saurait être utilement soutenu, à l'appui d'une demande d'annulation de la décision de sanction prise par cette dernière, qu'en tenant pour établis les faits dont elle faisait état et en prenant parti sur leur qualification, cette notification aurait constitué un préjugement de l'affaire entachant la décision de sanction de méconnaissance du principe d'impartialité rappelé au premier paragraphe de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La seule circonstance qu'un membre de la formation de la commission des sanctions de l'AMF, qui a infligé en 2008 à l'intéressé une sanction

pour manquements à ses obligations déontologiques, ait été rapporteur, en 2005, d'une affaire dans laquelle le requérant était mis en cause et portant sur des manquements similaires ne méconnaît pas, par elle-même, le principe d'impartialité, dès lors que les deux procédures portaient sur des faits distincts (*CE, 18 févr. 2011, n° 316854, Genet : JurisData n° 2011-001757*). La Cour de cassation, dans un arrêt de principe, a jugé, d'une part, qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer sur tous les manquements et qu'une seule violation suffit à devoir entraîner l'annulation de la sanction et, d'autre part, que la participation du rapporteur au délibéré sur la sanction est de nature à entraîner l'annulation de la décision de sanction (*Cass. ass. plén., 5 févr. 1999, n° 97-16.441, COB c/ Oury et a. : JurisData n° 1999-000593*).

87. – Principe de séparation des fonctions de poursuite et de jugement – La Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt du 11 juin 2009 (*CEDH, 11 juin 2009, n° 5242/04, Dubus c/ France*), rappelle que le cumul des fonctions d'instruction et de jugement peut être compatible avec le principe d'impartialité à la condition que ce cumul soit subordonné à la nature et à l'étendue des tâches du rapporteur durant la phase d'instruction. Elle recherche ensuite si la Commission bancaire, devenue Autorité de contrôle prudentiel, pouvait décider de sanctions disciplinaires sans « préjugement », compte tenu des actes accomplis par elle au cours de la procédure. Elle conclut alors à la violation de l'article 6, § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales au motif que les destinataires de sanctions pouvaient raisonnablement avoir l'impression, au regard du déroulement de la procédure de sanction que les mêmes personnes les poursuivaient et les condamnaient. En effet, la Commission bancaire décidait de la mise en accusation, formulait les griefs et prononçait la sanction, ce qui laissait supposer que la culpabilité du destinataire de la sanction était déjà établie au stade de l'ouverture de la procédure. Depuis sa décision du 2 décembre 2011 qui portait sur le pouvoir disciplinaire de la Commission bancaire (*Cons. const., 2 déc. 2011, n° 2011-200 QPC, Banque populaire Côte d'Azur : JO 3 déc. 2011, p. 20496*), le Conseil constitutionnel a fixé des principes clairs en la matière : la séparation des fonctions de poursuite et de jugement est une composante du principe d'impartialité, exigence découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Elle s'impose aux autorités administratives indépendantes non seulement lorsqu'elles exercent des fonctions de nature juridictionnelle mais aussi dans l'exercice de leur fonction de sanction non juridictionnelle (*Cons. const., 12 oct. 2012, n° 2012-280 QPC, Sté Groupe Canal plus et a., cons. 16 : JO 13 oct. 2012, p. 16031, sanctions prononcées par l'autorité de la concurrence à l'occasion du contrôle des opérations de concentration. – Cons. const., 5 juill. 2013, n° 2013-331 QPC, Sté Numéricable SAS et a., cons. 10 : JO 7 juill. 2013, texte n° 27, sanctions prononcées par l'ARCEP. – Cons. const., 13 déc. 2013, n° 2013-359 QPC, Sté Sud Radio Services et a., cons. 3 : JO 15 déc. 2013, p. 20432, sanctions de mise en demeure prononcées par le CSA*). Le législateur est à ce titre intervenu pour fixer ce principe de séparation des fonctions, au sein de ce qui constitue désormais le statut général des autorités administratives indépendantes.

Au sein d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, le mandat de membre du collège est incompatible avec celui de membre d'une commission des sanctions ou de règlement des différends et des sanctions.

Au sein du collège d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, certains membres peuvent faire partie d'une formation restreinte, seule compétente pour prononcer des sanctions. Dans ce cas, ils ne peuvent pas participer aux délibérations du collège qui engagent les poursuites (*L. n° 2017-55, 20 janv. 2017, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, art. 8 : JO 21 janv. 2017, texte n° 2*).

Dès lors, la séparation des fonctions s'impose au sein des autorités administratives de sanction, mais il faut noter que les exigences constitutionnelles se « limitent » à une séparation fonctionnelle et non organique (même si celle-ci a le mérite de la simplicité, comme par exemple devant l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité des marchés financiers ou la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet). S'agissant par exemple de la procédure de sanction devant l'Autorité de la concurrence, le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur avait pris toutes les dispositions (autorité de nomination et indépendance budgétaire) nécessaires à assurer l'indépendance du rapporteur général et de ses services, lesquels sont chargés de l'instruction, vis-à-vis des formations compétentes pour prononcer les sanctions (*Cons. const., 12 oct. 2012, n° 2012-280 QPC, Sté Groupe Canal plus et a., préc.*). C'est au terme d'un faisceau d'indices que le juge se prononce. Le Conseil constitutionnel a également été saisi de la question d'une violation des principes d'indépendance et d'impartialité en raison de la faculté reconnue à l'Autorité de la concurrence de s'autosaisir de certaines pratiques ou manquements à des engagements pris en application de décisions autorisant des opérations

de concentration qu'elle aurait elle-même prises. Dans sa décision précitée du 12 octobre 2012 (n° 2012-280 QPC), le Conseil s'appuie précisément sur cette séparation fonctionnelle entre les services d'instruction et de jugement pour juger cette faculté conforme à la Constitution. Dans le même sens, il a pu juger que le pouvoir d'autosaisine reconnu au Conseil de la concurrence s'agissant de certaines pratiques concurrentielles ne portait pas non plus atteinte au principe d'impartialité dès lors qu'il n'avait ni pour objet ni pour effet d'imputer une pratique à une entreprise déterminée : il n'y a pas d'interférence entre les fonctions d'instruction et de jugement, dès lors notamment que la procédure d'instruction est ensuite assurée classiquement (*Cons. const.*, 14 oct. 2015, n° 2015-489 QPC, *Sté Grands Moulins de Strasbourg SA et a.*, cons. 7 : JO 16 oct. 2015, p. 19325). En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré, pour absence de séparation des fonctions d'instruction et de jugement et donc méconnaissance du principe d'impartialité, le dispositif de mise en demeure préalable au prononcé d'une sanction par le collège de l'ARCEP dès lors que cette mise en demeure était effectuée par le directeur général lequel est placé sous l'autorité hiérarchique du président de l'autorité (*Cons. const.*, 5 juill. 2013, n° 2013-331 QPC, *Sté Numéricable SAS et a.*, préc.). Dans le même sens, il a censuré les dispositions législatives organisant la procédure applicable devant la Commission nationale des sanctions, lesquelles prévoyaient uniquement une saisine par le ministre, une notification des griefs par la Commission puis une décision motivée de celle-ci : le Conseil constitutionnel juge que ces seules dispositions n'assurent pas de séparation entre la phase de poursuite et d'instruction et la phase de jugement, méconnaissant ainsi le principe d'impartialité (*Cons. const.*, 9 mars 2017, n° 2016-616/617 QPC, *Sté Barnes et a.*, cons. 9 et 10 : JO 11 mars 2017, texte n° 85). Dans une affaire qui portait sur la procédure de sanction applicable devant l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, qui est une autorité administrative indépendante, le Conseil constitutionnel a censuré le dispositif qui permettait au président de cette instance de disposer de l'opportunité des poursuites tout en étant membre de la formation de jugement : le Conseil constitutionnel a considéré qu'il y avait méconnaissance du principe d'impartialité en raison de cette absence de séparation des fonctions (*Cons. const.*, 24 nov. 2017, n° 2017-675 QPC, *Sté Queen Air* : JO 25 nov. 2017, texte n° 48). S'agissant du juge administratif, on a également assisté à une évolution logique sur la question de la séparation des fonctions. La cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 7 mars 2000, « Sté KPMG fiduciaire de France », a ainsi jugé que pour ce qui concernait la commission des opérations de Bourse, devenue Autorité des marchés financiers, le cumul par la commission des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement n'était pas, par lui-même, contraire à l'exigence d'impartialité. En revanche, elle a considéré que les conditions dans lesquelles le collège avait successivement exercé ces fonctions avaient vicié l'ensemble de la procédure (*CA Paris*, 7 mars 2000, *KPMG Fiduciaire de France* : *JurisData* n° 2000-133120 ; *D.* 2000, p. 212, note M. Boizard). Le Conseil d'État a, quant à lui, jugé dans un arrêt « Dubus » que le cumul de la fonction de contrôle administratif et de l'exercice du pouvoir de sanction disciplinaire est compatible avec l'article 6 dès lors que « ce pouvoir de sanction est aménagé de telle façon que soient assurés le respect des droits de la défense, le caractère contradictoire de la procédure et l'impartialité de la décision » (*CE*, 30 juill. 2003, n° 240884, *Sté Dubus* : *JurisData* n° 2003-066091. – *CE*, 30 juill. 2003, n° 238169, *Banque d'escompte et Wormser frères* : *JurisData* n° 2003-065934 ; *LPA* 2004, n° 37, p. 9, concl. M. Guyomar. – *CE*, 17 nov. 2006, n° 276926, *Sté CNP Assurances* : *JurisData* n° 2006-071062). Dans une décision du 9 mars 2018, *Société Crédit mutuel Arkéa et autres* (*CE*, 9 mars 2018, n° 399413 : *JurisData* n° 2018-003334), le Conseil d'État, saisi de la procédure de sanction applicable devant la Confédération nationale du Crédit mutuel, devait juger, purement et simplement, contraire au principe d'impartialité la confusion entre les autorités chargées d'ouvrir la procédure et celle chargée de prononcer les sanctions.

88. – Indépendance – L'indépendance du tribunal au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'apprécie, de jurisprudence constante (*CEDH*, 28 juin 1984, n° 7819/77 et n° 7878/77, *Campbell et Fell c/ Royaume-Uni*, § 78), au regard de critères objectifs tenant au statut du juge. L'indépendance statutaire est la garantie de l'indépendance fonctionnelle du juge, entendue comme le fait de ne recevoir ni pressions ni instructions dans l'exercice de ses fonctions, qu'elles émanent du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif ou des parties. Le Conseil d'État soumet les autorités administratives indépendantes dotées de pouvoirs de sanctions à certaines garanties issues de l'article 6 en vertu de sa jurisprudence Didier (*préc.* n° 84), mais ce ne sont pas toutes les garanties du procès équitable qui leur sont ainsi appliquées. Or, dans le tri qu'il opère au sein des composantes du « tribunal indépendant et impartial », il prend soin de laisser de côté l'indépendance.

3° Investigations et preuve de l'infraction

89. – Les règles applicables en matière de recherche d'infractions administratives ne sont pas autonomes, mais s'inscrivent dans les missions de contrôle et de surveillance confiées à l'Administration et à certains organismes spécialisés, ainsi que dans des dispositions spécifiques relatives aux pouvoirs d'enquête judiciaire et administrative ayant le plus souvent pour objet de constater des infractions pénalement sanctionnées. Trois aspects sont significatifs de cette étape :

- le développement des moyens d'investigation ;
- le renforcement corrélatif d'un cadre juridique protecteur des droits des personnes ;
- le traitement particulier de la charge de la preuve.

