

LA SANCTION ADMINISTRATIVE

R A P P O R T   G E N E R A L

présenté par

M.J. SAROT

Conseiller d'Etat de Belgique

## TABLE ANALYTIQUE DES MATIERES

CHAPITRE I.	GENERALITES	p. 468
<b>Section 1.</b>	<b>Brèves considérations historiques</b>	p. 469
<b>Section 2.</b>	<b>Les causes de l'apparition et du développement des sanctions administratives</b>	p. 469
<b>Section 3.</b>	<b>Les définitions de la sanction administrative</b>	p. 470
CHAPITRE II.	LA SANCTION ADMINISTRATIVE ET LES REGLES CONSTITUTIONNELLES	p. 473
CHAPITRE III.	CLASSEMENT DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PAR SECTEUR D'ACTIVITE	p. 477
<b>Section 1.</b>	<b>Les sanctions fiscales</b>	p. 478
<b>Section 2.</b>	<b>Les sanctions disciplinaires dans la fonction publique</b>	p. 479
<b>Section 3.</b>	<b>Les sanctions économiques</b>	p. 482
<b>Section 4.</b>	<b>Les sanctions professionnelles</b>	p. 485
<b>Section 5.</b>	<b>Les sanctions en matière sociale</b>	p. 486
CHAPITRE IV.	CLASSEMENT DES MESURES ADMINISTRATIVES SELON QU'ELLES ONT, N'ONT PAS OU PEUVENT AVOIR LE CARACTERE DE SANCTION	p. 489
<b>Section 1.</b>	<b>Les mesures qui ont le caractère de sanction</b>	p. 490
1.	<i>Les mesures qui touchent à la liberté individuelle, notamment l'internement administratif</i>	p. 490
2.	<i>Les amendes administratives</i>	p. 490

3.	<i>Les astreintes</i>	p. 492
4.	<i>Les confiscations</i>	p. 492
5.	<i>Les saisies</i>	p. 492
6.	<i>Les sanctions disciplinaires</i>	p. 493
<b>Section 2.</b>	<b>Les mesures qui n'ont pas le caractère de sanction</b>	p. 493
1.	<i>Les constatations de situation</i>	p. 493
2.	<i>Les mesures d'ordre intérieur</i>	p. 494
3.	<i>Les mesures préalables aux sanctions</i>	p. 494
4.	<i>Le refus d'accorder un avantage sollicité pour la première fois</i>	p. 404
5.	<i>Les mesures de police</i>	p. 494
6.	<i>Les mesures prises dans l'intérêt du service</i>	p. 495
<b>Section 3.</b>	<b>Les mesures qui peuvent avoir, selon les motifs qui les inspirent, le caractère de sanction</b>	p. 495
1.	<i>Les mesures de police</i>	p. 495
2.	<i>Les mesures prises dans l'intérêt du service</i>	p. 496
3.	<i>Les retraits d'autorisations administratives</i>	p. 497
<b>CHAPITRE V.</b>	<b>LE REGIME JURIDIQUE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES</b>	p. 501
<b>Section 1.</b>	<b>Les autorités compétentes pour instituer un régime de sanctions. Les principes "Nullum crimen sine lege" et "Nulla poena sine lege"</b>	p. 502
<b>Section 2.</b>	<b>Le cumul des sanctions</b>	p. 503
<b>Section 3.</b>	<b>Les recours contentieux</b>	p. 506
A.	<i>Organisation</i>	p. 506

<i>B. Etendue du contrôle de légalité exercé sur recours. Les droits de la défense</i>	p. 509
<b>Section 4. Extinction des sanctions</b>	p. 510
CHAPITRE VI. OBSERVATIONS FINALES	p. 513
BIBLIOGRAPHIE	p. 521
TABLE ALPHABETIQUE SOMMAIRE DES MATIERES	p. 522



#### ABREVIATIONS

Les rapports allemand, belge, français, italien, luxembourgeois, néerlandais et le rapport général sont désignés ci-après par les abréviations R.A. , R.B., R.F., R.I., R.L., R.N. et R.G.

# CHAPITRE I

## GENERALITES

## SECTION 1.- BREVES CONSIDERATIONS HISTORIQUES.

Les sanctions administratives existent depuis longtemps dans la plupart de nos pays dont les droits connaissent les sanctions fiscales (1) et les sanctions disciplinaires prises à l'égard des agents de la Fonction publique (2), qui sont considérées comme sanctions administratives. Et si l'on a pu dire que les sanctions administratives sont restées, jusqu'en 1940, une "curiosité juridique" (3), c'est que l'attention n'a été attirée sur elles qu'à ce moment à la suite de l'importance croissante qu'elles ont prise dans le domaine de l'économie. Les réglementations de guerre sur le ravitaillement ont été accompagnées d'un cortège de sanctions administratives (4). Et bien que le développement de la répression administrative ait été freiné par la suite, il n'en a pas été arrêté pour autant. Le fait qu'une loi italienne du 3 mai 1967 prescrive des normes fondamentales pour l'application des sanctions administratives, que le législateur allemand ait voté, en 1968, une loi très détaillée sur les infractions administratives et que le législateur belge ait également traité en 1971 des amendes administratives en matière sociale, prouve à suffisance que la notion de sanction administrative tend à s'implanter dans nos divers droits administratifs.

## SECTION 2.- LES CAUSES DE L'APPARITION ET DU DEVELOPPEMENT DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

L'insuffisance des sanctions pénales qui sont, soit trop lourdes, soit trop légères et, en tout cas, inadaptées aux nécessités administratives, d'une part, la lenteur de la répression judiciaire dont le rendement est aléatoire, d'autre part, paraissent bien être à l'origine du souci de l'administration de rechercher un système de sanction plus souple, plus rapide et plus efficace (5).

C'est par des considérations de cet ordre que le Gouvernement belge justifie, au cours des travaux parlementaires ayant abouti respectivement aux lois des 10 juin 1971 et 30 juillet 1971, le régime d'amendes administratives qu'il propose d'organiser en matière de législation du travail (6) et la fermeture d'entreprises destinée à assurer le respect de la loi sur la réglementation économique et les prix (7).

L'organisation professionnelle s'accompagne généralement de mesures confiant le pouvoir répressif, sous le contrôle de l'administration ou du juge, à des organismes repré-

---

(1) R.B., p. 401 - R.L., p. 326 - R.I., p. 309 - R.N., p. 370.

(2) R.B., p. 383 - R.F., p. 278 - R.I., p. 309. A l'exception du droit des Pays-Bas, qui n'admet pas que les sanctions disciplinaires soient des sanctions administratives. *Infra*, p. 471.

(3) COLLIARD, cité par le R.F., p. 260.

(4) R.F., p. 260- 261 - R.B., p. 405, note 1.

(5) R.F., p. 262 et 263.

(6) R.B., p. 389 et 390.

(7) R.B., p. 407 et 408.

sentatifs de la profession. Ainsi s'explique la création ou le maintien de systèmes répressifs échappant au droit pénal (1).

Enfin, la volonté de sanctionner directement des personnes morales dans les pays dont le droit pénal est gouverné par l'adage "societas delinquere non potest" explique le recours à un système de sanctions non pénales (2).

### SECTION 3.- DEFINITIONS DE LA SANCTION ADMINISTRATIVE

On pouvait envisager le sujet de manière large et traiter de *la sanction en matière administrative*, comme le rapport français l'a fait dans sa première partie (3), c'est-à-dire des sanctions qui ont été instituées pour assurer le respect des règles permettant le fonctionnement des services publics, ou régissant des activités soumises par la loi, dans l'intérêt général, à la surveillance de l'administration (4).

Ce fut l'occasion pour le rapporteur de se livrer sur certains problèmes généraux à des considérations fort intéressantes.

Cette conception de notre étude permettrait d'y inclure, par exemple, la sanction prononcée par le juge pénal en matière administrative. Mais notre mission fixée par les directives de départ, est moins vaste; elle se limite à la sanction administrative proprement dite.

Comment définir celle-ci ?

Le rapport belge s'en tient, pour définir la sanction administrative, à la nature de l'autorité qui la prononce. Est une sanction administrative la sanction prononcée par l'administration sans intervention préalable du juge et ce même si un contrôle juridictionnel a posteriori est exercé par des tribunaux de l'ordre judiciaire (5).

La définition du rapport néerlandais souligne que les règles dont la sanction assure le respect sont celles du droit public et met l'accent sur le préjudice que la sanction fait subir :

"On entend par sanction administrative une mesure prise à l'encontre du citoyen qui enfreint une règle de droit public. Cette sanction appliquée par un organe administratif consiste à faire subir un préjudice au contrevenant sous forme d'une amende, du retrait d'une licence, etc." (6).

---

(1) R.F., p. 262 et 263.

(2) R.L., p. 327.

(3) R.F., p. 260 à 273, voir aussi R.A., p. 215.

(4) R.F., p. 260.

(5) R.B., p. 383 - Voir également R.L., p. 325.

(6) R.N., p. 368.

Il convient de préciser ici que la législation néerlandaise ne compte pas parmi les sanctions administratives les mesures prises "à la suite de la conduite fautive des personnes *hiérarchiquement* subordonnées aux pouvoirs publics et des personnes employées par des entreprises privées agréées par les pouvoirs publics mais non subordonnées" (1).

Cette conception se justifie, semble-t-il, par le fait que ces mesures sont la manifestation d'un pouvoir hiérarchique et tendent à assurer la discipline d'un groupe déterminé. Dès qu'elles prennent une certaine ampleur et débordent de ce groupe, elles rejoignent la sanction administrative (2).

Pour les rapporteurs français et luxembourgeois, la sanction peut émaner tant d'un administrateur actif que d'une juridiction administrative ; le caractère non pénal de la sanction administrative est, en outre, souligné.

"La sanction administrative est l'acte administratif unilatéral, émanant d'un administrateur actif et destiné à punir un manquement à une obligation imposée par l'administration dans l'intérêt général. On peut étudier parallèlement les sanctions de caractère non pénal prononcées par des juridictions administratives spécialisées" (3).

"La sanction administrative est une mesure dépourvue de caractère pénal prise en vertu de la loi par l'autorité administrative compétente (4) à l'encontre d'une personne physique ou morale et destinée à punir celle-ci pour un manquement à une obligation établie dans un intérêt public" (5).

Le rapport allemand qui reprend la définition de MOURGEON, considère qu'il convient de ne pas se borner aux mesures émanant des autorités administratives juridictionnelles ou actives mais de comprendre parmi les sanctions administratives "celles de la juridiction disciplinaire, professionnelle et même pénale, en tant qu'il s'agit des décisions dont les motifs et les buts sont les mêmes que ceux servant de base pour des mesures administratives" (6).

Sans donner de définition, le rapporteur italien s'attache à distinguer les sanctions pénales des sanctions administratives, distinction qui doit être opérée d'après l'organe chargé d'appliquer la sanction, la procédure à suivre pour l'application et les conséquences juridiques de celle-ci (7).

---

(1) R.N., p. 375.

(2) R.N., p. 377.

(3) R.F., p. 260, 273 et 274.

(4) Selon les commentaires, cette autorité peut être une juridiction.

(5) R.L., p. 325.

(6) R.A., p. 215.

(7) R.I., p. 307 à 310 - voir spécialement p. 309.