90. – Moyens d'investigation – La recherche des infractions est actuellement renforcée par le développement des moyens mis en œuvre, surtout pour les secteurs très réglementés, tels que la santé, les assurances, les banques, les marchés financiers (*C. Ducouloux-Favard, Investigations et enquêtes des autorités des marchés boursiers COB, SEC, CBF : LPA 1995, n° 13, p. 3*), la communication audiovisuelle (*L. n° 86-1067, 30 sept. 1986*), l'environnement (*V. n° 18*), le secteur de la pêche (*C. rur., art. L. 942-3 et s.*). Parmi ces moyens, il faut mentionner :

- les personnels nombreux qui ont compétence pour procéder aux contrôles et recherches, officiers et agents de police judiciaire, administrations concernées, agents assermentés (*CSS, art. L. 114-10*. – Sur le contrôle de l'agrément par le juge, *CE, 8 juil. 2019, n° 422162 : JurisData n° 2019-012187*), inspecteurs spécialisés dans le domaine concerné, parfois corps de contrôle extérieurs (*C. mon. fin., art. L. 612-23*, pour l'Autorité de contrôle prudentiel. – *CSP, art. L. 5411 s.*) ;
- les enquêtes et contrôles sur pièces et sur place ;
- le droit de communication, classique en matière fiscale (*LPF, art. L. 81 et s.*), et utilisé également dans certains dispositifs répressifs, dont la mise en œuvre peut, le cas échéant, trouver appui auprès du juge des référés dès lors, s'il s'agit d'une personne de droit public, que l'exécution forcée ne se justifie pas (*CE, sect., 9 juill. 1997, n° 163099, Agence nat. participation employeurs effort de construction : JurisData n° 1997-050841 ; AJDA 1997, p. 701, concl. Arrighi de Casanova ; LPA 1998, n° 32, p. 9, note Trobo*) ; la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite loi « PACTE » (*L ; n° 2019-486, 22 mai 2019, art. 212 : JO 23 mai 2019, texte n° 2*) a innové du point de vue des pouvoirs d'investigation dont est investie l'Autorité de la concurrence : la loi a créé un nouvel article 450-3-3 du Code de commerce dans lequel est reconnu aux agents des services d'instruction de cette autorité le pouvoir d'accéder aux données conservées et traitées par les opérateurs de télécommunication, dans les limites et conditions prévues le Code des postes et des communications électroniques (*CPCE, art. L. 34-1*) ;
- les procédures d'informations réciproques entre les organismes et autorités de contrôle (*V. n° 20*), et même avec les juridictions (*C. com., art. L. 462-3*, consultation de l'Autorité de la concurrence par les juridictions) ;
- la possibilité de prendre des mesures conservatoires, saisies, consignations... (*V. n° 47*) ;
- les sanctions pour entrave aux contrôles, sous la forme de sanctions le plus souvent pénales (*C. assur., art. L. 310-28*) et parfois administratives (*C. défense, art. L. 2342-84*, en matière d'armes chimiques).

91. – Encadrement juridique des investigations – Comme l'a souligné le Conseil d'État à propos du développement des législations techniques et des pouvoirs confiés à l'Administration pour en assurer le respect, « le Conseil constitutionnel ne s'est jamais opposé à cette évolution. Il s'est efforcé de limiter les risques éventuels d'atteinte aux libertés, en rapprochant les garanties prévues par les textes qui accordent de tels pouvoirs à l'Administration de celles prévues par le Code de procédure pénale » (*Conseil d'État, étude citée n° 1, p. 13*). La démarche générale du Conseil constitutionnel peut être résumée ainsi : une loi prévoyant l'utilisation de pouvoirs de contrainte à l'occasion d'une enquête répressive est conforme à la Constitution dans la mesure où l'atteinte portée à la liberté individuelle n'est pas excessive au regard, d'une part, des nécessités de la répression et, d'autre part, des garanties de procédure prévues. Dans ce contrôle de proportionnalité, les éléments négatifs, qui plaident en faveur de la censure de la loi, tiennent à la nature et à la gravité de l'atteinte. Les éléments positifs susceptibles de

faire contrepoids et d'assurer la constitutionnalité de la loi votée sont les nécessités de la répression et les garanties de procédure prévues (*Cons. const.*, 29 déc. 1983, n° 83-164 DC : JO 30 déc. 1983, p. 387. – V. aussi *Cons. const.*, 27 déc. 1990, n° 90-281 DC : JO 29 déc. 1990, p. 16343. – *Cons. const.*, 28 déc. 1990, n° 90-286 DC : JO 30 déc. 1990, p. 10613). Ainsi, des garanties procédurales (durée limitée de la réquisition, précision des lieux visités et des infractions recherchées...) suffisent pour permettre à la police judiciaire, d'entrer dans des lieux à usage professionnel, sur seule réquisition du procureur de la République, aux fins de constater des infractions administratives (*C. trav.*, art. L. 8251-1) et pénale (*Cons. const.*, 22 avr. 1997, n° 97-389 DC : JO 25 avr. 1997, p. 6271) :

Considérant que la recherche des auteurs d'infractions est nécessaire à la sauvegarde des principes et droits de nature constitutionnelle ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, cet objectif de valeur constitutionnelle et, d'autre part, la nécessaire protection de la propriété privée et l'exercice de la liberté individuelle notamment l'inviolabilité du domicile ;

Considérant qu'en égard à la nécessité de lutter contre le travail illégal, le législateur a pu prévoir la possibilité d'opérer des visites dans des lieux privés à usage professionnel, dès lors que le déroulement des mesures autorisées est assorti de garanties procédurales appropriées.

En revanche, le Conseil d'État juge, à propos du pouvoir de contrôle sur place dont dispose l'administration sur le fondement du règlement (CEE) n° 3887/92 du 23 décembre 1992 de la Commission portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires, qu'aucune disposition dudit règlement n'impose à l'administration d'avertir l'exploitant qu'elle entendait procéder au contrôle sur place de son exploitation avant la réalisation dudit contrôle (*CE*, 30 déc. 2013, *min. Agr.*, préc. n° 13).

92. – Applicabilité de la présomption d'innocence – Le problème important de la charge de la preuve et de l'application de la présomption d'innocence en droit administratif répressif ne semble pas totalement réglé, même si certains ont cru en déceler la cohérence sous la forme d'un principe et d'une limite (*C. Teitgen-Colly et M. Delmas-Marty*, préc. n° 7, p. 118 et 58) :

- *le principe* : « la situation est inversée par rapport au droit pénal en ce sens qu'il appartient toujours à la personne poursuivie d'apporter la preuve de son innocence, avec cette conséquence que le doute ne profite pas à la défense mais à l'accusation » (*CE*, 30 janv. 1951, *Jacquesson : Lebon*, p. 39). En effet, par exemple, l'amende prévue à l'article L. 625-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif à l'infraction de transport d'étranger en situation irrégulière, « n'est pas infligée lorsque l'entreprise de transport établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement ou quand les documents présentés ne comportent pas d'irrégularités manifestes. Ces dispositions font peser la charge de la preuve sur la compagnie Air France dans un cas où elle prétend que les documents requis lui ont été présentés » (*C. Lambert*, *chron. ss CAA Paris*, 10 févr. 1998, n° 96PA02799, *Cie nat. Air France : JurisData n° 1998-050159 ; AJDA 1998*, p. 280, *chron. Lambert ; Dr. adm. 1998*, *comm. 200*) ;
- *la limite* : la seule limite étant posée, en matière fiscale, lorsque l'infraction suppose une intention délictueuse, car celle-ci n'est plus désormais présumée [...] Autrement dit, c'est au demandeur (à l'Administration donc) qu'il appartient, comme en matière pénale, de prouver la mauvaise foi ou la fraude, lorsque celle-ci est constitutive de l'infraction. Affirmé dès la loi du 27 décembre 1963, le principe est nettement posé par l'article 19 de la loi du 29 décembre 1977 qui dispose que « la preuve de la mauvaise foi incombe à l'administration ».

Malgré ce double constat, des incertitudes ont longtemps perduré, provenant peut-être d'une évolution hésitante vers l'application pleine et entière du principe de la présomption d'innocence à la procédure d'accusation administrative, sous l'influence notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à propos de l'article 6-2 de la Convention (*J.-F. Flauss*, *chron. CEDH : AJDA 1997*, p. 989. – *Cass. com.*, 18 juin 1996, n° 94-14.178, *Conso c/ Agent judiciaire du Trésor et a. : JurisData n° 1996-002498 ; D. 1996*, *IR p. 169 ; JCP G 1996*, *IV*, 1840. – *CA Paris*, 10 sept. 1996, n° 94-14.178, *Oury c/ Agent judiciaire du Trésor : LPA 1996*, n° 128, p. 22, *note C. Ducouloux-Favard*. – Et cassant cet arrêt, *Cass. com.*, 1er déc. 1998, *Oury c/ Agent judiciaire du trésor : Bull. civ. IV*, n° 283). Elles ont été levées par le Conseil d'État qui a posé que l'article 6, § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est invocable à l'encontre de la phase administrative du prononcé de la pénalité infligée au contribuable (*CE*, 24 mars 2006, n° 257330, *SA Martell & Co : JurisData n° 2006-080904 ; Dr. fisc. 2006*, *comm. 623*) :

L'article 1763 A du Code général des impôts ne faisant pas peser la charge de la preuve sur le contribuable, les dispositions de son second alinéa ne méconnaissent pas les stipulations de l'article 6 § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, alors même que la pénalité qu'elles prévoient est encourue du seul fait que l'intéressé s'est abstenu de répondre à la demande de l'Administration dans le délai qui lui était imparti.

93. – Mises en demeure préalables – Certains textes particuliers subordonnent la publicité du prononcé d'une sanction administrative à une mise en demeure préalable restée sans effet (*L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 42-1.* – Application, *CE, 27 sept. 2006, n° 274150, Assoc. Fréquence Mistral c/ CSA : JurisData n° 2006-070756*). Par ailleurs, il est rappelé que les mises en demeure prises en application d'une convention entre le CSA et le bénéficiaire d'une autorisation d'émettre délivrée en application de l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 ne constituent pas des sanctions (*CE, 30 août 2006, n° 276866, Assoc. Free Dom : JurisData n° 2006-070632.* – V. aussi *n° 48*).

4° Opportunité des poursuites répressives

94. – Principe de l'opportunité des poursuites répressives – En matière de sanctions administratives, comme en matière pénale, l'autorité compétente dispose, sauf texte contraire, du pouvoir discrétionnaire d'engager ou non des poursuites et de prononcer des sanctions, comme c'est aussi le cas en matière de sanction disciplinaire (*CE, sect., 10 juill. 1995, n° 141654, Laplace : JurisData n° 1995-045616 ; Lebon, p. 302 ; AJDA 1995, p. 849, obs. F. Mallo*). Le Conseil d'État vient de rappeler ce principe dans une décision du 18 mars 2019, à propos de la procédure de sanction devant la CRE (*CE, 18 mars 2019, n° 410628, Assoc. UFC-Que Choisir : JurisData n° 2019-004332*). Mais ce principe est susceptible de céder dès lors qu'un texte le prévoit, et le Conseil d'État de juger qu'aucun principe général du droit ne fait obstacle à ce qu'un texte de valeur réglementaire prévoie que des poursuites doivent être engagées. Il a ainsi validé les dispositions d'un décret obligeant les chefs d'établissement secondaire à engager des poursuites à l'encontre des élèves auteurs de violences verbales ou d'actes graves à l'encontre des personnels de l'établissement (*CE, ass., 6 juin 2014, n° 351582, Féd. parents d'élèves des écoles publiques et a. : JurisData n° 2014-012039*).

95. – Contrôle par le juge du choix de poursuivre – Nuançant le choix d'opportunité dont dispose l'autorité administrative pour décider de ne pas sanctionner un agissement qui peut être pourtant fautif, le juge administratif, qui considère qu'un refus d'engager une procédure de sanction peut faire grief (*V. n° 120*), exerce parfois un contrôle restreint en vérifiant qu'une telle décision n'est entachée ni d'erreur de droit ni d'erreur manifeste d'appréciation (*CE, 6 avr. 1998, n° 173291, Union synd. production audiovisuelle : JurisData n° 1998-050444 ; Dr. adm. 1998, comm. 273, note D. C. ; AJDA 1998, p. 729, concl. Chauvaux*, pour une décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel de ne pas sanctionner une chaîne en invitant cependant cette dernière à prendre certaines mesures).