## **CHAPITRE II**

LA SANCTION ADMINISTRATIVE ET LES  
REGLES CONSTITUTIONNELLES

Le problème constitutionnel ne présente guère d'importance aux Pays-Bas, le droit d'infliger des peines n'y étant pas exclusivement réservé au juge (1).

Il n'en va pas de même en Belgique, où la Constitution prévoit que "nulle peine ne peut être établie et appliquée qu'en vertu de la loi" et où l'on déduit du principe de la séparation des pouvoirs que les cours et tribunaux ont une compétence exclusive pour réprimer par des peines les infractions à la loi (2).

Le problème de la constitutionnalité des sanctions administratives s'est posé à l'occasion de la discussion de l'article 4 de la loi du 31 mars 1967 attribuant certains pouvoirs au Roi. Cette disposition permettait au Roi d'assortir les arrêtés de pouvoirs spéciaux qu'il prendrait, de sanctions de nature administrative. Le Vice-Premier Ministre eut l'occasion de rappeler, au cours du débat, certaine jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle des arrêtés instituant, en vertu de la loi, des sanctions administratives n'étaient pas contraires à la Constitution. Mais il fit des réserves concernant la constitutionnalité d'actes du pouvoir exécutif qui créeraient, sous la dénomination de sanctions administratives, de véritables peines (3).

Le rapporteur belge exprime en conséquence l'opinion que "la pratique constitutionnelle semble avoir évolué en ce sens qu'elle admet ou tolère la sanction administrative à condition évidemment qu'elle n'aille pas jusqu'à l'internement administratif" (4).

C'est donc une question de mesure. Il convient de déterminer, parmi les mesures de caractère répressif, celles qui sont de nature pénale et celles qui sont de nature administrative, d'opérer, selon une jurisprudence et une doctrine anciennes, la distinction, par exemple, entre amendes pénales et amendes administratives (5).

Le problème se pose à peu près de la même manière en Allemagne où, selon l'article 92 de la Constitution, des peines ne peuvent être infligées que par le juge. C'est en se fondant sur cette disposition que la Cour constitutionnelle a déclaré nulles, par un important arrêt du 6 juin 1967 (6) des dispositions des lois d'impôts antérieures à la Constitution, selon lesquelles les services de perception pouvaient infliger des peines.

Comment tracer la frontière entre le domaine de la répression pénale et celui de la répression administrative ? C'est la tâche du législateur. Celui-ci est limité dans l'exercice de son appréciation politico-juridique par le critère de l'importance des infractions. Ce n'est que si l'infraction est de "minime importance" que la loi peut en faire une infraction administrative (7).

---

(1) R.N., p. 369 et 370.

(2) Avis du Conseil d'Etat, cité par le R.B., p. 387.

(3) R.B., p. 386.

(4) R.B., p. 386.

(5) Avis du Conseil d'Etat cité par le R.B., p. 387.

(6) Annexe 2 au R.A.

(7) R.A., p. 215.

L'appréciation est parfois délicate.

L'article 25, introduit dans le Code de la route allemand en 1968, a permis à l'autorité administrative d'interdire temporairement la conduite d'une voiture automobile, mesure réservée jusqu'alors au juge répressif à titre de peine complémentaire. Cette disposition a trouvé grâce, en raison de son caractère préventif, aux yeux de la Cour constitutionnelle (1).

Les infractions administratives sont soumises en Allemagne à une loi générale récente, la loi du 28 mai 1968, qui en constitue le droit commun. Celle-ci confie à l'administration la tâche de poursuivre et de sanctionner les infractions administratives, sous le contrôle du juge répressif (2).

Les infractions administratives sont sanctionnées par une amende administrative (Geldbusse) qui ne comporte pas de condamnation morale, n'a aucun caractère infamant et n'est pas inscrite au casier judiciaire.

Le rapport français nous montre comment l'application des règles constitutionnelles, et spécialement de l'article 34, a pour effet que le législateur est normalement l'autorité compétente pour instituer dans la majorité des cas

— soit un régime de sanctions pénales pour les crimes et délits, le pouvoir réglementaire autonome ayant compétence en matière de contraventions,

— soit un régime juridictionnel de sanctions non pénales parce que l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la "création de nouveaux ordres de juridictions" et que l'établissement de barèmes de sanctions est de nature à porter atteinte aux garanties fondamentales de la propriété, des libertés publiques, etc.

— soit un régime de sanctions administratives parce qu'il est susceptible de porter atteinte à l'une des garanties fondamentales du statut des fonctionnaires (régime disciplinaire des fonctionnaires) ou à la liberté du commerce et de l'industrie (régime disciplinaire des professions réglementées).

Il faut cependant faire exception lorsque l'atteinte portée aux libertés ou aux biens est de faible importance. Les garanties fondamentales n'étant pas en question dans ce cas, le pouvoir réglementaire est compétent. C'est ainsi que le décret peut probablement instituer des amendes non pénales de faible importance ou des sanctions légères à l'égard des fonctionnaires (blâme et avertissement) (3).

Le principe "Nullum crimen sine lege" et celui de la personnalité des peines, consacrés respectivement par les articles 25 et 27 de la Constitution italienne, ne s'appliquent qu'aux sanctions pénales, encore que certains auteurs soutiennent que le premier d'entre eux vise également les sanctions administratives. Le rapporteur italien, qui n'admet pas cette thèse, souligne que l'adoption de celle-ci mettrait en cause l'existence même des sanctions administratives (4).

---

(1) R.A., p. 216 à 217. *Infra*, p. 499.

(2) Articles 35 et suivants de la loi du 28 mai 1968.

(3) R.F., p. 264 à 269.

(4) R.I., p. 315 à 317.

## **CHAPITRE III**

### **CLASSEMENT DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PAR SECTEUR D'ACTIVITE**

## SECTION 2.- LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES - FONCTION PUBLIQUE

" Le domaine de prédilection de la sanction administrative est évidemment la discipline des fonctionnaires " (1).

" Le régime disciplinaire des agents publics est sans doute historiquement le secteur où la sanction a existé de tout temps" (2).

Les décisions disciplinaires sont "à vrai dire, des mesures de sanctions administratives lorsqu'on tient compte de leur substance" (3).

Et, selon le rapporteur français, il n'y a pas lieu de distinguer sanctions disciplinaires et sanctions administratives, les mêmes principes jurisprudentiels étant applicables aux unes et aux autres.

Le droit néerlandais s'écarte de cette conception : les sanctions disciplinaires ne sont pas considérées comme sanctions administratives dans ce pays (4).

\*

\*                    \*

En Allemagne, le régime disciplinaire des fonctionnaires fédéraux diffère de celui des fonctionnaires des Etats-membres (Länder) et de celui des agents des communes, ces deux derniers statuts étant toutefois inspirés du premier (5).

Dans tous les pays, les régimes disciplinaires varient suivant les catégories d'agents publics auxquelles ils s'appliquent.

\*

\*                    \*

---

(1) R.B., p. 392.

(2) R.F., p. 278.

(3) R.A., p. 218.

(4) Supra, p. 471.

(5) R.A., p. 217.

## Régime disciplinaire des fonctionnaires

Des textes légaux ou réglementaires fixent le statut disciplinaire et notamment l'échelle des sanctions (1).

Le pouvoir d'infliger les peines inférieures est parfois délégué au supérieur hiérarchique (2).

Le régime disciplinaire est largement juridictionnalisé en Allemagne, où la plupart des mesures disciplinaires sont prises par des tribunaux disciplinaires et des chambres spéciales de la Cour suprême administrative selon une procédure minutieusement réglée (3), et aux Pays-Bas où le fonctionnaire peut faire appel des décisions disciplinaires devant un collège d'appel et a ensuite un recours devant un collège central d'appel qui juge en dernier ressort. Le tribunal ne peut que prononcer l'annulation de la décision et si nécessaire "déterminer que l'organe administratif devra décider comme il est tenu de décider aux termes de la loi ou d'une disposition générale imperative" (4).

Il n'y a pas, en Belgique, de juridictionnalisation de la discipline des fonctionnaires. Les peines disciplinaires sont prononcées par l'autorité administrative sur avis motivé d'un organe consultatif dans lequel les organisations syndicales sont généralement représentées (5). Le Conseil d'Etat exerce un contrôle de légalité sur ces décisions administratives.

Le régime est fort semblable en France, exception faite pour les membres de l'enseignement secondaire et supérieur qui relèvent d'une juridiction disciplinaire (6), et au Luxembourg. Notons toutefois que, dans ce pays, le conseil de discipline sur l'avis duquel les mesures sont prises est composé de magistrats et de fonctionnaires et que, dans certains cas, l'avis conforme du Conseil d'Etat est requis, ce qui exclut le recours en annulation devant ce Conseil, sauf si l'avis n'a pas été pris ou n'a pas été respecté (7).

---

(1) R.A., p. 217 - R.B., p. 393 - R.F., p. 278.

(2) R.B., p. 393 - R.A., p. 218 - R.L., p. 328 et 331.

(3) R.A., p. 218.

(4) R.N., p. 375 et 376.

(5) R.B., p. 393.

(6) R.F., p. 282.

(7) R.L., p. 327 à 332.

### **Régime disciplinaire des militaires**

L'organisation de la discipline des militaires allemands est réglée comme celle des fonctionnaires (1).

En Belgique, l'exercice de la discipline militaire est partagé entre la juridiction militaire et l'autorité hiérarchique.

Les peines disciplinaires prononcées par l'autorité hiérarchique (jours d'arrêts) ne peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat (2).

Il en est de même en France pour les "punitions militaires" (arrêts simples ou de rigueur), qui n'ont pas le caractère de sanctions bien qu'elles aient indiscutablement un objet répressif (3).

### **Régime disciplinaire des magistrats**

Les magistrats belges y compris les conseillers d'Etat relèvent, au point de vue disciplinaire, des autorités de l'ordre judiciaire (4). Il en est de même au Luxembourg, sauf pour les conseillers d'Etat qui peuvent être révoqués par le Grand-Duc après que l'assemblée générale du Conseil aura été entendue sur les motifs de la révocation (5).

Il en est de même pour les magistrats fédéraux allemands (chambre spéciale de la Cour de cassation) et les juges de la Cour constitutionnelle (la Cour constitutionnelle elle-même) (6).

En France, les sanctions disciplinaires infligées aux magistrats du parquet et aux collaborateurs de la justice relèvent de la compétence de la juridiction administrative lorsqu'elles sont infligées par les autorités administratives. Il en est de même pour les mesures que le Conseil supérieur de la magistrature siégeant en formation disciplinaire, prend à l'égard des magistrats du siège. Cet organisme est considéré comme juridiction administrative dont les décisions relèvent du Conseil d'Etat, juge de cassation.

---

(1) R.A., p. 218.

(2) R.B., p. 394.

(3) R.F., p. 275.

(4) R.B., p. 394.

(5) R.L., p. 330.

(6) R.A., p. 218.

Ces solutions se justifient du point de vue des principes, puisqu'il s'agit de décisions relatives à l'organisation du service public de la justice. Pour rencontrer les difficultés qui peuvent naître, lorsque les griefs portent sur l'attitude du magistrat du parquet au cours d'une procédure, une loi de 1970 a chargé une commission spéciale auprès de la Cour de cassation de dire par une décision qui s'impose au Gouvernement et au Conseil d'Etat si le magistrat poursuivi a commis une faute (1).