5° Prescription et délais

96. – Absence de prescription générale – Au contraire de l'action publique en matière de procédure pénale (*CPP, art. 7 à 9*), l'action répressive en matière de sanction administrative ne se prescrit pas (*CE, 22 nov. 1989, n° 80147, Martin : JurisData n° 1989-647104*). Toutefois, des textes particuliers prévoient parfois des délais de prescription, par exemple de 3 ans (*L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 42-5 et 48-5*, infractions sanctionnées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. – *C. com., art. L. 462-7*, pour l'Autorité de la concurrence. – *C. défense, art. L. 2342-84*, pour les armes chimiques) ou d'un an (*Ord., 2 nov. 1945, art. 20 bis*, transport d'un étranger en situation irrégulière. – Appliqué dans *CAA Paris, 21 févr. 2002, n° 00PA01558, min. Int. c/ Air France : inédit*).

97. – Délai raisonnable – *Durée excessive.* – Au sens de l'article 6, § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la durée raisonnable de la procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et au regard des critères systématisés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (*CEDH, 6 mai 1981, n° 7759/77, Buchholz, § 49*) : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant, le comportement des autorités nationales. En matière de sanctions administratives, sous réserve de quelques dispositifs précisant la durée de la procédure (*C. envir., art. L. 581-28*, en matière d'enseignes et pré-enseignes, délai de 15 jours pour mise en conformité, à défaut du respect duquel est prononcée une astreinte. – *C. trav., art. R. 5426-7 et R. 5426-10*, en matière de suppression ou de réduction d'un revenu de

remplacement, délai de 30 jours ou 15 jours), c'est le juge qui peut être alors conduit à « encourager » le respect d'un délai raisonnable, sans nécessairement s'appuyer sur l'article 6, § 1 de la Convention. Ainsi notamment, par comparaison, le tribunal administratif de Montpellier a jugé, en matière de discipline dans la fonction publique, que « l'Administration ne peut légalement sanctionner le comportement fautif de ses agents après l'expiration d'un délai raisonnable à compter de la date à laquelle elle a eu connaissance des faits reprochés » (*TA Montpellier, 8 févr. 2006, n° 0301341 : inédit*). Il n'y a pas d'atteinte aux droits de la défense pour délai excessif pourvu qu'un délai excessif ne se soit pas écoulé entre la date à laquelle l'irrégularité a été constatée et la date à laquelle les griefs retenus par l'Administration ont été communiqués à l'intéressé (*CE, 19 juill. 2011, n° 326610, Lagarde c/ min. Agr. : JurisData n° 2011-014679*). L'exigence d'un délai raisonnable entre le constat d'un manquement et le début de la procédure de sanction est une garantie pour les personnes visées. En ce sens, lorsque la procédure prévoit un signalement par les services de contrôle à l'autorité administrative chargée de prendre une sanction, dans des délais prédéterminés, le Conseil d'État juge : « eu égard aux garanties qui découlent [...] des délais ainsi prévus, la décision du préfet ne peut légalement intervenir, dans le délai qui lui est imparti, que si le temps écoulé entre le constat du manquement et le signalement au préfet, apprécié en tenant compte de l'ensemble des faits de l'espèce, n'est pas excessif » (*CE, 5 oct. 2018, n° 408665, M. B, cons. 8 : JurisData n° 2018-017061*). En revanche, s'agissant du délai entre une mise en demeure et l'infliction de la sanction qui l'a justifiée, le Conseil d'État juge qu'un requérant qui ne se prévaut d'aucun changement de circonstances de fait ou de droit n'est pas fondé à soutenir que des mises en demeure datant de plus de 3 ans ne permettent pas à l'autorité compétente de lui infliger une sanction (*CE, 17 déc. 2018, n° 416311, Assoc. Comité défense des auditeurs de Radio Solidarité, cons. 6 : JurisData n° 2018-023405*, à propos de mises en demeure du CSA). Comme fondement à cette appréciation, la juridiction s'appuie sur la règle selon laquelle les mises en demeure n'ont pas de date de validité. On conviendra cependant qu'il s'agit d'une entorse non négligeable au principe du délai raisonnable, laquelle fait peser une véritable insécurité sur le bénéficiaire, et qui nous semble à contre-courant des évolutions précédemment décrites.

98. – Procédure hâtive. – En ce qui concerne la notification des retraits de points ainsi que la demande de restitution du permis de conduire par suite des retraits, le juge exige également, mais en quelque sorte à l'inverse, un « délai raisonnable » entre la date des faits constitutifs de la sanction (à savoir la date de paiement de l'amende forfaitaire ou les jugements devenus définitifs prononçant les condamnations) et la notification des retraits, afin « de permettre à l'intéressé de reconstituer partiellement le nombre de points initialement affecté à son permis de conduire » (*TA Lyon, 19 déc. 1995, Falconnat : JurisData n° 1995-053341 ; Lebon, p. 586 ; Dr. adm. 1996, comm. 220*), mais néanmoins « la durée de ce délai est sans influence sur la légalité de la décision elle-même » (*CE, sect., avis, 20 juin 1997, n° 185323, Fety : JurisData n° 1997-050376 ; AJDA 1997, p. 800, concl. Péresse ; RFDA 1997, p. 891*). En ce qui concerne le délai séparant une mise en demeure de la sanction qui s'ensuit, le juge administratif peut être également amené à en vérifier la longueur afin de répondre au moyen contestant une « sanction prématurée » au regard de la date de mise en demeure (*CE, sect., 10 juill. 1995, Sté Télévision française TF 1 : Lebon, p. 298 ; AJDA 1995, p. 637, concl. Toutée. – V. n° 12 et 123*).

99. – Cas d'urgence – Les textes prévoient parfois la possibilité d'une procédure simplifiée en cas d'urgence : saisies, mesures conservatoires, consignation de biens ou produits, suspension provisoire (*CSP, art. L. 1223-5*, suspension de l'agrément ou de l'autorisation d'un établissement de transfusion sanguine, prononcée à titre conservatoire par le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé), suspension d'activité (*C. mon. fin., art. L. 621-15*, par l'Autorité des marchés financiers, pour un prestataire de services d'investissement), voire exécution de « toutes mesures destinées à faire cesser les troubles » (*C. envir., art. L. 571-17*, lutte contre le bruit), et même destruction d'appareils (*CGI, art. 1825 B*). En réalité, il s'agit le plus souvent de la possibilité ou de l'obligation de prendre des mesures rapides permettant de réparer les troubles occasionnés par les comportements punissables et non de punir son auteur (*V. n° 47*). Aussi, ne présentant pas exactement les caractères de la sanction, mais plutôt de la mesure conservatoire, de telles mesures permettent notamment de faire fi du respect des garanties de procédure accordées aux intéressés dans le cadre de la procédure répressive.

100. – Contrôle de l'urgence par le juge – Parce qu'elles sont menaçantes pour les droits individuels, ces mesures sont placées sous le contrôle du juge, principalement selon deux modalités :

- dans certains cas, lui seul a compétence pour prendre la mesure d'urgence sur demande du président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (ordonnance en référé du Conseil d'État pouvant comporter injonction,

mesure conservatoire et astreinte. – V. aussi *CE*, 8 avr. 1994, n° 150538, *CSA : JurisData n° 1994-052439 ; Lebon*, p. 180 ; *AJDA* 1994, p. 403, *chron. Maugué et Schwartz ; JCP G* 1994, IV, 1617) ;

- dans tous les cas, il peut exercer un contrôle *a posteriori*, soit selon une procédure d'urgence telle qu'un référé, soit de façon classique (*CE*, 9 nov. 1992, *min. Int. c/ Couetoux : JurisData n° 1992-600220 ; Lebon*, p. 400 ; *RFDA* 1993, p. 142, *concl. Legal*, annulation d'une décision de suspension de permis de conduire prise selon la procédure d'urgence, compte tenu du délai de 12 jours ayant séparé la commission de l'infraction et le prononcé de la décision).

6° Motivation

101. – Importance de la motivation des sanctions – Si le droit français n'a toujours pas consacré de principe général de motivation des actes administratifs, force est de constater que la prégnance de ce principe s'agissant des sanctions administratives. La jurisprudence constitutionnelle en témoigne particulièrement : le Conseil constitutionnel juge ainsi que « les règles et principes de valeur constitutionnelle n'imposent pas par eux-mêmes aux autorités administratives de motiver leurs décisions dès lors qu'elles ne prononcent pas une sanction ayant le caractère d'une punition » (*Cons. const.*, 1er juill. 2004, n° 2004-497 DC, *Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle*, cons. 14 : *JO* 10 juill. 2004, p. 12506). Le législateur s'est donc attaché à traduire cette exigence propre aux sanctions. « Toute décision infligeant une amende doit être motivée » (*Cons. const.*, 25 févr. 1992, n° 92-307 DC : *JO* 12 mars 1992, p. 3003) : cet impératif se rattache plus précisément aux droits de la défense dont il représente une garantie (*Cons. const.*, 17 janv. 1989, n° 88-248 DC : *JO* 18 janv. 1989, p. 754), ainsi qu'au principe de la proportionnalité de la sanction aux faits commis, car il permet d'avoir connaissance des données de droit et de fait qui sont à la base de la sanction prise. En outre, la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, désormais codifiée aux articles L. 211-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration (V. [n° 81](#)), exige la motivation des décisions administratives individuelles défavorables, au nombre desquelles figurent les sanctions (*CRPA*, art. L. 211-2, 2°). Et, de plus en plus souvent, les dispositifs législatifs répressifs rappellent l'obligation de motivation des sanctions prononcées (par ex. *LPF*, art. L. 80 D. – *C. mon. fin.*, art. L. 621-15, pour les sanctions prononcées par l'Autorité des marchés financiers).

102. – Actes comportant la motivation – La procédure répressive comportant plusieurs décisions, il n'est pas exigé que chacune comporte les motifs de la sanction prononcée, qu'il s'agisse de la décision de rejet d'un recours gracieux dès lors qu'elle se réfère explicitement à la décision initiale (V. [n° 121](#)), ou du titre exécutoire de recouvrement de sanctions fiscales (*CE*, 7 déc. 1994, n° 122147, *Épx Tournier : JurisData n° 1994-050048 ; Lebon*, p. 540 ; *Dr. adm.* 1995, *comm.* 119) :

Si ces dispositions n'exigent pas que le titre exécutoire comporte lui-même l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision d'appliquer des sanctions fiscales, elles impliquent toutefois que les motifs de cette décision figurent sur le document portant ces sanctions à la connaissance du contribuable ou, à défaut, sur un document auquel l'Administration entend se référer ; qu'il s'agit de la lettre de motivation des pénalités infligées [...] avait pu légalement se référer à la notification de redressements qui leur avait été antérieurement adressée, sans rechercher si cette notification comportait en elle-même l'indication d'éléments caractérisant la mauvaise foi, la cour a méconnu les dispositions précitées.

103. – Contrôle du respect de la règle de motivation – Classiquement, et alors même qu'il s'agit d'une exigence se rattachant à la forme de l'acte, le juge contrôle tant l'existence que la pertinence de la motivation de la décision répressive (*CE*, 3 mai 1961, *Richard : Lebon*, p. 281, pour une sanction disciplinaire).

Exemple

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a suffisamment indiqué les éléments de droit et de fait qui fondent la sanction litigieuse » (*CE*, 26 juill. 1991, n° 110945, *SA La Cinq c/ CSA : JurisData n° 1991-043324 ; Lebon*, p. 298 ; *AJDA* 1991, p. 911, *note J.-P. Théron ; D.* 1993, *jurispr.* p. 485, *note X. Philippe ; JCP G* 1991, IV, p. 419).

La décision du préfet constatant la perte de validité du permis de conduire et enjoignant de restituer ce document, « qui indique les textes dont elle fait application ainsi que la circonstance de fait, à savoir la perte totale des points affectés au permis de conduire de M. Paul Saint-Voirin, qui a conduit à son édiction, est suffisamment motivée » (*TA Besançon*, 29 mai 1997, *Saint-Voirin c/ préfet Doubs : LPA* 1997, n° 104, p. 7, *concl. Marin*).