### SECTION 3 - LES SANCTIONS ECONOMIQUES

Les sanctions économiques prennent des formes diverses :

Retrait d'agrément ou d'autorisation (2)

Le rapporteur belge écrit à ce propos que la suspension ou le retrait de l'autorisation apparaissent comme des mesures qui font logiquement et naturellement partie d'un système juridique prévoyant l'autorisation ou l'agrément (3).

Dans le cas de l'exercice de certaines professions, on se trouve à la limite entre le régime disciplinaire et la catégorie des sanctions économiques (4), l'aspect de déontologie individuelle s'effaçant parfois devant le souci de faire respecter l'organisation du marché.

En Allemagne, la sanction prend la forme d'un retrait ou d'une interdiction, selon que l'exercice de la profession est soumis ou non à autorisation préalable ; elle est prononcée par les sous-préfets et des services spéciaux au niveau local et l'exécution en est assurée par l'administration elle-même sans recours au juge (5).

On notera également que le juge pénal allemand peut interdire l'exercice d'une profession à titre de mesure de sûreté ou d'éducation. Celle-ci ne diffère guère dans ce cas de la sanction prononcée par l'administration (6).

Le retrait d'une autorisation industrielle, commerciale ou artisanale ne revêt pas le caractère d'une sanction s'il intervient pour des raisons de sécurité ou pour éviter à l'avenir un comportement fautif (7).

---

(1) R.F., p. 282 et 283.

(2) R.F., p. 280 - R.A., p. 223 à 226 - R.B., p. 410.

(3) R.B., p. 410.

(4) R.F., p. 280.

(5) R.A., p. 223 à 226.

(6) R.A., p. 226.

(7) R.A., p. 225.

Le retrait d'une licence de pilote, profession que le Gouvernement régleme pour des raisons de sécurité, aura ou non le caractère d'une sanction administrative selon qu'il intervient pour cause de négligence professionnelle ou d'inaptitude physique (1).

Il faut classer ici la mesure de réduction ou de suspension de l'approvisionnement d'entreprises qui entravent le bon fonctionnement du ravitaillement (2).

### **Remboursement de subventions, de primes, d'aides, etc.**

Ce remboursement est prévu si des déclarations fausses ont été faites ou si des faits qui auraient empêché l'octroi des avantages en question ont été celés (3).

### **Amendes administratives**

Elles peuvent être infligées, en droit allemand, lorsqu'elles sont prévues par une disposition législative (4).

### **Amendes d'ordre**

Ces amendes sont prévues par la législation luxembourgeoise (5).

\*

\*

\*

Il faut noter qu'aux Pays-Bas, l'application des sanctions pour délits économiques, y compris les sanctions que l'on pourrait qualifier de sanctions administratives, est entièrement confiée au juge (6).

\*

\*

\*

- 
- (1) R.B., p. 411.  
(2) R.B., p. 409.  
(3) R.A., p. 224 - R.N., p. 379.  
(4) R.A., p. 224 et 225.  
(5) R.L., p. 340.  
(6) R.N., p. 374.

## **Ententes — Positions dominantes — Pratiques restrictives**

La législation française des ententes et des positions dominantes ne comporte pas de sanction administrative mais des poursuites pénales après injonction administrative d'avoir à dissoudre l'entente, injonction qui est donnée sur avis d'une commission technique (1).

Au Luxembourg, le ministre peut, après consultation d'une commission spéciale, donner des avertissements, faire des recommandations ou interdire les pratiques jugées illicites. La décision ministérielle peut être déférée au Conseil d'Etat (2)

### **Les prix**

Pour sanctionner une infraction à la législation sur les prix, l'administration française avait le choix avant 1955 entre deux procédures exclusives l'une de l'autre : le prononcé d'une amende administrative ou l'ouverture d'une instance pénale. Cette procédure mi-administrative, mi-pénale, a aujourd'hui disparu. Il ne subsiste plus que les poursuites pénales (3).

Le rapporteur français voit une réminiscence de l'amende administrative dans la possibilité qui est actuellement donnée à l'administration de renoncer aux poursuites moyennant le paiement d'une amende transactionnelle (4).

Une évolution analogue est observée au Luxembourg (5).

En Belgique, la loi du 30 juillet 1971 marque en cette matière une tendance récente de substituer l'administration au parquet dans la conduite d'une procédure transactionnelle en matière de prix (6). Cette même loi permet également la fermeture provisoire des établissements qui ne respectent pas les prix imposés, sanction administrative dont le caractère préventif est souligné par les travaux préparatoires. C'est le juge répressif qui est chargé d'en contrôler la légalité (7).

---

(1) R.F., p. 280.

(2) R.L., p. 341.

(3) R.F., p. 270, 283.

(4) R.F., p. 270.

(5) R.L., p. 350.

(6) R.B., p. 408.

(7) R.B., p. 407 à 409.

#### SECTION 4.- LES SANCTIONS PROFESSIONNELLES

Des ordres des avocats et des auxiliaires de la justice existent depuis fort longtemps dans les six pays (1). Ils sont, la plupart du temps, organisés dans le cadre de l'ordre judiciaire. La discipline est confiée soit à des juridictions judiciaires, soit à des juridictions mixtes composées de juges et de membres de l'ordre (2).

En Belgique, l'Ordre des avocats n'est pas, à la différence des autres ordres, une autorité administrative et les sanctions qu'il prend ne peuvent, pour cette raison, être considérées comme sanctions administratives.

Les membres d'autres professions dites libérales ont également eu tendance à s'organiser au cours des trente dernières années. Des ordres ont été créés.

En Allemagne : pour les médecins, chirurgiens --dentistes, vétérinaires, pharmaciens, architectes (3).

En Belgique, pour les médecins, médecins-vétérinaires, pharmaciens, architectes (4).

En France, pour les médecins, chirurgiens-dentistes, vétérinaires, pharmaciens, sages-femmes, experts-comptables et architectes (5).

Au Luxembourg, pour les médecins (sauf les médecins-vétérinaires), sages-femmes, pharmaciens (6).

Des mesures d'organisation sont également intervenues, notamment en Belgique et en France, pour d'autres professions telles que agents de change, réviseurs d'entreprises, mandataires aux halles, etc. (7).

L'organisation professionnelle, qu'elle prenne ou non la forme d'un ordre, entraîne généralement la création de systèmes répressifs. Le pouvoir de prendre des décisions réglementaires ou individuelles à l'égard des membres de la profession s'accompagne de celui d'assortir ces décisions de pénalités variées. Des organismes disciplinaires à caractère juridictionnel sont institués pour sanctionner les violations du statut ou les fautes professionnelles. Ils sont composés soit uniquement de professionnels élus (8), soit de manière mixte (membres de l'ordre, juges de carrière) (9).

Beaucoup de ces juridictions sont présidées par un magistrat (10).

---

(1) R.F., p. 262 et 279 - R.B., p. 412 - R.L., p. 332 à 335 - R.N., p. 376 - R.A., p. 219 - Au Luxembourg, l'organisation professionnelle des huissiers de justice date de l'année 1971.

(2) R.A., p. 219 - R.L., p. 332 à 334 - R.B., p. 412 et 413.

(3) R.A., p. 219.

(4) R.B., p. 412.

(5) R.F., p. 262 et 279.

(6) R.L., p. 334.

(7) R.B., p. 413 - R.F., p. 280.

(8) R.F., p. 279.

(9) R.A., p. 219 - R.L., p. 334 - R.F., p. 279.

(10) R.F., p. 279.

Si les décisions qu'elles prennent et qui peuvent aller jusqu'à l'interdiction temporaire ou définitive de l'exercice de la profession sont, en Allemagne, en dernier ressort et échappent à tout contrôle de la Cour de cassation ou de la Cour suprême administrative (1), elles sont soumises, en Belgique, à un contrôle de légalité confié à la Cour de cassation (2) et, en France, au recours en cassation devant le Conseil d'Etat (3).

Aux Pays-Bas, l'appel n'est pas porté devant le tribunal professionnel central, mais devant la cour d'appel, s'il s'agit d'amende, de suspension ou d'interdiction d'exercer la profession (4).

Il faut noter qu'en Allemagne, l'institution d'une juridiction professionnelle n'enlève pas à l'administration le droit de retirer une licence professionnelle.

## **SECTION 5 - LES SANCTIONS EN MATIERE SOCIALE**

Ces sanctions consistent en :

- retrait d'agrément d'établissements privés participant à la sécurité sociale (5) ;
- mesures de suspension frappant les collaborateurs volontaires du service public : médecins, pharmaciens, etc. Ces mesures sont distinctes tant des sanctions professionnelles que peuvent prononcer les conseils de l'ordre, que des sanctions pénales. Elles n'ont pas pour effet que la personne sanctionnée ne pourra pas exercer sa profession, mais que le malade qui s'adressera à elle ne pourra bénéficier du remboursement de l'assurance (6) ;
- refus - retrait des prestations de sécurité sociale (7) ;
- majorations de retard sur cotisations (cfr. la matière fiscale) (8) ;
- amendes administratives (9) ou amendes d'ordre au Luxembourg (10).

---

(1) R.A., p. 219.

(2) R.B., p. 413, sauf pour les agents de change.

(3) R.F., p. 279.

(4) R.N., p. 376.

(5) R.F., p. 280-R.L., p. 335.

(6) R.B., p. 398 à 400.

(7) R.A., p. 226 et 227 - R.B., p. 380 - R.N., p. 371.

(8) R.F., p. 280.

(9) R.A., p. 226 - R.B., p. 403 à 406.

(10) R.L., p. 336 et 337.

Ces sanctions peuvent être infligées par des services d'Etat, des organismes publics de sécurité sociale et des organismes privés participant à la sécurité sociale (mutuelles) (1).

Le rapporteur belge étudie le mécanisme de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales. Il constate que c'est l'administration qui exerce les poursuites et décide d'infliger l'amende, mais que cette prétendue décision est dépourvue de toute force exécutoire. Celle-ci s'analyse dès lors en une offre de transaction qui met fin aux poursuites si elle est acceptée par l'auteur de l'infraction. Dans la négative, elle est portée devant le tribunal du travail qui exerce la pleine juridiction.

L'amende qui n'est prononcée ni par une juridiction pénale ni par une juridiction administrative a été abusivement qualifiée, selon le rapport, d'amende administrative.

Il résulte des travaux préparatoires que ces amendes n'ont pas le caractère de peine et que la remise ne peut en être accordée par voie de grâce (2).

---

(1) R.F., p. 280 - R.A., p. 226 et 227 -R.B., p. 387.

(2) R.B., p. 403 à 406.

## **CHAPITRE IV**

**CLASSEMENT DES MESURES ADMINISTRATIVES  
SELON QU'ELLES ONT, N'ONT PAS OU PEUVENT  
AVOIR LE CARACTERE DE SANCTION**

## SECTION 1.- LES MESURES QUI ONT LE CARACTERE DE SANCTION

### 1. Les mesures qui touchent à la liberté individuelle, notamment l'internement administratif

Fréquentes dans la législation de guerre française, elles ont aujourd'hui disparu (1). Les peines privatives de liberté ressortissent exclusivement au droit pénal et l'administration ne peut les infliger, dit le rapporteur luxembourgeois (2). Une sanction administrative ne pourrait, de l'avis du rapporteur belge, aller jusqu'à l'internement administratif (3). Les sanctions administratives de caractère personnel ne doivent jamais consister en mesures restrictives des droits fondamentaux (4).