En ce qui concerne les irrégularités et les fraudes au régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables pouvant faire l'objet de sanctions administratives, le Conseil d'État a jugé qu'est « suffisamment motivée » la décision de sanction « qui mentionne qu'elle est le résultat d'un contrôle administratif et rappelle que la parcelle en cause fait l'objet d'une double revendication » (CE, 28 nov. 2008, n° 300464, *min. Agr. et pêche c/ Villain* : *JurisData* n° 2008-074700).

7° Exécution

104. – Caractère exécutoire de la sanction administrative – « Le trait essentiel de la sanction administrative est son caractère exécutoire, à l'instar de toute décision administrative [...] Dès lors que le législateur veut instituer une sanction immédiatement applicable, il doit passer par voie administrative » (*Conseil d'État, étude citée* n° 1, p. 75). Le régime de l'exécution des actes administratifs s'applique dès lors classiquement. En outre, certains dispositifs prévoient que l'inexécution de la sanction administrative est passible de sanctions pénales (L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 78, pour le non-respect d'une sanction de retrait ou de suspension prononcée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. – *T. corr. Paris*, 5 févr. 1996, *proc. Rép. c/ Bellanger* : LPA 1998, n° 34, p. 9, *note C. Bellapianta*, à propos du non-respect d'une décision de suspension provisoire de programme d'une radio nationale) ou d'interdictions civiles (C. civ., art. 21-27, opposition à l'acquisition de la nationalité en cas d'inexécution totale ou partielle d'interdiction du territoire).

105. – Exécution des sanctions pécuniaires – Le produit des amendes administratives est destiné au Trésor public, hormis quelques rares exceptions (C. trav., art. L. 8253-1, versement à l'Office des migrations internationales. – C. mon. fin., art. L. 621-15, versement au fonds de garantie auquel est affiliée la personne sanctionnée). On soulignera le cas particulier de la responsabilité solidaire entre l'employeur et le donneur d'ordre, pour le paiement de la contribution spéciale pour infraction aux dispositions relatives à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère (C. trav., art. L. 8254-2. – *Conseil d'État, Rapport public 1998* : EDCE 1998, p. 110, n° 49). Leur recouvrement est effectué sous le régime de la comptabilité publique. Sous réserve des pénalités fiscales et de quelques exceptions (C. transp., art. L. 4311-6, Voies navigables de France), les amendes sont recouvrées en principe selon la procédure des créances étrangères à l'impôt et au domaine, par recouvrement amiable ou forcé (CE, 1er mars 1991, n° 040263, *Sté bourses françaises* : *JurisData* n° 1991-118382 ; *Lebon*, p. 70 ; AJDA 1991, p. 358, *chron. Schwartz et Maugué* ; RFDA 1991, p. 616, *concl. M. de Saint-Pulgent* ; JCP G 1991, IV, p. 152, cas particulier de recouvrement forcé par voie d'injonction du juge des référés, compte tenu de la nature de droit privé des organismes concernés, le Conseil des bourses de valeurs, autorité répressive, et une association, bénéficiaire légale de l'amende). Le titre exécutoire est susceptible de recours contentieux, permettant à cette occasion au requérant d'invoquer le cas échéant l'illégalité de l'amende infligée pour obtenir l'annulation de l'état exécutoire (CE, 24 nov. 1982, *Ardouin* : *Lebon*, p. 395. – CE, 17 mars 1997, n° 124588, *Office migrations internationales* : *JurisData* n° 1997-050366).

8° Amnistie

106. – Amnistie des sanctions disciplinaires ou professionnelles – Parmi les lois d'amnistie (L. n° 46-729, 16 avr. 1946 : JO 17 avr. 1946, p. 3222. – L. n° 59-940, 31 juill. 1959 : JO 5 août 1959, p. 7795. – L. n° 74-644, 16 juill. 1974 : JO 17 juill. 1974, p. 7446. – L. n° 81-736, 4 août 1981 : JO 5 août 1981, p. 2126. – L. n° 88-828, 20 juill. 1988 : JO 21 juill. 1988, p. 9429. – L. n° 95-884, 3 août 1995 : JO 6 août 1995, p. 11804. – L. n° 2002-1062, 6 août 2002 : JO 9 août 2002, p. 13647. – V. aussi L. n° 90-55, 15 janv. 1990, art. 1er : JO 16 janv. 1990, p. 639, pour l'amnistie d'infractions liées au financement électoral ou de partis politiques) qui sont adoptées dans « un but d'apaisement » (Cons. const., 11 janv. 1990, n° 89-271 : JO 13 janv. 1990, p. 573), rares sont celles qui incluent les sanctions administratives (1946 et 1947), tandis que la plupart admettent au bénéfice de l'amnistie notamment les faits qui constituent des fautes passibles de sanctions disciplinaires ou professionnelles. Si la plupart des cas ne présentent pas de difficulté de qualification (TA Pau, 26 mars 1998, E. : AJFP 1998, p. 17, n° 5, *obs. J. M.*), l'hésitation est permise par exemple pour distinguer la mesure de police administrative de la sanction disciplinaire ou professionnelle (CE, avis, 17 nov. 1981. – V. [n° 41](#)), et surtout pour déterminer la nature exacte de certaines sanctions.

Exemple

Tout comme les faits punissables de certaines amendes juridictionnelles tels que la gestion de fait ou les infractions sanctionnées par la Cour de discipline budgétaire et financière (CE, ass., 30 juin 1961, *Proc. gén. près C. comptes c/ Mazer* : *Lebon*, p. 451 ; RDP 1961, p. 845, *concl.*

Bernard), les sanctions infligées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne sont ni disciplinaires ni professionnelles en raison de la mission de régulation de la liberté de communication confiée par le législateur au Conseil.

Présentent un caractère disciplinaire les sanctions prises par le conseil de discipline des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (CE, 10 oct. 1997, n° 179431, Pouy : *JurisData* n° 1997-050827 ; Dr. adm. 1998, comm. 66, note D. P. ; RFDA 1997, p. 1333) en raison de la qualification donnée par les textes et de la nature même de la décision, prise par un organisme professionnel, pour punir un manquement aux règles professionnelles et se formulant en termes d'interdiction professionnelle.

Sont des « sanctions professionnelles » les mesures de mise hors convention des médecins (J.-C. Bonichot : RFDA 1994, p. 443, concl. sur CE sect., 28 janv. 1994, n° 106778, Cohen : *JurisData* n° 1994-044953 ; Lebon, p. 35).

On pourrait, nous semble-t-il, se placer à trois points de vue pour qualifier une sanction de professionnelle :

- celui de la réglementation à laquelle il est fait infraction (aurait alors le caractère d'une sanction professionnelle celle qui réprime un manquement aux règles de la profession) ;
- celui de l'incidence de la sanction (aurait un caractère professionnel la sanction qui a un effet sur l'exercice de la profession, par exemple en l'interdisant) ;
- celui de l'organisme qui prend la mesure (serait professionnelle la sanction prise par un organisme professionnel) [...]

Selon nous, si aucun des critères que nous avons successivement examinés n'est à lui seul déterminant, il nous semble que la réunion des trois permet bien de qualifier une mesure de sanction professionnelle.

107. – Exclusion des manquements à l'honneur et à la probité – En outre, le législateur exclut le plus souvent du bénéfice de l'amnistie notamment les « faits constituant des manquements à l'honneur, aux bonnes mœurs ou à la probité » : manquement à l'honneur qu'est par exemple une « pratique abortive » sanctionnée en 1960 à l'encontre d'un médecin (CE, 3 mai 1961, S. Richard : Lebon, p. 281), mais non un « manquement au devoir de confraternité » sanctionnant un pharmacien (CE, 2 avr. 1997, n° 163341, Piquard : *JurisData* n° 1997-050146 ; Dr. adm. 1997, comm. 221, note R. S.). Et certaines « manœuvres financières » menées par un responsable d'OPCVM constituent des manquements à l'honneur et à la probité, « nonobstant la circonstance que les requérants n'en ont retiré aucun profit personnel et que les opérations litigieuses qui avaient pénalisé certains souscripteurs, ont été ultérieurement régularisées » (CE, 10 oct. 1997, Pouy, préc. n° 106. – V. aussi CE, 4 mai 1998, n° 164294, Sté Bourse Patrice Wargny : *JurisData* n° 1998-050512 ; D. 1998, IR p. 181 ; RFDA 1998, p. 888, pour une sanction prononcée par le Conseil du marché à terme).

108. – Relations entre sanctions pénales et sanctions administratives au regard des lois d'amnistie – En dehors de quelques hypothèses particulières (cas par exemple de la sanction administrative prononcée sur la base ou par suite d'une sanction pénale), en principe l'amnistie des faits punissables d'une sanction pénale est sans influence sur la sanction administrative prononcée pour la même infraction (CE, 16 déc. 1987, min. Agr. c/ SCI « Les Genêts » et « Les Caroubiers » : *JurisData* n° 1987-600792 ; Lebon, p. 594 ; Dr. adm. 1988, comm. 8, pour les infractions au Code forestier, article L. 313-1) :

L'obligation d'exécuter les travaux qui peuvent être imposés au propriétaire en application des dispositions précitées constitue non une peine accessoire de l'amende prévue par ces dernières, mais une sanction administrative indépendante de la sanction pénale applicable à l'infraction.

Mais, bien entendu, le législateur peut adopter dans certains cas une solution différente (L. n° 81-736, 4 août 1981, art. 13 : JO 5 août 1981, p. 2138) : Si ces mêmes faits ont donné lieu à une condamnation pénale, l'amnistie des sanctions disciplinaires ou professionnelles est subordonnée à l'amnistie de la condamnation pénale.

C. - Recours

1° Répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions

109. – Principe – Les sanctions administratives sont des actes administratifs unilatéraux. Le recours contre ces décisions relève donc par principe de la compétence du juge administratif. Il convient de préciser que le caractère personnel attaché aux sanctions administratives, qui sont de nature répressive, implique que leur contestation soit réservée à la personne qui en fait l'objet, même si elle se trouve en liquidation judiciaire, et qu'un créancier ne puisse se substituer à cette personne (Cass. com., 11 juill. 2006, n° 05-13.047, Schott et a. : *JurisData* n° 2006-034593).

110. – Compétence du juge judiciaire – Les sanctions administratives à contentieux judiciaire sont principalement les pénalités fiscales correspondant aux impositions relevant de la compétence de ce juge. Il faut cependant ajouter le contentieux des sanctions administratives prononcées par les organismes de sécurité sociale : initialement confié au juge administratif, ce contentieux a été unifié par la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 (*JO 22 déc. 2012, p. 21682*). – Initialement dévolu aux TASS, ce contentieux a été transféré aux TGI en application de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. – *D. n° 2018-928, 29 oct. 2018 relatif au contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale : JO 30 oct. 2018, texte n° 11*). S'agissant des sanctions de l'Autorité de la concurrence et de celles prononcées par l'Autorité des marchés financiers à l'encontre des non-professionnels, elles relèvent du juge judiciaire (cour d'appel de Paris), alors que celles à l'encontre des professionnels relèvent du Conseil d'État (*C. mon. fin., art. L. 621-30*). En revanche, sont notamment de la compétence du Conseil d'État les sanctions prononcées par l'Autorité de contrôle prudentiel (*C. mon. fin., art. L. 612-16*), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (*L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 42-8*), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (*CPCE, art. L. 36-11*).

111. – Contentieux judiciaire des sanctions fiscales – Contentieux partagé entre les deux ordres de juridiction, au terme d'une répartition plus complexe que l'article L. 199 du Livre des procédures fiscales ne le laisse penser (*G. Gest, Dualité de juridiction et unité du droit fiscal : RFDA 1990, p. 136, Dossiers et documents*. – *J.-L. Bédier, Domaine du contentieux fiscal. – Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction : JCl. Procédures fiscales, fasc. 405 [21 déc. 2017]*), on signalera les positions actuellement divergentes à propos du pouvoir juridictionnel de modulation des sanctions fiscales lorsque les textes ne prévoient que des peines fixes : le Conseil d'État se refuse à exercer un tel pouvoir non prévu par les textes internes (*V. n° 65*) au contraire de la Cour de cassation qui a écarté l'application de l'article 1840 N quater du Code général des impôts au regard de l'article 6, § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Cass. com., 29 avr. 1997, n° 95-20.001, Ferreira : JurisData n° 1997-001869 ; Dr. fisc. 1997, comm. 688 ; RJF 1997, n° 6 et 641 ; Dr. adm. 1997, comm. 194 ; LPA 1997, n° 144, p. 6, note G. Tixier et A.-G. Hamonic-Gaux ; JCP G 1997, II, 22935, note F. Sudre ; Quot. jur. 1997, n° 42, p. 10, note B. V.*).