L'internement des étrangers, prévu par la législation allemande, est une simple mesure de sécurité, sans caractère répressif (5).

Bien qu'elles comportent des mesures privatives de liberté (jours d'arrêts), les punitions militaires n'ont pas le caractère de sanction administrative (6).

Il faut citer ici les sanctions prévues par les lois de milice telles que la prolongation du service militaire obligatoire (7).

### 2. Les amendes administratives

Si l'on excepte les amendes fiscales, auxquelles on reconnaît généralement dans les six pays le caractère d'amende administrative, il n'existe guère en France d'amendes administratives (8).

La notion d'amende administrative a été introduite en 1971 dans la législation belge, mais nous avons vu que le rapporteur conteste sa qualification "d'administrative" (9).

---

(1) R.F., p. 277 et 278.

(2) R.L., p. 324 et 347.

(3) R.B., p. 386.

(4) R.I., p. 313.

(5) R.A., p. 215.

(6) R.B., p. 394-R.F., p. 275.

(7) R.N., p. 370 - voir aussi R.I., p. 313.

(8) R.F., p. 278. L' "amende administrative" est aujourd'hui relativement rare. Il faut néanmoins mentionner ici l'amende qui peut être infligée aux comptables publics par la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire. R.F., p. 269 et 270 - voir également R.L., p. 329.

(9) R.B., p. 404.

Le Code luxembourgeois connaît une catégorie particulière d'amendes que l'on peut ranger au nombre des amendes administratives. Ce sont les *amendes d'ordre infligées* notamment en cas d'inexécution ou d'exécution tardive d'obligations imposées par les lois sur la sécurité sociale (1), les lois sur le contrôle des banques (2), les lois sur le contrôle des entreprises d'assurances (3), les lois fiscales (4).

Elles donnent lieu à des recours variés :

- recours administratif et pourvoi en cassation (5) ;
- appel devant un organisme administratif et recours en annulation au Conseil d'Etat (6) ;
- recours administratif et recours de pleine juridiction au Conseil d'Etat (7) ;
- recours devant les juridictions civiles (8).

L'amende est également, au Luxembourg, une sanction propre au régime disciplinaire du personnel de l'administration des douanes (9).

L'amende administrative (*Geldbusze*) (10) a droit de cité dans la législation allemande, puisque l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 28 mai 1968 sur les infractions administratives prévoit que celles-ci sont punies d'amendes administratives qui se distinguent des amendes pénales en ce qu'elles ne comportent pas de condamnation morale et sanctionnent de simples irrégularités (11), telles les infractions minimales au code de la route (12) et les infractions aux règlements de sécurité sociale (13).

Le rapport italien distingue *la peine pécuniaire* dont le montant varie, à l'intérieur d'un barème fixé par la loi, d'après la gravité de l'infraction, la conduite de l'auteur de l'infraction, etc., de la *surtaxe* qui est, au contraire, une somme fixe déterminée par la loi (14).

Il montre que les sanctions administratives de caractère patrimonial se différencient nettement des peines (loi du 3 mai 1967) :

---

(1) R.L., p. 336.

(2) R.L., p. 340.

(3) R.L., p. 340.

(4) R.L., p. 342 et 344.

(5) R.L., p. 336.

(6) R.L., p. 337.

(7) R.L., p. 344.

(8) R.L., p. 343.

(9) R.L., p. 329.

(10) Par opposition à "Geldstraffe", amende pénale.

(11) R.A., p. 214, 228, 229.

(12) R.A., p. 229.

(13) R.A., p. 224, 226, 227.

(14) R.I., p. 313.

- les sanctions ne peuvent être remplacées par l'emprisonnement subsidiaire ;
- les coauteurs d'un délit administratif sont tenus solidairement au paiement ;
- les héritiers sont également tenus au paiement en cas de décès de la personne sanctionnée ;
- les sanctions peuvent être cumulées sauf si elles sont objectivement connexes ;
- les sanctions peuvent atteindre d'autres personnes que les auteurs de l'infraction (1).

### **3. Les astreintes**

Les astreintes sont définies dans la loi allemande sur l'exécution administrative (2). Elles n'ont pas seulement pour objet de briser la résistance d'un administré récalcitrant, mais servent aussi à sanctionner l'inobservation des règlements de police (3) ou d'une disposition fiscale fixant un délai pour le dépôt de déclarations de revenus (4). Elles peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant les tribunaux administratifs (5).

### **4. Les confiscations**

Autrefois prononcées en matière fiscale par les services de perception allemands, elles ne peuvent l'être aujourd'hui que par des tribunaux répressifs (6).

En droit italien, la confiscation est une sanction administrative quand elle est infligée par l'autorité administrative. Elle peut avoir un caractère punitif ou préventif (7).

### **5. Les saisies**

Les saisies sont des mesures qui retirent provisoirement au contrevenant la disposition d'une chose qui a constitué l'instrument du délit (8).

---

(1) R.I., p. 314 et 315.

(2) R.A., p. 224.

(3) R.A., p. 214.

(4) R.A., p. 228.

(5) R.A., p. 233.

(6) R.A., p. 228.

(7) R.I., p. 312.

(8) R.I., p. 312.

## **6. Les sanctions disciplinaires**

Elles existent tant dans la fonction publique que dans certaines professions organisées ou non en ordre, et en matière scolaire.

Les échelles de sanctions sont fixées par des textes législatifs ou réglementaires et comportent des peines ou des sanctions variées et graduées qui vont de l'avertissement, la réprimande ou le rappel à l'ordre, à la révocation (fonction publique), la radiation, la destitution ou l'interdiction définitive de l'exercice de la profession (ordre professionnel), l'exclusion, le renvoi (matière scolaire), en passant par toute une série d'autres mesures telles que retenues de traitement, rétrogradation, déplacement, disponibilité, etc.

Il est à noter que les mesures extrêmes, tant dans la fonction publique que dans les professions libérales, entraînent l'interdiction d'exercer la profession.

## **SECTION 2 - LES MESURES QUI N'ONT PAS LE CARACTERE DE SANCTION**

### **1. Les constatations de situation**

- Perte du grade d'officier, de la qualité de fonctionnaire ou cessation de fonction à la suite d'une condamnation (1).
- Retrait de licence de transport de marchandises ou de la carte de colporteur à la suite d'une condamnation (2).
- Radiation des cadres d'un fonctionnaire qui a perdu ses droits civiques (3).
- Radiation des cadres d'un fonctionnaire qui refuse de reprendre son service après mise en demeure (4).

Dans ces cas, l'autorité ne prend pas à proprement parler une décision, mais se borne à tirer les conséquences juridiques d'une situation donnée.

L'intéressé ne remplit pas les conditions fixées par le texte : l'administration n'apprécie pas ; elle se borne à appliquer le texte.

---

(1) R.F., p. 274-R.A., p. 231 et 232.

(2) R.A., p. 233.

(3) R.F., p. 274.

(4) R.F., p. 274.

## **2. Les mesures d'ordre intérieur**

- Les punitions militaires (arrêts simples ou de rigueur) (1).
- Les punitions scolaires (retenues, etc.) (2). L'exclusion d'un élève est toutefois une sanction.
- Les décisions prises par l'administration pénitentiaire à l'égard des détenus (3).

Des considérations d'opportunité justifient, semble-t-il, que ces mesures, qui ont incontestablement un caractère répressif, ne soient pas considérées comme des sanctions.

## **3. Les mesures préalables aux sanctions**

telles que la suspension provisoire (4).

## **4. Le refus d'accorder un avantage sollicité pour la première fois (5).**

## **5. Les mesures de police**

Selon le rapporteur allemand, la plupart des mesures de police n'ont pas de caractère répressif (6).

Les rapporteurs hollandais et luxembourgeois s'expriment dans le même sens : la contrainte policière ne tombe pas sous la définition de la sanction administrative (7).

C'est qu'en effet, ces mesures qui tendent au maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la salubrité publiques, ont essentiellement un caractère préventif (8).

Elles ne sont donc pas considérées, en principe, comme des sanctions. Il en est ainsi de :

---

(1) R.F., p. 275-R.B., p. 393 et 394.

(2) R.F., p. 275.

(3) R.F., p. 275.

(4) R.F., p. 275.

(5) R.F., p. 275.

(6) R.A., p. 230.

(7) R.N., p. 368-R.L., p. 325.

(8) R.F., p. 268.

- la collocation d'un aliéné (1) ;
- la destruction d'un film causant scandale (1) ;
- l'abattage de bétail atteint de certaines maladies (1) ;
- le droit de retenir un aéronef jusqu'à régularisation de la situation réglementaire (2) ;
- le droit de saisir, mettre sous séquestre ou détruire des denrées falsifiées (2) ;
- le refus de renouveler une autorisation de séjour (3) ;
- la fermeture d'une usine entrant dans la catégorie des établissements dangereux, insalubres ou incommodes (4) ;
- le refus de renouvellement d'un passeport (4) ;
- le retrait de visa d'un produit pharmaceutique (4) ;
- la fermeture d'une salle de spectacle pour motif de sécurité (5) ;
- la dissolution de groupes de combat (6) .

#### **6. Les mesures prises dans l'intérêt du service**

L'intérêt du service étant la justification de la mesure, l'intention répressive est, en principe, absente sous les réserves qui seront envisagées ci-après (7).

### **SECTION 3 - LES MESURES QUI PEUVENT AVOIR, SELON LES MOTIFS QUI LES INSPIRENT, LE CARACTERE DE SANCTION**

#### **1. Les mesures de police**

A côté de l'aspect préventif qu'elles présentent en principe, les mesures de police peuvent avoir un aspect répressif. Selon que le second ou le premier est prédominant, on se trouve ou non en présence d'une sanction.

---

(1) R.L., p. 325.

(2) R.L., p. 341.

(3) R.F., p. 274.

(4) R.F., p. 274-R.L., p. 337.

(5) R.F., p. 268 et 271.

(6) R.F., p. 281.

(7) Infra, p. 496.

### *Les fermetures d'établissements*

La fermeture d'établissements classés est une sanction administrative lorsqu'elle est motivée par une infraction à la réglementation. Mais ce motif est difficilement séparable de celui de la protection du voisinage (1).

La fermeture d'un débit de boissons peut avoir lieu à titre préventif, pour assurer le maintien de l'ordre, ou à titre répressif, lorsqu'une infraction a été commise (2).

### *Les expulsions d'étrangers*

La nature de la mesure diffère selon les pays. Elle n'est pas une sanction administrative en France (3), mais l'est en Italie (4) et peut l'être en Allemagne selon le motif qui la justifie : c'est une sanction si l'étranger est expulsé pour avoir porté atteinte à l'ordre libéral et démocratique et non si on l'expulse parce qu'il est atteint d'une maladie contagieuse (5).