112. – Contentieux judiciaire des sanctions de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de la concurrence – L'examen des recours formés à l'encontre des décisions prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers relève de la compétence de la cour d'appel de Paris, sauf lorsqu'ils portent sur des sanctions concernant des professionnels, auquel cas la compétence revient au Conseil d'État. Le recours à l'encontre des décisions de sanction prononcées par l'Autorité de la concurrence relève également de la compétence de la cour d'appel de Paris. Exerçant le contrôle d'actes administratifs, « la cour d'appel de Paris ne peut alors se comporter que comme juge administratif » (*P. Delvolvé, La cour d'appel de Paris, juridiction administrative, in Mél. J.-M. Auby : Dalloz, 1992, p. 47, spéc. p. 58*. – *V. aussi, R. Drago, Le juge judiciaire, juge administratif : RFDA 1990, p. 71, Dossiers et documents*. – *J. Massot, La répartition du contentieux entre les deux ordres : RFDA 2010, p. 907*), comme l'y ont obligé d'ailleurs le Conseil constitutionnel et le législateur pour la procédure du sursis à exécution (*V. n° 119*). Globalement, deux enseignements se dégagent de l'observation du contentieux judiciaire de l'Autorité de la concurrence (par ex. *P. Arhel, L'activité de la cour d'appel de Paris en droit de la concurrence en 1996 : LPA 1997, n° 95, p. 7*. – *O. Douvreur, Droits de la défense et pratique anticoncurrentielles en droit français : LGDJ, 2000, p. 189*) :

- d'une part, et comme il se doit, ce contentieux est un contentieux dont les modalités présentent, au regard du contentieux administratif, une « similitude de la procédure suivie, des moyens et des limites du contrôle exercé » (*P. Delvolvé, article préc., p. 64*) ;
- d'autre part, on constate cependant sur certains points quelques écarts par rapport au contentieux administratif : à propos de la pratique du sursis à exécution (*M. Gros, Le sursis à exécution judiciaire en matière de concurrence – genèse et premier bilan jurisprudentiel : LPA 1991, n° 29, p. 4, spéc. p. 8 s.* – *N. Charbit, L'application du droit de la concurrence au domaine public : affrontement sur la voie publique : RTD com. 2004, p. 47*), comme sur quelques autres aspects (*M.-C. Boutard-Labarde et Y. Gaudemet, Le contentieux des sanctions pécuniaires du Conseil de la concurrence : LPA 1990, n° 50, p. 7*. – *A. Antoine et J.-F. Calmette, La sanction administrative des pratiques anticoncurrentielles à la suite de l'affaire du cartel de l'acier : RFDA 2011, p. 1157*).

2° Droit au recours et nature du recours

113. – Droit à un recours – « La sanction infligée constitue l'expression mais aussi la limite du pouvoir répressif de l'Administration » (G. Dellis, *préc. n° 39, n° 478, p. 346*). Énoncé par le Conseil d'État (CE, *ass., 17 févr. 1950, min. Agr. c/ Lamotte : Lebon, p. 110 ; RDP 1951, p. 478, concl. Delvolvé, note Waline*) et rappelé par le Conseil constitutionnel (Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC, *préc. n° 101*), le droit au recours s'applique aux sanctions administratives de façon toute particulière : « Nous aurions pour notre part les plus grandes réticences à exclure tout recours contre cette catégorie de décisions de la Commission des comptes de campagne. En effet, le versement des sommes ayant excédé le montant du plafond doit être regardé comme une sanction administrative » (Le Chatelier, *concl. sur CE, 12 oct. 1992, n° 132694, Galy-Dejean : JurisData n° 1992-049856. – CE, 11 févr. 1998, n° 157564, Galy-Dejean : JurisData n° 1998-050238 ; RFDA 1998, p. 464 ; JCP G 1998, IV, 2392*). Pour le Conseil constitutionnel, le droit d'exercer un recours juridictionnel effectif concerne, outre les sanctions pénales, les sanctions extra-pénales, dont « le législateur a laissé le soin de [les] prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle » (Cons. const., 27 juill. 2000, n° 2000-433 DC, *cons. 50 : JO 2 août 2000, p. 11922*). Il est peu explicite sur le régime juridique du droit d'exercer un recours juridictionnel effectif, mais il a tout de même posé la règle selon laquelle, en matière de sanction administrative, le législateur, lorsqu'il institue une sanction administrative, doit autoriser une juridiction à en prononcer la suspension d'exécution (V. [n° 108](#)).

114. – Droit à un recours de « pleine juridiction » – La Cour européenne des droits de l'homme exige quant à elle un recours de « pleine juridiction », qui ne peut donc pas se limiter à un contrôle de cassation sur la base des seules normes constitutionnelles (CEDH, 23 oct. 1995, n° 15527/89, *Umlauft c/ Autriche. – CEDH, 23 oct. 1995, n° 15963/90, Gradinger c/ Autriche, série A, n° 328*) ou limitant l'appréciation par le juge de la proportionnalité entre la faute et la sanction (CEDH, 20 sept. 1995, n° 18160/91, *Diennet c/ France*). Le législateur interne a donc expressément prévu pour certaines sanctions qu'elles feront l'objet d'un « recours de pleine juridiction » (par ex., *C. mon. fin., art. L. 612-16*, s'agissant des recours contre les décisions prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel). Pour l'application de ces textes, le Conseil d'État a considéré que cette notion impliquait, d'une part, que le recours contre les sanctions administratives participe du plein contentieux et, d'autre part, que le juge procède à un contrôle entier de l'ensemble des motifs de la décision administrative de sanction (V. [n° 117](#)).

115. – Plein contentieux et pleine juridiction – Confortés en ce sens par la position de la Cour européenne des droits de l'homme qui n'admet la répression administrative que si un recours juridictionnel de « pleine juridiction » est ouvert contre la décision de l'Administration (not. CEDH, 23 oct. 1995, *Umlauft c/ Autriche. – CEDH, 23 oct. 1995, Gradinger c/ Autriche, série A, n° 328*), la quasi-totalité des textes récents mentionne le recours de pleine juridiction contre les sanctions administratives mises en place. On peut à cet égard, pour ne prendre qu'un seul exemple, citer l'actuel article L. 232-24 du Code du sport, lequel dispose que « Les parties intéressées, [...] peuvent former un recours de pleine juridiction contre les décisions du collège et de la commission des sanctions de l'Agence française de lutte contre le dopage [...] ». Pour l'application de ces textes, le Conseil d'État a considéré que cette notion impliquait que le juge procède à un contrôle entier de l'ensemble des motifs de la décision administrative de sanction (V. [n° 117](#)). Dans les arrêts précités la Cour européenne des droits de l'homme n'admet la répression administrative que si un recours juridictionnel de « pleine juridiction » est ouvert contre la décision de l'Administration. Alors qu'en « matière civile » la Cour admet une certaine limitation du contrôle juridictionnel pour préserver le pouvoir discrétionnaire de l'Administration, il n'en va pas de même en « matière pénale ». Ici, la logique n'est plus celle du contrôle juridictionnel d'un pouvoir administratif, mais de l'anticipation administrative d'un pouvoir juridictionnel. L'Administration ne peut donc pas disposer de plus de pouvoirs que la juridiction statuant sur recours et toutes les « souplesses » de la procédure administrative non contentieuse sont considérées comme autant de « lacunes » qu'il revient au recours juridictionnel de « combler ». Dès lors, ne pouvaient pas constituer pour la Cour de « recours de pleine juridiction » des procédures ne permettant qu'un contrôle de cassation sur la base des seules normes constitutionnelles ou, précisément, limitant l'appréciation par le juge de la proportionnalité entre la faute et la sanction. Le droit interne était donc tenu de s'adapter.

116. – Jurisprudence du Conseil d'État – Mettant fin aux hésitations dont était empreinte la jurisprudence antérieure, le Conseil d'État a jugé, dans un important arrêt de principe, que le recours contre des sanctions administratives prononcées à l'encontre des administrés relevait, par principe, du « plein contentieux », au sens de la classification classique des recours (CE, *ass., 16 févr. 2009, n° 274000, Sté Atom : AJDA 2009, p. 583 ; RJEP 2009, comm. 30, note Melleray. – CE, 29 mai 2009, n° 310356, Sté Laboratoires Mayoly Spindler : JurisData n° 2009-075645. – Revirement de CE, 1er mars 1991, n° 119113, Le Cun, Sté bourses françaises : JurisData*

n° 1991-642326 ; Lebon, p. 70 ; AJDA 1991, p. 358, *chron. Schwartz et Maugué* ; RFDA 1991, p. 616, *concl. M. de Saint-Pulgent* ; JCP G 1991, IV, p. 152. – V. également CE, 12 oct. 1992, n° 132694, *Galy-Dejean* : *JurisData* n° 1992-049856 ; Lebon, p. 366 ; AJDA 1993, p. 84, *chron. Maugué et Schwartz* ; RDP 1993, p. 239, *concl. Le Chatelier*). Il a rappelé, à cette occasion qu'il appartenait au juge saisi d'une contestation portant sur une sanction que l'Administration inflige à un administré : « de prendre une décision qui se substitue à celle de l'Administration ; et, le cas échéant, de faire application d'une loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue » (sur l'interdiction des systèmes de peines fixes et ses limites en matière fiscale, V. [n° 65](#)). S'en est suivi un basculement du contentieux de l'excès de pouvoir vers le plein contentieux à propos de nombreuses sanctions : ainsi du recours à l'encontre d'une décision de retrait d'une carte de séjour à un résident (CE, 10 juin 2009, n° 318898, *Jinlian A.* : *JurisData* n° 2009-075607), à l'encontre des sanctions de retrait de points sur le permis de conduire (CE, avis, 9 juill. 2010, n° 336556, *Jean-Luc A.* : *JurisData* n° 2010-011152) ou encore à l'encontre des sanctions prononcées par Pôle emploi à l'encontre des demandeurs d'emploi (CE, 23 févr. 2011, n° 332837, *M. B.* : *JurisData* n° 2011-003178). Comme limite à son office, le Conseil d'État a jugé que, lorsqu'il est saisi d'un tel recours et qu'il a annulé la décision de sanction, il ne lui appartient pas de se substituer à l'autorité administrative pour apprécier s'il y a lieu d'infliger à l'intéressé une sanction en raison des faits qui lui sont reprochés (CE, 11 avr. 2018, n° 413349, *M. B.* : *JurisData* n° 2018-006214, à propos des sanctions prononcées par l'Agence française de lutte contre le dopage). En revanche, il a estimé que lorsqu'il réforme une décision de sanction prononcée par une autorité administrative, qui a été publiée, cette autorité doit en assurer les mêmes modalités de publication (CE, 17 avr. 2019, n° 422575, *Sté Optical Center* : *JurisData* n° 2019-006128).

117. – Recours pour excès de pouvoir – Les sanctions administratives constituent, à n'en pas douter, des décisions administratives faisant grief. À ce titre, le contentieux de l'excès de pouvoir a connu un élargissement de son champ eu égard à la réduction des sanctions administratives qualifiées de mesures d'ordre intérieur, qui échappaient à ce titre au contrôle juridictionnel. Les décisions *Hardouin* (CE, 17 févr. 1995, n° 107766 : *JurisData* n° 1995-040789) et *Marie* (CE, 17 févr. 1995, n° 97754), à propos de sanctions prises à l'encontre, respectivement, d'un militaire et d'un détenu constituent une première étape d'ouverture, laquelle s'est prolongée depuis. On citera par exemple l'ouverture du recours à l'encontre du placement disciplinaire à l'isolement d'un détenu (CE, 30 juill. 2003, n° 252712, *garde des Sceaux c/ M. Remli* : *JurisData* n° 2003-065728) ou encore à l'encontre d'un avertissement infligé à un détenu (CE, 21 mai 2014, n° 359672, *garde des Sceaux c/ G.* : *JurisData* n° 2014-011246). Le critère retenu par le juge administratif tient à la nature et à la gravité des effets que ces mesures emportent sur leur destinataire, ce qui intéresse particulièrement les sanctions administratives.