## **2. Les mesures prises dans l'intérêt du service**

Il existe, surtout dans le secteur de la fonction publique, des mesures qui n'ont apparemment pas le caractère de sanction, puisqu'elles doivent être justifiées, en principe, par l'intérêt du service (6). Elles se rapprochent des sanctions dans la mesure où elles ont le même fondement et les mêmes effets. Comme le note le rapporteur français, il arrive que des mesures prises dans l'intérêt du service soient prononcées pour des faits qui auraient pu entraîner une sanction (7) et commandent, comme les sanctions, l'éloignement de l'agent (8).

Il faut alors déterminer quelle a été la préoccupation dominante de l'autorité. Celle-ci a-t-elle été guidée par des motifs étrangers à l'intérêt du service, par exemple par une animosité politique, et a-t-elle voulu infliger une sanction ? Il y aurait détournement de pouvoir. A-t-elle utilisé la procédure prévue dans l'intérêt du service pour obtenir un résultat qui ne pouvait être légalement atteint qu'en suivant une autre procédure. Elle aurait commis, dans ce cas, un détournement de procédure.

C'est le problème de la sanction déguisée et du contrôle des mobiles qui se pose principalement dans le secteur de la fonction publique (9).

---

(1) R.F., p. 276 et 277 - R.N., p. 371 et 372 - R.L., p. 338.

(2) R.F., p. 273 et 276.

(3) R.F., p. 274.

(4) R.I., p. 312.

(5) R.A., p. 230.

(6) R.F., p. 275 - R.B., p. 395.

(7) le licenciement pour inaptitude professionnelle, par exemple. R.F., p. 275.

(8) R.F., p. 276.

(9) R.F., p. 291 et 292 - R.L., p. 346.

### 3. Les retraits d'autorisations administratives (agrément - licence - permission , etc.)

Les conditions dans lesquelles l'autorisation administrative peut être retirée varient, en droit français et belge, selon les conditions dans lesquelles elle est accordée.

Si l'autorisation est accordée de plein droit à ceux qui remplissent les conditions requises, le retrait n'est possible que si la loi l'a prévu ou si les conditions ne sont plus remplies.

Si l'administration dispose d'un certain pouvoir d'appréciation pour accorder l'autorisation, le retrait peut être ordonné même si la loi ne l'a pas prévu, car le droit d'accorder une autorisation emporte, pour l'autorité compétente, le droit de la retirer (1).

Mais quelles que soient les conditions dans lesquelles une autorisation peut être accordée ou retirée, le retrait peut avoir ou non le caractère d'une sanction selon les motifs pour lesquels il intervient.

Comme c'est le cas pour les mesures de police, les aspects préventif et répressif de la mesure peuvent être mêlés. Les rapporteurs nous en donnent de nombreux exemples.

Si l'administration retire une autorisation parce que les conditions légales relatives à la moralité ou au respect de la réglementation ne sont plus remplies, le retrait s'analyse bien comme une sanction (2). En Allemagne, le retrait de la reconnaissance (Anerkennung) d'une école privée est une sanction lorsque l'école refuse de licencier du personnel non qualifié, l'emploi de personnel qualifié étant une condition de la reconnaissance(3).

Le retrait d'une autorisation industrielle, commerciale ou artisanale à la suite d'un comportement fautif est à la fois une mesure de sécurité, tendant à protéger le public contre les dangers futurs que ce comportement peut faire craindre, et une sanction tendant à réprimer la faute (4).

L'interdiction de l'exercice de la profession, que le juge allemand peut prononcer en vertu de l'article 42 du Code pénal à l'endroit d'une personne condamnée pour avoir gravement manqué à ses devoirs professionnels, "si cette mesure est nécessaire contre un futur danger", est en même temps une mesure de sécurité destinée à protéger le public, et une sanction tendant à punir des fautes professionnelles (5). Elle ne diffère pas du retrait de l'autorisation d'exercer une profession que l'administration peut prendre à l'égard des personnes autorisées qui manquent à leurs obligations professionnelles.

---

(1) R.F., p. 268-R.B., p. 410.

(2) R.F.,p. 268.

(3) R.A., p. 222 - Cfr. R.N., p. 377 et 378.

(4) R.A., p. 225.

(5) R.A., p. 225.

Le retrait d'une autorisation de transport peut être une mesure de sécurité si elle est prise pour inaptitude professionnelle, et une sanction si elle intervient après une condamnation (1).

Le rapport belge considère que le retrait d'une agrégation ou d'une licence est ou non une sanction selon que la mesure est prise pour réprimer une faute ou une négligence professionnelle, ou qu'elle est justifiée par des motifs tirés de l'intérêt général (2).

Le retrait d'enregistrement d'un établissement financier peut être prononcé soit à titre de sanction disciplinaire, soit parce que l'établissement ne correspond pas à un besoin économique (3).

Le retrait des allocations familiales pour le motif qu'un enfant de moins de 16 ans ne suit pas assidûment les cours est une sanction, d'ailleurs illégale, parce qu'il existe d'autres sanctions lorsque les enfants de cet âge ne respectent pas l'obligation scolaire (4).

*Le retrait d'une mesure de police* : cette matière est le "domaine d'élection du retrait considéré comme une sanction" (5).

Retrait d'une permission de voirie pour sanctionner l'attitude d'un permissionnaire (5).

Retrait, en cas d'infraction, des autorisations données aux exploitants de taxis (5).

#### *Le retrait du permis de conduire*

En Belgique, c'est une mesure de police qui est prise par le juge (6).

Si c'est le ministre des Transports qui retire le permis au Luxembourg, il s'agit, dans la plupart des cas, de mesures de police plutôt que de véritables sanctions (7).

En France, c'était à l'origine une simple mesure de sûreté de caractère purement réglementaire. Elle peut actuellement être prise, à la suite d'une infraction, à titre de peine complémentaire par le juge pénal et de sanction administrative par le préfet. Ces deux actions sont indépendantes. La mesure administrative peut être décidée en cas de non-lieu ou de classement sans suite par le Parquet (8). Elle est, par contre, illégale en cas

---

(1) R.A., p. 225.

(2) R.B., p. 395, 396, 411.

(3) R.F., p. 276.

(4) R.F., p. 274.

(5) R.F., p. 268.

(6) R.B., p. 383.

(7) R.L., p. 395.

(8) Sauf si la décision administrative est fondée sur l'existence matérielle de faits que le juge pénal aurait reconnus inexistantes.

d'acquiescement même au bénéfice du doute. Le juge administratif, saisi d'un recours contre la sanction prise par le préfet, doit rechercher si les éléments constitutifs de l'infraction sont réunis (1).

En Allemagne également, l'administration et le juge pénal peuvent retirer le permis de conduire, l'un par application du Code de la route, l'autre par application du Code pénal. Ces mesures, qui peuvent intervenir en cas d'inaptitude à conduire un véhicule, sont inspirées tant par un souci de prévention que par une volonté de répression (2). Mais des dispositions sont prises pour qu'il n'y ait pas de contrariété entre décisions administrative et judiciaire (3).

---

(1) R.F., p. 263, 268, 270, 273 et 290.

(2) R.A., p. 229.

Le retrait du permis de conduire doit être distingué de l'interdiction de conduire un véhicule, qui est une mesure moins grave.

Le permis est "retiré" dans les deux cas. Mais s'il est automatiquement restitué à la fin de la période d'interdiction, un nouveau permis ne peut être obtenu, dans le premier cas, qu'après que l'autorité a décidé que le demandeur de permis remplit toutes les conditions, notamment les conditions d'aptitude physique.

(3) R.A., p. 232 et 233.

## CHAPITRE V

### LE REGIME JURIDIQUE DES SANCTIONS

#### ADMINISTRATIVES (1)

- (1) On consultera l'annexe au présent rapport qui groupe, en un tableau synoptique, les réponses que les rapporteurs nationaux ont bien voulu donner à des questions concernant le régime juridique d'une série de mesures.

**SECTION 1. - AUTORITES COMPETENTES POUR INSTITUER UN REGIME DE SANCTIONS. LES PRINCIPES "NULLUM CRIMEN SINE LEGE" ET "NULLA POENA SINE LEGE"**

Ce problème est examiné de manière approfondie par le rapporteur français (1). Sa conclusion est qu'en général, une loi ou tout au moins un texte de valeur législative est nécessaire soit pour créer un régime de sanctions, soit pour en permettre la création par le règlement.(2).

Il en est ainsi parce que la matière touche de près à la propriété, aux libertés publiques ou aux garanties fondamentales accordées aux citoyens par la Constitution.

L'autorité compétente peut cependant être, dans certains cas, soit le titulaire du pouvoir réglementaire (sanctions ne portant qu'une atteinte légère aux libertés ou aux biens), soit l'autorité investie du pouvoir de police ou l'autorité habilitée à délivrer une autorisation administrative.

En Belgique, le régime disciplinaire des fonctionnaires est l'oeuvre du pouvoir exécutif, parce que ce régime fait partie d'un statut et qu'il est reconnu que le Roi a compétence pour élaborer ce statut.

**"Nullum crimen sine lege"**

La règle ne s'applique qu'exceptionnellement en droit administratif français et belge, le texte applicable ne donnant des infractions qu'une définition vague ou pas de définition du tout. Les incriminations sont variées et s'analysent en manquements aux obligations qui s'imposent aux administrés. C'est spécialement le cas pour les obligations des fonctionnaires dont la violation est sanctionnée disciplinairement (3).

En Italie, cette règle du Code pénal est ratifiée en termes généraux par l'article 25, alinéa 2, de la Constitution. La majorité des auteurs admettent -encore qu'il y ait discussion sur ce point- qu'elle ne s'applique pas aux sanctions administratives (4) Aussi, les comportements punissables ne sont-ils pas exactement définis;c'est spécialement le cas des fautes professionnelles, à tel point qu'on a pu parler de "règle en blanc" (5).

---

(1) R.F., p. 264 à 269.

(2) Voir également R.L., p. 323.

(3) R.F., p. 290 - R.B., p. 298, note 1 - R.L., p. 328 et 331.

(4) R.I., p. 315 et 316.

(5) R.I., p. 317.

## **"Nulla poena sine lege"**

Ce principe est, comme l'observe le rapporteur italien, étroitement lié au précédent. Il s'impose à l'administration qui ne peut infliger d'autres sanctions que celles prévues par les lois et les règlements des institutions mineures. Mais il a une portée plus circonscrite qu'en droit pénal en ce sens qu'il ne s'applique pas aux sanctions disciplinaires de caractère moral telles que le blâme ou la réprimande, ni aux sanctions que les institutions mineures peuvent infliger en raison du pouvoir disciplinaire qu'elles possèdent, à condition toutefois qu'elles ne s'écartent pas des sanctions disciplinaires prévues par la loi en la matière (1).

## **SECTION 2- LE CUMUL DES SANCTIONS**

### **I. Les sanctions infligées pour les mêmes faits sur base de systèmes répressifs différents**

#### **A) Le principe**

Le principe qui domine la matière est celui de l'indépendance du système répressif pénal par rapport au système répressif administratif. Il y a unanimité sur ce point dans les six pays (2).

Ce principe, qui s'impose à défaut de dispositions législatives contraires, a pour conséquence que la règle "Non bis in idem" ne s'applique pas et que les sanctions pénales et administratives peuvent être cumulées.

Les cas les plus fréquents se présentent en matière de discipline des agents de la fonction publique qui se sont rendus coupables de faits ayant donné lieu à une condamnation pénale (3). La décision judiciaire intervenue sur l'action publique ne fait pas obstacle à l'application de sanctions disciplinaires. Cette règle est législativement consacrée au Luxembourg (4).

Le Conseil d'Etat de Belgique justifie la solution en déclarant que l'action pénale et l'action disciplinaire, tant dans leur nature que par le but qu'elles poursuivent, se meuvent sur des plans nettement distincts (5).

---

(1) R.I., p. 318.

(2) R.F., p. 269 — R.I., p. 315 (sauf si les infractions sont objectivement connexes) - R.L., p. 349 - R.N., p. 372 et 373 - R.B., p. 421 et 422 et R.A., p. 231 à 233.

(3) R.F., p. 270 - R.A., p. 231 et 232 - R.L., p. 349 - R.N., p. 372 et 373.

(4) R.L., p. 349.p

(5) R.B., p. 421.

La sanction disciplinaire ou professionnelle a, selon le rapport allemand, un autre objet que la sanction pénale : elle tend à inciter le fonctionnaire à respecter ses obligations professionnelles ou à sauvegarder la réputation professionnelle du corps (1).

La sanction administrative de déchéance qui peut être prononcée à l'égard de l'instituteur condamné pour attentat à la pudeur sur la personne de ses élèves tend à protéger les élèves (2).

A cet exemple cité par le rapport néerlandais s'en ajoutent d'autres :

— Etablissements dangereux, insalubres et incommodes — Cumul de la sanction administrative de fermeture et d'une peine (3).

— Réglementation économique — Cumul de la fermeture de l'établissement et d'une peine (4).

## **B) Les dispositions législatives contraires**

Mais les sanctions ne peuvent être cumulées si la loi a prévu une option entre systèmes répressifs, comme ce fut le cas en France et au Luxembourg en matière de contrôle des prix (5).

\*

\*            \*

## **C) Les conséquences du principe**

L'indépendance des répressions a deux conséquences :

1 - *Le pénal ne tient pas le disciplinaire en l'état* (6). Il en est ainsi sauf dispositions contraires. Pareilles dispositions existent, pour la discipline des fonctionnaires, au Luxembourg (7) et en Belgique (8).

---

(1) R.A., p. 232.

(2) R.N., p. 372.

(3) R.N., p. 372 et 373.

(4) R.B., p. 421.

(5) R.F., p. 270 - R.L., p. 350 - supra, p. 484.

(6) R.F., p. 270 - R.B., p. 421.

(7) R.L., p. 350 (uniquement pour les fonctionnaires de l'administration des douanes).

(8) R.B., p. 422.

2 - *L'éventualité de décisions contradictoires* pose des problèmes qui sont résolus soit jurisprudentiellement (autorité de la chose jugée au pénal), soit législativement.

### **a) L'autorité de la chose jugée au pénal**

Dans quelle mesure l'administration est-elle liée par un jugement pénal ? Le rapport français distingue deux hypothèses :

— La sanction administrative est fondée sur des faits constatés par le juge : ceux-ci s'imposent à l'administration qui n'est pas, en revanche, liée par la qualification juridique donnée aux faits (1).

— La sanction administrative est fondée sur l'infraction elle-même ou sur une condamnation.

Dans ce cas, l'autorité de la chose jugée au pénal va plus loin. La sanction administrative manquera de base légale en cas de non-culpabilité reconnue par le juge, même si l'acquittement est prononcé au bénéfice du doute (2).

### **b) Les solutions législatives**

Il arrive que la loi prenne des mesures pour empêcher la contrariété des décisions, comme c'est le cas aux Pays-Bas en matière d'impôts nationaux et de délits économiques, domaine où l'application des sanctions est réservée au juge (3), et en Allemagne en matière de retrait du permis de conduire, domaine dans lequel la décision pénale a le pas sur la décision administrative (4).

## **II . Les sanctions infligées sur base d'un même système répressif**

### **A) Le principe**

A l'intérieur d'un même système répressif, le principe "non bis in idem" retrouve son emprise. Il est le droit commun des sanctions administratives, sauf dispositions législatives contraires (5).

---

(1) R.F., p. 271.

(2) R.F., p. 273.

(3) R.N., p. 374.

(4) R.A., p. 232 et 233.

(5) R.F., p. 270.

Mais le cumul de sanctions reste cependant possible lorsque celles-ci sont prises par des autorités différentes en vertu de législations distinctes (1) :

— le cumul d'une peine disciplinaire et d'une sanction administrative est admis (2) ;

— le cumul de sanctions administratives différentes est également admis : la fermeture d'un magasin par le préfet et une amende administrative infligée par un service économique (3).

### **B) Les dispositions législatives contraires**

Il faut évidemment faire exception pour les cas où le législateur aurait expressément prévu un cumul de sanctions à l'intérieur d'un même système répressif (4).

\*  
\*            \*

Il peut même arriver que trois sanctions se cumulent et qu'une amende administrative s'ajoute à des sanctions disciplinaires et pénales (5).

## **SECTION 3. - LES RECOURS CONTENTIEUX**

### **A) Organisation**

L'organisation des recours contentieux ne se présente pas de manière ordonnée et rationnelle. Le rapporteur luxembourgeois la qualifie même d'incohérente (6). Elle obéit aux règles propres à l'organisation juridictionnelle de chaque pays.

---

(1) R.F., 270-R.L., p. 350.  
(2) R.B., 421.  
(3) R.F., 270.  
(4) R.F., 270.  
(5) R.F., 269.  
(6) R.L., 348.

## **1 . En France (1)**

### *Sanctions non juridictionnelles*

La juridiction administrative est normalement compétente (tribunaux administratifs et Conseil d'Etat en appel ; parfois directement le Conseil d'Etat).

Le recours est soit un recours en annulation (recours pour excès de pouvoir) qui ne peut être exercé dans les matières où il existe un recours parallèle (sanctions fiscales), soit un recours en indemnité. L'illégalité d'une sanction devenue définitive et constitutive d'une faute de l'administration peut être invoquée à l'appui d'une demande d'indemnité.

### *Sanctions juridictionnelles*

— Appel : lorsque le régime répressif comporte deux degrés de juridiction.

— Recours en cassation devant le Conseil d'Etat, qui est de droit commun, sauf si la loi l'exclut. Ce contrôle est parfois poussé assez loin.

## **2 . Au Luxembourg (2)**

Le contentieux ne sort pas, dans la plupart des cas, du cadre de l'administration et de la juridiction administrative. Le recours qui aboutit en dernière instance au Conseil d'Etat, comité du contentieux, est un recours en annulation (3) ou de pleine juridiction (4). Certaines amendes d'ordre peuvent faire l'objet d'un recours en annulation (5), d'autres d'un recours de pleine juridiction (6).

Le contentieux est parfois dévolu aux juridictions judiciaires (enregistrement, sécurité sociale).

## **3 . En Belgique**

La compétence est partagée entre le Conseil d'Etat et les tribunaux de l'ordre judiciaire.

---

(1) R.F., p. 282 à 286.

Le rapport français envisage également les recours administratifs (gracieux et hiérarchiques) qui peuvent aboutir au retrait de la sanction (p. 281-282).

(2) R.L., p. 348 et 349 .

(3) R.L., p. 329, 337, 341.

(4) R.L., p. 329, 332, 336, 337, 338, 339.

(5) R.L., p. 337.

(6) R.L., p. 338, 340, 341.

De nombreuses sanctions administratives peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat :

- mesures disciplinaires prises à l'égard des fonctionnaires (1) ;
- retraits d'agrément, d'autorisation, de licence (2) ;
- la sanction fiscale de perte du droit de représenter un contribuable (3).

En revanche, la plupart des sanctions fiscales peuvent être déférées à la Cour d'appel (4) et les décisions de discipline professionnelle peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation (5). C'est le tribunal du travail qui connaît des sanctions administratives en matière sociale (6).

#### **4. Aux Pays-Bas (7)**

La protection juridictionnelle est assurée :

- par le juge, en matière fiscale pour les fortes amendes administratives ;  
en matière d'assurance-incapacité de travail : retrait du droit à l'allocation lorsque l'éventuel bénéficiaire refuse de se soumettre à l'examen médical ;
- par un organe de l'administration, souvent la Couronne,  
perte du droit d'enseigner ;  
fermeture d'un établissement dangereux, insalubre ou incommode, exploité sans licence ou sans que les conditions de cette licence soient respectées.

#### **5. En Italie (8)**

La protection juridictionnelle est assurée par la juridiction ordinaire et la juridiction administrative, selon que ce sont des droits subjectifs (action devant le juge du tribunal de première instance contre une injonction de paiement) ou des intérêts légitimes qui sont en cause.

---

(1) R.B., p. 393.

(2) R.B., p. 397-411.

(3) R.B., p. 401.

(4) R.B., p. 401.

(5) R.B., p. 412.

(6) R.B., p. 407.

(7) R.N., p. 374 et 375.

(8) R.I., p. 318 et 319.

Cependant, le Conseil d'Etat et les autres organes de la justice administrative sont compétents pour se prononcer sur des matières particulières fixées par la loi, même s'il s'agit de droits subjectifs : emplois publics et concessions administratives. En ces matières, le juge administratif connaît de toutes les mesures de sanction.

Le contentieux est, en général, de légalité, mais parfois de pleine juridiction (sanctions à l'égard des agents des services locaux).

## **6 . En Allemagne (1)**

La juridiction administrative (tribunaux administratifs, cour d'appel et cour suprême administrative) n'est compétente que s'il n'y a pas d'autre juridiction compétente. C'est le cas en matière de retrait de licence, interdiction de l'exercice d'une profession, astreinte administrative.

En ce qui concerne les amendes (en matière administrative ou sociale), les tribunaux correctionnels et de police sont compétents.

En matière sociale , les tribunaux sociaux statuent en première instance ; appel devant la cour d'appel en matière sociale et pourvoi en cassation devant la cour suprême sociale.

En matière fiscale, ce sont les tribunaux fiscaux et la cour suprême des finances qui exercent la compétence.

En matière disciplinaire , il y a des tribunaux disciplinaires dont les décisions peuvent être déferées en appel à la cour suprême administrative.

En matière professionnelle , la compétence appartient à des conseils d'honneur et, en appel, aux conseils supérieurs dont les décisions sont définitives (2).

### **B) Etendue du contrôle de légalité exercé sur recours. Les droits de la défense.**

Il est capital de distinguer les sanctions des autres mesures administratives, car la juridiction protège mieux les citoyens contre les premières que contre les secondes et limite l'arbitraire administratif, spécialement en contrôlant la qualification des faits et en garantissant les droits de la défense (3).

---

(1) R.A., p. 233 à 235.

(2) idem Luxembourg, R.L., p. 335.

(3) R.F., p. 273.

Ce problème a été examiné de manière systématique par le rapporteur français à l'exposé duquel nous nous permettons de renvoyer (1).

La juridiction administrative saisie d'un recours de légalité vérifie si les conditions de légalité externe (compétence de l'auteur de l'acte et régularité de la procédure) sont respectées. Elle contrôle également, du point de vue de la légalité interne, la qualification juridique des faits (si les faits sont de nature à justifier une sanction), les motifs (inexactitude matérielle et erreur de droit) et les mobiles (détournement de pouvoir et détournement de procédure)(2).