118. – Éléments contrôlés – Outre le contrôle contentieux de l'adéquation de la sanction qui soulève quelque difficulté (V. [n° 120](#)), les moyens classiques sont retenus par le juge pour vérifier la légalité des sanctions administratives.

Exemple

Contrôle rigoureux de la légalité externe, en particulier de la motivation de la sanction (V. [n° 99](#)), du respect des droits de la défense et du caractère contradictoire de la procédure (V. [n° 76](#)).

Contrôle rigoureux de l'exactitude matérielle des faits (CE, 13 févr. 1991, n° 98809, *Sté « Île-de-France Média »* : *JurisData* n° 1991-041862 ; AJDA 1991, p. 399, *chron. Schwartz et Maugué*).

« Contrôle de la qualification juridique des faits car, pour qu'une sanction puisse être infligée, il faut qu'ait été commise une faute, c'est-à-dire des faits pouvant » légalement motiver l'application des sanctions prévues « par les textes » (GAJA 2009, p. 165. – Par ex., CE, 14 janv. 1916, *Camino* : Lebon, p. 15 ; RDP 1917, p. 463, *concl. Corneille, note Jèze*, pour la suspension et la révocation d'un maire. – CE, 9 oct. 1996, *Assoc. « Ici et maintenant »*, *préc. n° 50*, à propos d'une sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel).

Contrôle des motifs de la mesure et du but poursuivi par son auteur, afin de déceler les détournements de procédure et de pouvoir résultant par exemple d'une sanction disciplinaire masquée par une mesure de réorganisation d'un service (CE, ass., 29 avr. 1994, n° 105401, *Colombani* : *JurisData* n° 1994-043592 ; Lebon, p. 209, *concl. Fratacci* ; RFDA 1994, p. 479, *concl. Fratacci*), afin également de distinguer les sanctions des mesures de police (V. [n° 36](#)), en qualifiant par exemple de sanction illégale le maintien d'une mesure de police après la disparition du trouble causé à l'ordre public (CE, 30 sept. 1960, *Jauffret* : Lebon, p. 504 ; RDP 1961, p. 828, *note Waline*).

Le Conseil d'État a précisé, par deux avis récents, le pouvoir du juge dans le cadre du contentieux du retrait de points du permis de conduire (*CE, 26 juill. 2006, n° 292829, Janiaud : JurisData n° 2006-070608. – CE, 26 juill. 2006, n° 292750, Orio : JurisData n° 2006-070607*).

119. – Droit au sursis à exécution et caractère souvent suspensif des recours – Afin d'atténuer la sévérité résultant du caractère exécutoire des sanctions administratives (*V. n° 104*), et donc de renforcer les droits de la défense, sont prévues des règles contentieuses particulières :

- le Conseil constitutionnel n'admet la compétence du juge judiciaire qu'à la condition qu'il ait la possibilité d'accorder un sursis à exécution (*Cons. const., 23 janv. 1987, n° 86-224 : JO 25 janv. 1987, p. 924*, pour les recours contre les sanctions prononcées par le Conseil de la concurrence. – *Cons. const., 22 avr. 1997, n° 97-389 DC : JO 25 avr. 1997, p. 6271*) ce que mentionnent maintenant bien souvent les textes (*C. mon. fin., art. L. 621-30*, pour l'Autorité des marchés financiers) ;
- outre la mention explicite des procédures contentieuses d'urgence classiques (*CPCE, art. L. 36-11*, possibilité pour le Conseil d'État d'accorder la suspension des sanctions prononcées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes), le législateur prévoit parfois des dispositifs particuliers : procédure en référé devant le juge administratif assortie de délais (*C. envir., art. L. 581-31*, pour la mise en demeure en matière d'enseignes et pré-enseignes) ; caractère suspensif du recours (*L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 42-9*, pour certaines sanctions prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel) ; ou, à l'inverse, procédure permettant de déroger au caractère suspensif des recours contre les états exécutoires (*C. envir., art. L. 226-8*) ;
- dans certaines circonstances particulières, la publication d'une décision de sanction cause à la personne sanctionnée un préjudice d'une telle gravité qu'il pourrait y avoir urgence à suspendre cette publication jusqu'à ce que le juge se soit prononcé au fond (*CE, 14 déc. 2006, n° 298912, SA Bourse Direct : JurisData n° 2006-071200*) ;
- on signalera également la position hardie d'un tribunal administratif accordant le sursis à l'exécution d'une sanction en l'absence de préjudice difficilement réparable, sur la seule base du moyen fondé de l'illégalité de la mesure, « constitutive d'un trouble manifestement illicite » (*TA Strasbourg, 23 janv. 1998, Ketterer c/ Délégation nat. équitation sur poney : AJDA 1998, p. 734, obs. J.-M. W.*).

Lorsque l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par le préfet fait l'objet d'une opposition devant le juge administratif, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue, statuant en référé, peut, nonobstant cette opposition, à la demande du préfet ou de toute personne intéressée, décider que le recours ne sera pas suspensif, dès lors qu'aucun des moyens avancés ne lui paraît sérieux. Le président du tribunal statue dans les quinze jours de sa saisine.

3° Degré du contrôle contentieux

120. – Généralisation et approfondissement du contrôle de l'adéquation des sanctions – Le Conseil d'État comme d'ailleurs les juridictions judiciaires, procèdent à un plein contrôle de proportionnalité de la peine prononcée par rapport au manquement (*V. n° 63*). Le juge administratif a progressivement renforcé son contrôle, aussi bien dans le cadre du recours pour excès de pouvoir que dans le plein contentieux, imposant, par application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, un plein contrôle de proportionnalité de l'adéquation de la sanction au manquement : si, par exemple, il n'exerçait autrefois qu'un contrôle restreint sur les sanctions prononcées par la Commission nationale de la communication et des libertés (*CE, 20 mars 1991, n° 101956, Assoc. Salève : JurisData n° 1991-042421 ; Lebon T., p. 1175 ; AJDA 1991, p. 353, chron. Schwartz et Maugüé*), le recours de pleine juridiction institué contre les sanctions du Conseil supérieur de l'audiovisuel permet au juge d'exercer maintenant un contrôle approfondi de l'adéquation de la sanction à la gravité des faits (*V. n° 64*), comme l'illustrent de nombreux arrêts dans cette matière (*CE, 20 mai 1996, n° 167694, Sté Vortex : JurisData n° 1996-050586 ; Lebon, p. 189 ; AJDA 1996, p. 711 ; Dr. adm. 1996, comm. 477 ; RFDA 1996, p. 845. – CE, 9 oct. 1996, Assoc. « Ici et Maintenant », préc. n° 50. – CE, 13 nov. 1996, n° 179199, Assoc. « Changez la Une » : JurisData n° 1996-050859 ; Lebon, p. 450 ; RFDA 1997, p. 203 ; Dr. adm. 1996, comm. 562. – CE, 19 mars 1997, Assoc. « Ici et Maintenant », préc. n° 45*). On relève en ce sens un très net mouvement jurisprudentiel en faveur de la généralisation du contrôle dit « entier » de l'adéquation de la sanction à la faute reprochée. Ce contrôle s'applique ainsi :

- aux sanctions professionnelles (CE, sect., 22 juin 2007, Arfi, préc. n° 64) ;
- aux sanctions ministérielles à l'encontre des magistrats du parquet (CE, 27 mai 2009, n° 310493, M. H. : *JurisData* n° 2009-075506) ;
- aux sanctions infligées par une fédération sportive à l'un de ses licenciés (CE, 2 mars 2010, n° 328843, *Féd. française d'athlétisme* : *JurisData* n° 2010-001555) ;
- à la sanction de révocation d'un maire (CE, 2 mars 2010, n° 328843, Gérard A. : *JurisData* n° 2010-001555) ;
- aux sanctions à l'encontre des agents publics (CE, ass., 13 nov. 2013, n° 347704, M. B. : *JurisData* n° 2013-025560) ;
- aux sanctions prononcées à l'encontre des détenus (CE, 1er juin 2015, n° 380449, M. A. : *JurisData* n° 2015-012888) ;
- ou encore aux sanctions prononcées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration à l'encontre d'employeurs ayant embauché des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière (CE, 13 mars 2019, n° 424565, C. : *JurisData* n° 2019-003865).

4° Procédure de recours

121. – Recours administratif – L'exercice d'un recours gracieux ou hiérarchique est possible selon les conditions de droit commun.

Exemple

Nul besoin que la décision de rejet du recours gracieux contre une sanction soit motivée et respectueuse de la procédure contradictoire dès lors qu'elle « se réfère explicitement » à la décision initiale qui est elle-même motivée et intervenue après avoir mis l'intéressé en mesure de présenter des observations écrites (CE, 22 nov. 1995, n° 138181, *Ollier* : *JurisData* n° 1995-047711 ; *Lebon T.*, p. 627 ; *Dr. adm.* 1996, comm. 33, à propos de la fermeture administrative d'un débit de boissons).

La décision de rejet d'un recours gracieux n'est pas annulée par voie de conséquence de l'illégalité de la sanction initiale lorsque le vice de procédure entachant la décision initiale est « couvert » par la seconde décision : en l'espèce, c'est au cours de la procédure de recours gracieux, et non lors de la procédure initiale, que l'intéressé a été dûment informé des griefs reprochés et a communiqué ses observations (CE, 16 oct. 1996, n° 147899, *min. Équip. c/ Moigno* : *JurisData* n° 1996-051123, à propos du retrait de l'habilitation d'un expert agréé pour les véhicules accidentés).

122. – Recevabilité du recours contre certaines mesures préalables aux sanctions – Le recours contre les mesures préalables aux sanctions, injonctions, mises en demeure... (V. [n° 47](#)), est parfois prévu par les textes (*C. envir.*, art. L. 581-26, recours contre la mise en demeure préalable en matière d'enseignes et pré-enseignes. – *C. défense*, art. L. 2342-82. – J.-L. Autin, *Le contrôle des autorités administratives indépendantes* : RDP 1991, p. 1533, spéc. p. 1559, nombreux exemples de recours contentieux contre les « injonctions sous astreinte » prononcées par la Commission nationale de la communication et des libertés). Dans le silence des textes, c'est alors au juge qu'il appartient de se prononcer sur la recevabilité du recours, le grief de la mesure pour son destinataire n'étant pas toujours établi. Ainsi, une mise en garde du Conseil supérieur de l'audiovisuel ne fait pas grief, qu'elle soit adressée seule (CE, 4 oct. 1996, n° 168131, *Conseil interprof. vin de Bordeaux* : *JurisData* n° 1996-050858 ; *Lebon*, p. 381 ; *Dr. adm.* 1996, comm. 561 ; *RFDA* 1996, p. 1269), ou en rappel d'une mise en demeure (CE, 9 oct. 1996, *Assoc. « Ici et maintenant »*, préc. n° 50). Il en est jugé de même pour une injonction adressée à un employeur de régulariser sa situation au regard de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (CE, 4 juin 1997, n° 169051, *Sté Cap-Île-de-France* : *JurisData* n° 1997-050718, pour la pénalité prévue à l'article L. 323-8-6 ancien du Code du travail, actuel article L. 5212-12). En revanche, font grief les refus du Conseil supérieur de l'audiovisuel de procéder à une mise en demeure (CE, 23 avr. 1997, n° 131688, *Sté auteurs et compositeurs dramatiques* : *JurisData* n° 1997-050686) ou de prononcer une sanction (CE, 6 avr. 1998, n° 173291, *Union synd. production audiovisuelle* : *JurisData* n° 1998-050444 ; *Dr. adm.* 1998, comm. 273 ; *AJDA* 1998, p. 729, *concl. Chauvaux*), ainsi que le refus du comité de règlement des différends et des sanctions de la CRE de donner suite à une saisine (CE, 18 mars 2019, *Assoc. UFC-Que Choisir*, préc. n° 94). Le Conseil d'État a admis que l'auteur d'une plainte auprès de la CNIL puisse déférer dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir le refus

de cette autorité d'engager une procédure de sanction, lorsqu'il a été procédé à des mesures d'instruction ou au constat d'existence d'un manquement. Le juge administratif contrôle alors la légalité du refus, son contrôle se limitant, s'agissant des motifs, à l'erreur manifeste d'appréciation. En revanche, un tel requérant n'est pas recevable à attaquer la décision de la CNIL d'engager une procédure de sanction, quel que soit son contenu et son issue (*CE, 21 juin 2018, n° 416505, M. A. : JurisData n° 2018-010711*).