Parmi les règles de procédure dont la juridiction assure le respect, celle des droits de la défense est de loin la plus importante.

La protection des droits de la défense est bien souvent d'origine jurisprudentielle. Les règles élaborées par la jurisprudence ont été ensuite insérées dans la loi. C'est le cas en Italie pour la loi du 3 mai 1967, no 317 (3), qui prescrit des normes fondamentales pour l'application de sanctions administratives. Ces normes comportent une notification et, si le contrevenant ne paie pas son amende, un rapport à l'autorité administrative qui précède la sanction (4).

En France, l'obligation de communiquer le dossier est prévue par une loi de finances du 22 avril 1905 non seulement pour les mesures disciplinaires mais pour toutes les mesures prises envers les agents publics en considération de la personne (5).

Mais en l'absence de textes applicables, ce sont les normes jurisprudentielles qui guident l'action administrative. Celles que le Conseil d'Etat de France applique s'inspirent du principe "audi alteram partem" et comportent une notification de la mesure que l'administration envisage de prendre, l'obligation de mettre l'intéressé en mesure de prendre connaissance des griefs et de lui laisser un délai raisonnable pour formuler ses moyens de défense (6). Un arrêt récent, rendu par le Conseil d'Etat luxembourgeois, applique le même principe (7).

Il faut noter qu'en France ces règles jurisprudentielles s'imposent également lorsque la procédure disciplinaire organisée par un texte ne comporte pas de garanties égales à celles que la jurisprudence accorde (8).

Quant aux peines disciplinaires, elles ne peuvent être infligées aux fonctionnaires sans que ceux-ci aient eu l'occasion de s'expliquer ou de se défendre (9).

---

(1) R.F., p. 287 à 293.

(2) Supra, p. 496.

(3) R.I., p. 313.

(4) R.I., p. 314.

(5) R.F., p. 288.

(6) R.F., p. 287.

(7) R.L., p. 346 et 347.

(8) R.F., p. 288,

(9) R.B., p. 395 - R.N., p. 375 - R.I., p. 314 - R.L., p. 328, 329 et 332.

## SECTION 4 - EXTINCTION DES SANCTIONS.

### **L'amnistie et la grâce.**

Les lois d'amnistie ne s'appliquent pas par elles-mêmes à la répression administrative (1). On note pourtant qu'en France les lois d'amnistie intervenues depuis la fin de la seconde guerre mondiale prévoient l'amnistie des faits susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire ou professionnelle (2).

C'est pour des raisons d'ordre constitutionnel qu'au Luxembourg et en Belgique d'aucuns estiment que seules les peines peuvent faire l'objet d'une remise par voie de grâce (3). Certains textes légaux prévoient cependant la possibilité de remise ou de réduction gracieuse des amendes fiscales (4). Le droit de grâce s'applique, au Luxembourg, aux peines disciplinaires (5).

---

(1) R.F., p. 286-R.I., p. 315.

(2) R.F., p. 286.

(3) R.B., p. 405 - 406 (contra Conseil d'Etat, ibidem) et R.L., p. 349.

(4) R.L., p. 349.

(5) R.L., p. 329 et 332.

## **CHAPITRE VI**

### **OBSERVATIONS FINALES**

A la fin de son exposé, le rapporteur français admet que le lecteur puisse avoir l'impression que le droit français des sanctions en matière administrative est particulièrement complexe (1).

Nous craignons qu'après avoir pris connaissance des autres rapports, le lecteur ne confirme cette impression.

Dans une matière qui paraît en pleine évolution, les problèmes sont multiples et variés et les solutions diffèrent de pays à pays.

Aussi n'est-il pas étonnant que les définitions de la sanction administrative ne concordent pas exactement. Signalons immédiatement à ce propos que les sanctions disciplinaires et professionnelles reconnues comme sanctions administratives dans cinq des six pays ne le sont pas aux Pays-Bas (2)

Les rapporteurs s'accordent néanmoins pour déclarer que la sanction administrative est dépourvue de caractère pénal. Ils opèrent ainsi la distinction essentielle entre la sanction administrative et la sanction pénale.

Ce n'est pas là tâche facile, que l'on se réfère à la nature ou à la qualité de l'autorité qui la prononce.

### **Quant à la nature de la mesure**

Certaines mesures administratives ont la même nature que les peines. Ainsi les amendes administratives. L'amende qui est une peine ne change pas de nature lorsqu'elle est administrative.

Mais les peines elles-mêmes n'ont pas toujours exclusivement le caractère de peine ; elles peuvent être également, comme la confiscation, des mesures de sûreté ou de réparation.

En revanche, des mesures administratives ayant un caractère répressif, comme les punitions militaires de jours d'arrêts, qui s'apparentent à l'emprisonnement, ne sont pas des sanctions mais des mesures d'ordre intérieur (3). Pareille solution, même si elle est dictée par des considérations d'opportunité, ne manque pas d'être déconcertante. D'autres mesures, qui ont également un caractère répressif certain, ne sont pas rangées parmi les sanctions parce qu'elles résultent directement de la loi (4).

---

(1) R.F., p. 292.

(2) R.G., p. 469 et 471.

(3) R.G., p. 490 et 494.

(4) R.G., p. 493.

Enfin, une même mesure, comme l'interdiction de conduire un véhicule, peut avoir un caractère répressif au double titre de peine complémentaire et de sanction administrative (1).

Il faut tenir compte non seulement de la nature de la mesure, mais également du motif qui l'inspire. Si l'intention de punir est implicite, lorsque la mesure est par nature punitive, on peut hésiter lorsque cette mesure n'a pas, en principe, de caractère répressif. Tel est le cas, en général, pour l'acte administratif qui doit être accompli dans l'intérêt général. L'autorité administrative prend-elle une sanction lorsqu'elle retire une autorisation, parce que "les conditions légales relatives à la moralité ou au respect de la réglementation", pour reprendre les termes utilisés par le rapporteur français et par plusieurs autres à sa suite, ne sont plus remplies ? Et, sans doute, le problème se pose-t-il avec plus d'acuité là où les aspects punitif et répressif sont intimement mêlés (2).

Il faut alors rechercher l'intention dominante de l'autorité administrative, car si celle-ci a voulu sanctionner, le juge administratif accorde —le rapport français y insiste à juste titre— une protection juridictionnelle spéciale à l'administré. C'est tout le problème du contrôle des mobiles, de la sanction déguisée qui est posé.

### **Quant à la qualité de l'autorité qui prononce la sanction**

Y a-t-il sanction administrative lorsque la sanction émane d'une autorité administrative ?

On ne peut l'affirmer en principe parce que :

- des sanctions pénales peuvent être infligées par des juridictions administratives. C'est le cas en France en matière de grande voirie. Bien qu'il s'agisse d'une survivance qui s'explique par des raisons historiques, le fait méritait d'être signalé (3). Il convient également de mentionner ici que l'administration française se comporte en juge pénal lorsqu'elle décide qu'il y a infraction pour retirer le permis de conduire (4).
- des sanctions administratives sont infligées aux magistrats et aux militaires par des tribunaux de l'ordre judiciaire. L'intervention judiciaire s'explique, en ce qui concerne la discipline des magistrats, par le fait qu'il s'agit de mesures prises à l'égard de membres de l'ordre judiciaire, mais cette solution ne prévaut pas partout et notamment pas en France (5).

---

(1) R.G., 499.

(2) R.G., 495-499.

(3) R.F., 264.

(4) R.G., 498-499.

(5) R.G., 481-482.

En Allemagne, des mesures de sûreté, comme l'interdiction d'exercer une profession, qui sont considérées, en raison de leur substance, comme des sanctions administratives, sont prononcées par le juge pénal (1).

Et la confusion augmente encore lorsqu'on constate qu'une même mesure peut être prise à la fois par l'administration et par le juge pénal. Il en va ainsi pour le retrait du permis de conduire en Allemagne et en France (2).

En rapport avec le problème de l'autorité qui prononce la sanction, on peut se demander s'il appartient au seul administrateur actif d'infliger des sanctions administratives ou si cette tâche peut également être confiée au juge administratif.

Les rapports nationaux montrent qu'une part importante de la répression administrative, dans le domaine de la discipline de la fonction publique et de la discipline professionnelle, est confiée à des juridictions administratives.

Personne n'a contesté le caractère de sanction administrative à des mesures de l'espèce parce qu'elles émaneraient du juge administratif. Celui-ci n'est-il pas mieux en mesure d'assurer la protection juridictionnelle spéciale dont on tend à entourer ces mesures ?

Si la sanction administrative est, par nature, fort semblable à la peine et si le critère de l'autorité qui prononce la sanction ne permet pas à lui seul de distinguer la sanction administrative de la peine, on comprend que des confusions soient faites.

N'est-il pas normal qu'il en soit ainsi lorsque l'on sait que des sanctions administratives sont issues de la peine et se situent dans un processus de "dépénalisation" au terme duquel des peines sont transformées en sanctions administratives (3).

C'est le stade auquel on est arrivé de manière assez générale en Allemagne et en Italie, pays dans lesquels des lois règlent l'application de sanctions administratives, et, semble-t-il, également au Luxembourg. Le législateur de ces pays a estimé que certains comportements, consistant généralement en méconnaissance d'obligations administratives, en irrégularités, ne doivent plus être sanctionnés pénalement. L'exemple du roulage est particulièrement caractéristique. Il s'agit autant de punir les contrevenants que d'assurer une bonne police de la circulation et la sécurité des autres usagers. La peine perd, au moins en partie, son caractère exclusivement punitif.

Mais, entre la peine et la sanction administrative, il y a des étapes intermédiaires. Des systèmes réalisant des compromis entre la répression pénale et la répression administrative et variant selon les époques et les pays sont mis sur pied :

— une option est donnée entre la répression administrative et la répression pénale (législation sur les prix) (4) ;

---

(1) R.A., p. 225 et 226.

(2) R.G., p. 498-499.

(3) Cfr. R.I., p. 309.

(4) R.G., p. 484.

la répression pénale et la répression administrative coexistent (permis de conduire et exercice de la profession en Allemagne) (1) ;

l'administration et le juge de l'ordre judiciaire, pénal ou non, collaborent à la répression selon des formules diverses :

— le juge se prononce après une procédure administrative d'injonction (2) ;

— le juge se prononce, en appel, sur des sanctions prises par l'administration ou par un juge administratif (fiscalité — sanctions professionnelles) (3) ;

— la procédure transactionnelle se développe. On peut y assimiler la procédure prévue par la loi belge du 30 juin 1971 sur les amendes administratives (4). L'administration joue également un rôle de plus en plus actif dans la poursuite des infractions.

\*

\*            \*

Quel est, par rapport à la peine, le domaine de la sanction administrative ?

Celle-ci ne comporte guère, sauf circonstances exceptionnelles, de mesure privative de liberté : c'est là une sanction presque exclusivement réservée au juge pénal (5).

Mais le pouvoir d'infliger des amendes, peine traditionnelle du droit pénal, a tendance à passer en partie dans d'autres mains. Les amendes administratives deviennent de plus en plus fréquentes, au point que certains pays leur consacrent une réglementation générale (6).

L'importance des infractions paraît être le critère qui détermine ce glissement des compétences. Lorsque les infractions deviennent nombreuses au point de nécessiter une répression massive — l'exemple du roulage est significatif — elles perdent de leur gravité et leur répression a tendance à échapper au juge pénal. C'est ce critère qui guide le législateur allemand lorsqu'il donne à une infraction le caractère d'infraction administrative (7).