123. – Exception d'illégalité de certaines mesures préalables aux sanctions – Si le recours direct est refusé, l'exception d'illégalité peut néanmoins être admise à l'occasion de recours contre la sanction elle-même, dans les conditions classiques.

Exemple

Nombreux sont les recours qui contestent à la fois la mise en demeure et la sanction prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (*CE, 14 juin 1991, n° 107365, Assoc. Radio Solidarité : JurisData n° 1991-044255. – CE, sect., 10 juill. 1995, Sté Télévision française TF 1, préc. n° 12*).

L'ensemble du processus peut constituer dans certains cas une opération complexe (*CAA Nancy, 31 déc. 1992, n° 92NC00063, Sté Placages du Centre : JurisData n° 1992-051349 ; Lebon T., p. 1135 ; Dr. adm. 1993, comm. 177, exception d'illégalité d'une mise en demeure obligatoire, à l'occasion d'un recours contre la consignation d'une somme, en matière d'installations classées*).

En matière de permis de conduire, si l'exception d'illégalité est admise, l'opération complexe paraît refusée pour les décisions successives, ministérielle et préfectorale, de retrait du permis (*CE, sect., avis, 20 juin 1997, n° 185323, Fety : JurisData n° 1997-050376 ; AJDA 1997, p. 800, concl. Péresse ; RFDA 1997, p. 891 : « En procédant à cette demande de restitution, le préfet ou l'autorité compétente se borne à tirer les conséquences de la décision du ministre de l'Intérieur constatant la perte totale de points et se trouve dans une situation de compétence liée, ceci ne faisant pas obstacle à ce qu'à l'appui de sa demande dirigée contre l'arrêté préfectoral, l'intéressé puisse invoquer l'illégalité de la décision du ministre dans la mesure où il serait encore dans les délais pour soulever cette exception d'illégalité [...] »*).

124. – Délai du recours – Les règles de délais des recours contentieux s'appliquent classiquement. Ainsi, en particulier, le délai ne commence à courir qu'à compter de la date où la décision de retrait de points du permis de conduire a été portée à la connaissance de l'intéressé, et non à la date où est établie la réalité de l'infraction donnant lieu au retrait de points (*CE, sect., avis, 20 juin 1997, Fety, préc. n° 123*).

125. – Limitation du principe de non-aggravation de la sanction – La non *reformatio in pejus* garantit au requérant que la sanction infligée ne sera pas alourdie à l'occasion d'un recours : la sanction prononcée par l'autorité administrative « ne peut être aggravée sur le seul recours de la personne qui en a fait l'objet » (*R. Chapus, Droit du contentieux administratif : Montchrestien, 2008, n° 1380*). Ce principe a été consacré par le Conseil constitutionnel comme principe général du droit, s'agissant du recours contre une décision de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel (*Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC, préc. n° 8. – Cons. const., 25 févr. 1992, n° 92-307 DC, préc. n° 101*) : « le droit de recours étant réservé à la personne sanctionnée, son exercice ne peut, conformément aux principes généraux du droit, conduire à aggraver sa situation ». Le juge administratif l'a qualifié de la même façon pour les recours administratifs (*CE, sect., 16 mars 1984, n° 44961 et 44962, Moreteau et Letellier, [2 esp.] : JurisData n° 1984-040587 ; Lebon, p. 108, concl. Genevois*). Il résulte de cette règle qu'une sanction disciplinaire infligée en première instance par une juridiction disciplinaire ne peut être aggravée par le juge d'appel lorsque le recours est fait par la personne sanctionnée (*CE, 1er févr. 2017, n° 384483, M. A. : JurisData n° 2017-001795*). Il semble que le champ du principe d'interdiction de la *reformatio in pejus* doive cependant faire l'objet d'une interprétation stricte. Le Conseil d'État a en effet récemment accepté d'appliquer des dispositions réglementaires qui contreviennent à ce principe. C'est le Code monétaire et financier qui était en cause, à propos des sanctions prononcées par l'Autorité des marchés financiers : son article R. 621-45 dispose que « *Le Conseil d'État peut, sur le recours principal ou incident du président de l'Autorité des marchés financiers, soit confirmer la décision de la commission des sanctions, soit l'annuler ou la réformer en tout ou en partie, dans un sens favorable ou défavorable à la personne mise en cause* ». Le Conseil d'État a fait application de cette disposition à propos d'une sanction pécuniaire de l'AMF, initialement fixé à 400 000 €, et portée par la juridiction à 600 000 € augmentés d'un blâme (*CE, 6 avr. 2016, n° 374224, M. D. : JurisData n° 2016-006497 ; Procédures 2016, comm. 242, n° 7, comm. N. Chiffot*). Cette aggravation semble donc possible dans l'hypothèse où le juge se substitue à l'autorité administrative de sanction, ce qui ne remet pas en cause le principe de non *reformatio in pejus* dans sa portée précitée mais en limite le champ.

5° Actions en responsabilité

126. – Droit au recours en indemnité et compétences contentieuses – Le Conseil constitutionnel a rappelé, à propos des décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel, que « toute décision [...] qui interviendrait en violation des dispositions législatives ou réglementaires serait susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique » (*Cons. const.*, 17 janv. 1989, n° 88-248 DC, préc. n° 8). Engageant alors la responsabilité de l'État qui détient le quasi-monopole de la répression administrative (V. n° 19), les actions en indemnité sont engagées contre lui auprès des juridictions compétentes au fond : il s'agit d'un contentieux partagé entre les juges administratif et judiciaire.

Exemple

Le juge judiciaire est normalement compétent pour l'Autorité des marchés financiers (*CE, sect.*, 6 juill. 1990, n° 62716, *Cie diamantaire Anvers et Delcourt* : *JurisData* n° 1990-641647 ; *Lebon*, p. 206 ; *AJDA* 1990, p. 907, note L. Richer ; *RFDA* 1991, p. 293, note F. Llorens. – V. aussi *T. confl.*, 22 juin 1992, n° 2671, *Mizon* : *JurisData* n° 1992-042904 ; *Lebon*, p. 486 ; *JCP G* 1992, IV, 2346).

Le juge administratif est cependant compétent pour l'Autorité des marchés financiers, dès lors que la demande en indemnité résulte d'agissements s'inscrivant dans une procédure répressive elle-même soumise au contrôle de ce juge (*T. confl.*, 24 oct. 1994, n° 2865, *Institut privé gestion fin. et Royer c/ Conseil bourses de valeurs* : *JurisData* n° 1994-046504 ; *Lebon*, p. 605 ; *RFDA* 1995, p. 407 ; *LPA* 1995, n° 54, p. 19, note H. de Vauplane).

Il convient de mentionner que, s'agissant des autorités administratives, le responsable de la faute sera l'État uniquement dans l'hypothèse où l'autorité ne dispose pas d'une personnalité juridique propre (*CE, avis*, 8 sept. 2005, n° 371558, à propos de la Commission de contrôle des assurances). En revanche, le mouvement de limitation – si ce n'est de neutralisation – des effets d'un vice de procédure affectant un acte administratif n'a pas épargné le droit de la responsabilité. Le Conseil d'État juge ainsi qu'un tel vice entachant une sanction n'engage la responsabilité de l'autorité administrative que dans l'hypothèse où cette autorité n'aurait pas pris la même décision en l'absence du vice (*CE*, 19 nov. 2015, n° 380461, *M. B.* : *JurisData* n° 2015-025747).

127. – Régime de responsabilité pour faute simple – En cas de préjudice subi à raison d'une sanction administrative entachée d'illégalité, la responsabilité de l'État est mise en jeu classiquement sur la base de la faute simple qui est à l'origine du dommage, par exemple l'illégalité d'une sanction disciplinaire résultant notamment d'un vice de procédure (*J.-C. Hélin, Faute de service et préjudice dans le contentieux de la responsabilité pour illégalité : Thèse, Nantes, 1969*), ou de compétence. Il est en effet de jurisprudence constante que toute illégalité fautive, de nature à engager la responsabilité de l'État est susceptible de faire l'objet d'une indemnisation dès lors qu'elle est à l'origine des préjudices subis (*CAA Paris, 3e ch., sect. B, 26 juin 2006, n° 03PA00963, Marschner*. – V. aussi *CE*, 28 sept. 2016, n° 389587, *min. Écologie* : *JurisData* n° 2016-020355).

Exemple

Constitue une faute de service l'illégalité de la fermeture d'un cinéma prise à titre de sanction d'infraction à des règlements de police légalement intervenus, et que l'auteur de cette mesure n'est pas habilité à prononcer (*CE*, 10 janv. 1962, *Riveccio* : *Lebon*, p. 15).

De manière très significative, alors que pendant longtemps la responsabilité découlant d'une pénalité en matière fiscale était soumise à l'exigence d'une faute lourde, ce n'est plus le cas depuis l'arrêt « Krupa » du Conseil d'État (*CE, sect.*, 21 mars 2011, n° 306225 : *JurisData* n° 2011-004653). Le Conseil d'État décide que le juge n'est jamais tenu, pour apprécier l'existence ou l'étendue des préjudices qui présentent un lien direct de causalité avec l'illégalité de la sanction, de rechercher la sanction qui aurait pu légalement être prise par l'administration (*CE*, 28 mars 2018, n° 398851, *M. J.* : *JurisData* n° 2018-004665).

128. – Cas particulier de responsabilité pour faute lourde – Parce que la sanction administrative est souvent l'aboutissement d'une activité de surveillance et de contrôle dans des secteurs particuliers (banque, bourse, assurance...), le contentieux indemnitaire de la répression administrative peut, dans cette mesure et dans certains cas, donner lieu à l'application classique, quoiqu'en fort déclin, du régime de la faute lourde, pour les raisons que l'on connaît : difficultés des missions de surveillance, technicité des activités contrôlées, pouvoir discrétionnaire d'appréciation des agissements et d'opportunité des poursuites. Même si la particularité des missions est évoquée

par le Conseil d'État lui-même (*V. infra*) pour fonder l'exigence de faute lourde, celle-ci se justifie également – et peut-être surtout, même si cela a été critiqué (par ex. *G. Eckert, La responsabilité administrative des autorités de régulation : RD bancaire et fin. 2009, p. 18.* – *A. Rouyère, La responsabilité du régulateur, clé d'efficacité du droit de la régulation : RLC 2005, n° 4, p. 111*) – par « l'objectif d'éviter la substitution de responsabilité que provoquerait la généralisation de la faute simple » (*B. Delaunay, Autorités de régulation et responsabilité de la puissance publique : RDP 2014, p. 276 s., n° 2*). Il faudrait préserver la mission du contrôleur, face aux agissements fautifs (justifiant en tout cas une sanction) du contrôlé. Ainsi, seule la faute lourde commise dans le contrôle et la surveillance, notamment des carences graves, serait alors susceptible d'engager la responsabilité de son auteur, dès lors qu'elle serait directement à l'origine du dommage (*CE, 22 juin 1984, Sté Pierre et Cristal : Lebon T., p. 506*, pour la commission des opérations de Bourse), comme l'illustre la position du juge à propos de sanctions juridictionnelles prononcées par la Commission de contrôle des banques (*CE, 12 oct. 1983, n° 36568, Cts Lévi : JurisData n° 1983-042551 ; Lebon, p. 406.* – *CAA Lyon, 28 déc. 1990, n° 89LY01299, Fouriat et a. : JurisData n° 1990-051893 ; Lebon T., p. 963*) devenue la Commission bancaire (*CAA Paris, 19 déc. 1995, n° 93PA01250, Sté Éditions Sorman et Kechchian et a., [2 esp.] : JurisData n° 1995-049047 ; Lebon T., p. 671.* – *CE, ass., 30 nov. 2001, n° 219562, min. Économie : JurisData n° 2001-063085.* – *CE, 30 juill. 2003, n° 210344, Sylvie X. : JurisData n° 2003-066101*) et actuellement l'Autorité de contrôle prudentiel :

Considérant que si la responsabilité de l'État à raison de son activité de contrôle des établissements bancaires ne peut, compte tenu de la spécificité et de la particulière complexité de celle-ci, être engagée qu'en cas de faute lourde et si la Commission bancaire n'est pas tenue de pourvoir à des sanctions disciplinaires dès lors qu'il peut lui apparaître que ses missions de contrôle des banques et de sauvegarde de leur crédit et des fonds des déposants doivent être, dans les circonstances particulières de chaque espèce, assurées par voie de contrôles administratifs susceptibles de déboucher sur des sanctions au cas où il n'y serait pas satisfait, cette latitude d'appréciation conférée à l'instance de contrôle ne saurait exclure par principe qu'elle puisse commettre une faute lourde en s'abstenant d'user des pouvoirs de sanctions qu'elle détient et notamment du retrait d'agrément, si la situation de l'établissement bancaire apparaît, au vu des éléments en sa possession ou qui auraient dû l'être, irrémédiablement compromise du fait de manquements présentant un caractère grave et entrant dans le champ des articles 45 et 51 de la loi du 24 janvier 1984 et si le prononcé d'une sanction appropriée apparaît seul de nature à sauvegarder, compte tenu de la gravité des manquements en cause, les intérêts des déposants, alors que son différé ne pourrait que le compromettre de façon certaine et irrémédiable ;

Considérant, par ailleurs, qu'il appartient au juge administratif d'apprécier si, dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle administratif, la commission a pourvu à l'ensemble des diligences qui lui incombent normalement compte tenu des finalités de son contrôle et des moyens dont elle dispose [...].

6° Action en relèvement

129. – Conséquences à tirer d'un manquement constaté par la Cour européenne des droits de l'homme –
Dès lors qu'elles entrent dans le champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme (*V. n° 15*), les sanctions administratives peuvent donner lieu à une condamnation de l'État français pour manquement à ses obligations conventionnelles. Eu égard au caractère particulièrement sensible des sanctions sur la situation des individus, il était difficile de se contenter de la portée classiquement déclaratoire des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme. Le droit positif français a donc évolué sur la question des conséquences à tirer par l'administration d'une telle condamnation. Le droit pénal (*CPP, art. 622-1*) et le droit civil concernant l'état des personnes (*COJ, art. L. 452-1.* – Application : *Cour de réexam. décisions civiles, 16 févr. 2018, n° 001 et 002*) ont été l'occasion pour le législateur de consacrer des procédures de réformation de décisions juridictionnelles définitives mais ayant donné lieu au constat d'un manquement par la Cour européenne des droits de l'homme. Si une telle procédure n'existe pas s'agissant des décisions juridictionnelles rendues par le juge administratif français, ce dernier a tout de même fixé des principes devant guider l'administration en cas de constat d'un manquement par la Cour à la suite d'une sanction administrative. Dans une importante décision rendue par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État le 30 juillet 2014, *Vernes (CE, 30 juill. 2014, n° 358564 : JurisData n° 2014-018642)*, ce dernier devait juger que « lorsque la violation constatée par la Cour dans son arrêt 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 ; En revanche, 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 ». Ainsi, si elle ne conduit pas une remise en cause d'une sanction administrative devenue définitive, l'intervention d'une condamnation en manquement prononcée par la Cour constitue tout de même un élément nouveau que l'autorité administrative ne saurait ignorer. Il appartient dès lors à cette dernière, à condition d'être saisie en ce sens et que la sanction en cause continue de produire ses effets, de se prononcer sur le maintien ou non de la sanction.

Bibliographie

Ouvrages

E. Breen

Gouverner et Punir : PUF, coll. Les voies du droit, 2003, 226 p

Conseil et d'État, Étude : Les pouvoirs de l'Administration dans le domaine des sanctions : Doc. fr., 1995

Conseil d'État, Cour de cassation

La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation : Dr. fr., coll. Droits et débats, 2015

M. Degoffe

Droit de la sanction non pénale : Economica, 2000, 375 p

G. Dellis

Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif : LGDJ, 1997

M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly

Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal : Economica, 1992

R. Doare

Les sanctions administratives (contribution à l'étude du renouveau de la sanction administrative) : Thèse, Rennes I, 1994, 434 p

M. Guyomar

Les sanctions administratives : LGDJ, coll. Systèmes, 2014

T. Lambert

Les sanctions administratives fiscales. Aspects de droit comparé : L'Harmattan, coll. Finances publiques, 2006

M. Lefondre

Recherches sur les sanctions administratives et leur nature juridique : Thèse, Caen, 1973

A. Legal , J. Brèthe et de La Gressaye

Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées : Sirey, 1938

F. Moderne

Sanctions administratives et justice constitutionnelle. Contribution à l'étude du jus puniendi de l'État dans les démocraties contemporaines : Economica, 1993

J. Mourgeon

La répression administrative : Paris, LGDJ, 1967

J.-P. Munch

La sanction administrative : Thèse, Paris, 1947

B. Neel

Les pénalités fiscales et douanières : Economica, 1989

E. Picard

La notion de police administrative : LGDJ, 1984

D. Riccardi

Les sanctions contractuelles en droit administratif : Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2019

A. Taibi

Le pouvoir répressif des autorités administratives indépendantes de régulation économique : L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2018

M. Waline

Les rapports du droit administratif et du droit pénal : Les cours de droit, Paris, 1948-1949

Articles

Association internationale de droit pénal

Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal : RID pén. 1988, p. 1

J.-F. Auby

Les sanctions en matière de circulation routière : LPA 1990, n° 8, p. 80

J.-M. Auby

Les sanctions administratives en matière de circulation automobile : D. 1952, chron. p. 111

C. Barbusiaux

Instrument de dissuasion ou réparation des dommages causés à l'économie. La nature des sanctions infligées par le Conseil de la concurrence : LPA 1990, n° 8, p. 64

P. Bézard

Le pouvoir de « sanction financière directe » de la Commission des opérations de bourse : LPA 1990, n° 8, p. 52

M.-C. Boutard-Labarde

Principe de proportionnalité et fixation des amendes en droit de la concurrence : LPA 1998, n° 117, p. 44

S. Braconnier

Quelle théorie des sanctions dans le domaine de la régulation économique : RDP, dossier La régulation économique 2014, n° 2, p. 261

J. Buisson

Sur le recouvrement d'une sanction pécuniaire infligée par une autorité administrative indépendante : RFDA 1991, p. 633

E. Carpentier

Les limites du pouvoir de sanction de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat : AJDA 2003, p. 1776

J.-L. de Corail

Administration et sanction. Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression, in *Mél. Chapus* : Montchrestien, 1992, p. 103

J.-F. Davignon

Quelle place pour la répression administrative dans notre ordonnancement juridique ? : LPA 1997, n° 83, p. 5

M. Delmas-Marty

De quelques aspects de la dépenalisation actuelle en France : RSC 1989, p. 441

La mise en œuvre de la répression à l'encontre des personnes morales : RSC 1995, p. 261

P. Delvolvé

La justice hors du juge : Cah. dr. entr. 1984, n° 4, p. 16

M. Dobkine

L'ordre répressif administratif : D. 1993, chron. p. 157

G. Eckert

Pour un régime commun des sanctions prononcées par les autorités de concurrence et de régulation sectorielle : JCP G 2012, 1360

J. Fourré

Les sanctions administratives du Code général des impôts : LPA 1990, n° 8, p. 46

C. Gavalda

Les sanctions applicables par le Conseil supérieur de l'audiovisuel : LPA 1990, n° 8, p. 70

B. Genevois

Le Conseil constitutionnel et la définition des pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel : RFDA 1989, p. 215

Le Conseil constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la Commission des opérations de bourse : RFDA 1989, p. 671

L'entrée des étrangers en France : le rappel des exigences constitutionnelles : RFDA 1992, p. 185

Un statut constitutionnel pour les étrangers : RFDA 1993, p. 871

Groupe de recherche « Droits de l'homme logiques et juridiques »

La « matière pénale » au sens de la convention européenne des droits de l'homme, flou du droit pénal : RSC 1987, p. 819

M. Guyomar

La sanction administrative : LPA 12 janv. 2006, p. 7

V. Haïm

Un exemple de sanction administrative : l'amende infligée à une entreprise débarquant en France un étranger démuné du titre requis : RFDA 2001, p. 823

P. Hebert et M. Masoëro

La Commission nationale informatique et libertés passe aux sanctions : JCP E 2006, 2505

H.-G. Hubrecht

La notion de sanction administrative : LPA 1990, n° 8, p. 6

G. Huteau

Le contrôle du juge sur les sanctions administratives des organismes de Sécurité sociale : Regards 2015, n° 1, p. 223

M. de Juglart

Les sanctions administratives dans la législation récente : JCP G 1942, I, 283

J. Kluger

L'élaboration d'une notion de sanction punitive dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : RSC 1995, p. 505

P. Lascoumes et C. Barberger

De la sanction à l'injonction – « Le droit pénal administratif », comme expression du pluralisme des formes juridiques sanctionnatrices : RSC 1988, p. 45

A.-M. Le Bos et J. Buisson

La Constitution et la procédure de sanction fiscale : AJDA 1991, p. 497

G. Levasseur

Renaissance des sanctions administratives et renforcement de la répression pénale de la fraude fiscale : JCP G 1952, I, 1032

F. Moderne

Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel. Les leçons du droit comparé. Mélanges Chapus : Montchrestien, 1992, p. 411

Les sanctions administratives au confluent du droit interne et des droits européens : RFDA 1997, p. 1

Sanctions administratives et protection des libertés individuelles au regard de la convention européenne des droits de l'homme : LPA 1990, n° 8, p. 15

La sanction administrative : RFDA 2002, p. 448

J. Molinier

Pour une clarification du droit de la répression fiscale : Dr. fisc. 1980, n° 45, p. 1201

H. Pauliat

L'émergence du concept de sanction de l'administration : dossier JCP A 2013, 2072

J. Petit

L'application du principe de la rétroactivité in mitius aux sanctions fiscales : RFDA 1997, p. 843

M.-C. Piniot

Sanctions administratives et personnes morales. Une autre forme de répression : LPA 1996, n° 149, p. 54

J. Pralus-Dupuy

La répression disciplinaire de l'infraction pénale : RSC 1992, p. 229

Réflexions sur le pouvoir de sanction disciplinaire reconnu à certaines autorités administratives indépendantes : RFDA 2003, p. 554

J.-H. Robert

Unions et désunions des sanctions du droit pénal et de celles du droit administratif : AJDA 1995, n° spécial, p. 76

Les sanctions administratives et le juge constitutionnel : LPA 1990, n° 8, p. 42

S. Saunier

Codifier le droit des sanctions administratives. Une fiction ? : RSC 2019, p. 31

V. Sélinsky

Le contentieux de la répression administrative des ententes et positions dominantes. Mél. Péquignot, t. 2 : CÉRAM-Montpellier, 1984, p. 641

L. Sfez

La nature juridique des sanctions fiscales non pécuniaires : Rev. sc. fin. 1966, p. 361

C. Teitgen-Colly

Sanctions administratives et autorités administratives indépendantes : LPA 1990, n° 8, p. 25

M.-T. Viel

Errements des sanctions administratives : AJDA 2007, p. 1006

R. Vandermeeren

La « double peine ». Diversité des ordres juridiques et pluralité des systèmes répressifs : AJDA 2003, p. 1854

A. Van-Lang

Droit répressif de l'environnement : perspectives en droit administratif : Rev. jur. env. 2014, vol. 39, HS, p. 33