---

(1) R.G., p. 497-498 et p. 498-499.

(2) R.F., p. 280.

(3) R.G., p. 478 et p. 485-486.

(4) R.B., p. 404.

(5) R.G., p. 490.

(6) R.G., p. 490 à 492.

(7) R.G., p. 475.

De même, c'est l'importance de la répression qui justifie que l'exécutif puisse, par dérogation au principe de la légalité des peines, établir des sanctions administratives. Lorsque celles-ci sont, selon l'expression du rapporteur belge, maintenues dans "des limites raisonnables" (1), ou ne portent, selon le rapport français, qu'une atteinte de faible importance aux libertés ou aux biens (2), il peut être fait exception au principe de la légalité des peines.

Ne peut-on, dès lors, conclure que la sanction administrative est limitée aux infractions mineures dont la répression reste dans des limites raisonnables ?

Dès l'instant où l'atteinte portée par la sanction aux personnes ou aux biens franchit un certain seuil le juge pénal retrouve sa compétence.

\*

\*            \*

Mais s'il existe des domaines où la répression administrative et la répression pénale entrent en concurrence —le Code du roulage et la réglementation économique et sociale— il en existe d'autres où la sanction administrative est traditionnelle :

### **1 ) Les sanctions fiscales**

La nature administrative de ces sanctions s'explique en raison du rôle joué par la puissance publique dans la collecte de l'impôt qui est essentielle pour la vie de l'Etat. Mais l'intervention judiciaire tend à y rétablir un certain équilibre en faveur du contribuable. Il faut noter que le régime des sanctions dans le secteur de la parafiscalité (perception des cotisations de sécurité sociale) s'inspire du régime des sanctions fiscales.

### **2) Les sanctions disciplinaires (fonction publique et professions libres)**

Ces sanctions administratives doivent être classées, selon le rapport italien (3), dans la catégorie de celles qui résultent d'un rapport spécial d'autorité de l'administration sur le citoyen.

Dans la fonction publique, ce rapport est l'expression du pouvoir hiérarchique que l'autorité administrative exerce sur son personnel. Le contrôle de la mesure disciplinaire prise par l'administrateur actif ou le juge administratif relève en majeure partie de la juridiction administrative.

C'est sur ce modèle qu'a été organisée une discipline professionnelle que les organes de la profession, considérés comme services publics au sens large, exercent sur leurs membres. Le contrôle juridictionnel appartient, selon les pays, soit à des juridictions administratives, soit à des juridictions de l'ordre judiciaire.

---

(1) R.B., p. 417.

(2) R.F., p. 267-R.G., p. 502.

(3) R.I., p. 311.

Les raisons pour lesquelles ces mesures ne sont pas considérées aux Pays-Bas comme sanctions administratives, méritent une attention particulière. Serait-ce qu'étant des mesures propres à un groupe restreint, elles constitueraient, à la manière des punitions militaires, des mesures d'ordre intérieur ?

### 3) Les mesures administratives à motif répressif

Nous avons vu que diverses mesures administratives dépourvues en principe de caractère répressif, pouvaient apparaître comme des sanctions en raison des motifs qui les inspirent. Le contrôle de celles-ci est exercé également par la juridiction administrative (1).

\*

\*            \*

Le domaine de la répression administrative est distinct de celui de la répression pénale. La conséquence en est que le cumul des sanctions pénales et administratives est admis en principe et que, sauf exceptions légales, la règle "non bis in idem" ne s'applique pas. C'est là une conclusion qui est très généralement partagée (2) .

\*

\*            \*

Le droit des sanctions administratives est, en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas, un droit positif. Nous renvoyons aux exposés qui ont été faits à ce sujet. Dans les autres pays, la matière est gouvernée par des principes jurisprudentiels.

Dans l'un et l'autre cas, on peut affirmer avec le rapporteur italien que les solutions du droit administratif ont été influencées par les règles du droit pénal (3). C'est surtout, de l'avis des rapporteurs, dans le domaine de la protection des droits de la défense que cette influence s'est marquée (4). L'obligation de motiver les mesures non juridictionnelles de sanction assure également à l'administré une protection sérieuse contre l'arbitraire administratif.

Mais sur plusieurs points le droit des sanctions administratives s'écarte du droit pénal. Les principes "Nullum crimen sine lege" et "Nulla poena sine lege" subissent des atténuations (5). La règle "non bis in idem", bien qu'elle constitue, selon le rapporteur fran-

---

(1) R.G., p. 495 à 499.

(2) R.G., p. 503 à 506.

(3) R.I., p. 310.

(4) R.G., p. 509-510.

(5) R.G., p. 502-503.

çais, le droit commun de la sanction administrative, connaît des dérogations (1). On peut se demander s'il n'existe pas une tendance au cloisonnement entre les diverses catégories de sanctions administratives, qui écarterait l'application d'une règle qui ne s'impose pas de manière aussi stricte qu'en droit pénal.

L'élément subjectif et moral joue un rôle moins important dans la constatation des infractions administratives (2). Le pouvoir de l'autorité d'apprécier la gravité de la faute est souvent limité par l'application de normes (3). Les administrés frappés de sanctions administratives ne peuvent être, en principe, ni amnistiés ni graciés (4).

Une comparaison plus poussée avec le droit pénal ne manquerait pas de révéler d'autres divergences.

\*

\*            \*

Vos rapporteurs ont conscience de n'avoir pas épuisé —loin de là— un sujet relativement neuf et peu exploré dans lequel la doctrine n'a pas encore accompli son oeuvre de réflexion normalisatrice. Ils formulent un souhait, c'est que leurs efforts puissent constituer le point de départ d'autres travaux et contribuer à une mise en ordre nécessaire.

---

(1) R.G., p. 505.

(2) R.L., p. 324.

(3) R.I., p. 315.

(4) R.G., p. 511.

## BIBLIOGRAPHIE

### I . Allemagne

M. WOLF. Verwaltungsrecht. Berlin. München, le Auflage. 1967.

### II . Belgique

1. L.L. CAPPUYNS. Les infractions économiques. Revue de droit pénal et de criminologie. 1959 - 1960 , p. 571 - 586.
2. J. CONSTANT. Les systèmes de répression en matière d'infractions économiques • Annales de la Faculté de droit de Liège, 1959, p. 285- 314.
3. H. COREMANS. De administratieve sanctie. Rechtskundig Weekblad 1964-1965, p. 753- 764
4. F. DELPEREE. L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique. Paris 1969.
5. FRANCHIMONT. Les sanctions en matière de droit pénal économique. Revue de droit international et de droit comparé. 1956, p. 466 - 483.
6. E. SCHREUDER. Sanctions et peines pécuniaires en matière fiscale. Annales du notariat et de l'enregistrement, 1949, p. 357.
7. J. VAN BOECKHOUT. Beknopte commentaar op de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten. Rechtskundig Weekblad 1971 , p. 745 - 752.
8. Les sanctions civiles, disciplinaires et pénales en droit du travail belge, français et italien. Les congrès et colloques de l'Université de Liège, Vol. 22, 1962.

### III . France

1. J.-M. AUBY. Les sanctions administratives en matière de circulation automobile. Dalloz 1952. Chronique 110.
2. J.-M. AUBY. Les sanctions administratives disciplinaires applicables aux usagers volontaires des services publics. Mélanges Brethe de la Gressaye. Editions Bière. Bordeaux 1967, p. 69 - 98.

3. A.C. COLLARD. La sanction administrative. Annales de la Faculté de droit d'Aix-en-Provence, 1943.
4. Cl. DURAND-PRINBORGNE. Les sanctions administratives. Jurisclasseur administratif. Fas. 202 (1966).
5. A. DUTHEILLET DE LAMOTHE. Les sanctions administratives. Encyclopédie Dalloz. Droit administratif II, p. 838 à 842.
6. V. GHENIMA. Les sanctions administratives. Thèse, Bordeaux, 1955.
7. LEGAL et BRETHER DE LA GRESSAYE. Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées. Sirey.
8. J. MOURGEON. La répression administrative. Paris. L.G.D.J., 1967.

#### **IV. Nederland**

1. A.D. BELINFANTE et A. MULDER. De verhouding van administratieve sancties en straffen (études préliminaires pour l'association du droit administratif) 1957.
2. J.J. OOSTENBRINCK. Administratieve sancties ; uitgave V.U.G.A. Den Haag, 1967.
3. J.J. OOSTENBRINCK. Administratieve sancties in Nederland. Preadvies, Vereniging voor vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle, 1971.
4. J.A.M, van ANGEREN et Th. J.C. VERDUIN. De sanctionering van het administratief recht (études préliminaires pour la même association), 1971.

## TABLE ALPHABETIQUE SOMMAIRE DES MATIERES (1)

Agrément	p. 482, 486
Amende administrative	p. 469, 474, 475, 478, 483, 484, 486, 487, 490 à 492, 506, 514, 517
Amnistie	p. 511, 520
Astreinte	p. 478, 492
Autorisation	p. 482, 497, 498
Autorité de la chose jugée	p. 505
Confiscation	p. 478, 492, 514
Cumuls de sanctions	p. 492, 503 à 506, 519
Défense (droits de la)	p. 509 , 510, 519
Discipline (voir sanction disciplinaire)	
Ententes	p. 484
Etablissements dangereux, insalubres, incommodes	p. 495, 504, 508
Etrangers (expulsion)	p. 496
Fermeture — d'établissements	p. 469, 496, 504, 506
— de salles de spectacles	p. 495
— d'entreprises	p. 469
— de débits de boissons	p. 496
Grâce	p. 487, 520

---

(1) Cette table renvoie aux pages du rapport général.

Infraction administrative	p. 474, 475, 517
Interdiction de l'exercice d'une profession	p. 482, 486, 497, 516,517
Interdiction de conduire un véhicule	p. 475, 515
Internement administratif	p. 474, 490
Licence de pilote	p. 483
Magistrats	p. 481
Mesures d'ordre intérieur	p. 494
Mesures de police	p.494,495,497,498
Mesures de sûreté	p. 516
Milice	p. 490
Militaires	p. 481
Non bis in idem	p. 503, 505, 519
Nulla poena sine lege	p. 503, 519
Nullum crimen sine lege	p. 475, 502,519
Ordre professionnel	p. 485, 486
Peine	p.474,475,514,516
Permis de conduire	p. 498, 499, 505, 516,517
Personnalité des peines	p. 475, 492
Police (voir mesures de)	
Prévention	p. 475, 495, 497
Prix	p. 484, 504
Punitions militaires	p. 481, 490, 514
Punitions scolaires	p. 494

Recours contentieux	p. 506 à 510
Retrait d'autorisation	p. 497
Saisie	p. 492
Sanction disciplinaire	p. 469, 479 à 482 493, 518
Sanction économique	p. 482 à 484
Sanction fiscale	p. 469, 478, 517, 518
Sanction pénale	p. 471, 514
Sanction professionnelle	p. 469, 485, 486, 517
Sécurité sociale	p. 486, 491
Subventions	p. 483
Suspension provisoire	p. 494
Taxis	p. 498
Transaction	p. 484, 487, 517
Voirie	p. 515