

LA SANCTION EN MATIERE ADMINISTRATIVE
DANS LE DROIT ITALIEN

Rapport présenté par

M. R. LASCHENA

Conseiller d'Etat d'Italie

P L A N

- I. Préambule.
- II. Sanctions pénales et administratives. La distinction entre droit pénal commun et droit pénal administratif est inacceptable.
- III. Distinction entre sanctions administratives et sanctions pénales.
- IV. Classification des sanctions administratives.
- V. Le principe de la légalité des sanctions administratives relativement au comportement punissable.
- VI. Le principe de la légalité des sanctions administratives relativement à la peine.
- VII. Protection juridictionnelle.

I. PREAMBULE.

Le terme "sanction" indique, dans la plus large acception du mot, tout moyen prévu par le législateur pour assurer l'exécution d'une loi. Dans un sens plus technique et restreint, il désigne la conséquence dommageable qui résulte de la violation de la loi, à la charge de qui en est l'auteur. Ne sont donc pas mis en évidence ces moyens d'application de la loi juridique qui attachent directement à la violation un effet défavorable, par exemple,—la nullité de l'acte— mais seulement ceux qui, par voie médiate et indirecte, tendent à restaurer l'ordre violé par une compensation équivalente à la violation.

II. SANCTIONS PENALES ET ADMINISTRATIVES. LA DISTINCTION ENTRE DROIT PENAL COMMUN ET DROIT PENAL ADMINISTRATIF EST INACCEPTABLE.

Dans l'ordre juridique, la sanction typique est la peine. Mais la peine, en tant que sanction typique de la loi pénale, n'est pas une sanction commune à toutes les lois juridiques. Le commandement pénal peut coïncider avec ceux des autres branches du droit, mais ce n'est pas une nécessité absolue. Et même quand cela arrive, ceux-ci n'en demeurent pas moins distincts, avec leur propre champ d'action, leurs propres moyens d'application et leur propres sanctions.

Ainsi se pose le problème de distinguer les sanctions pénales des sanctions du droit privé et surtout, dans cette étude, des sanctions administratives.

Dans le secteur du droit privé, la sanction générale est commune et l'obligation aux dommages et intérêts, à la charge de l'auteur de l'infraction et au bénéfice de celui qui en a subi un préjudice. Elle vise à rétablir l'équilibre entre les positions respectives et pas seulement à restaurer l'ordre juridique violé. Cette restauration est au contraire le but exclusif de la sanction pénale, qui y pourvoit en frappant d'une peine l'auteur du délit.

La distinction entre sanctions pénales et sanctions administratives pose plus de difficultés. Impossible, en effet, de leur reconnaître aux unes et aux autres pleine autonomie.

Nous n'avons pas à traiter ici de la sanction qu'entraîne l'infraction aux obligations du droit public, qui consiste en une réparation du préjudice causé, puisqu'elle est déterminée par les règles générales du droit privé. Nous nous bornerons donc à l'examen des sanctions qui, même lorsqu'elles sont de contenu patrimonial, n'ont pas caractère de dédommagement.

Comme on le sait, tandis que les doctrines française et italienne ont toujours affirmé que la distinction entre délits et contraventions appartient au droit pénal, puisqu'il

s'agit de deux sous-espèces de la même catégorie -le crime-, la doctrine allemande considère par contre que la distinction est connexe à la séparation du droit pénal et du droit administratif. C'est dire que les contraventions ne constituent pas un crime, mais simplement un délit de droit administratif. En sorte que les délits criminels furent distingués des délits de police, fiscaux et, d'une manière générale, de ceux de droit administratif.

La distinction entre l'un et l'autre type de loi et de peine repose d'ailleurs sur des critères qui ne résistent pas à un examen approfondi :

a) D'après la doctrine moins récente, les vrais délits, à proprement parler, sont la violation d'un droit subjectif, tandis que dans les délits administratifs apparaît avec évidence l'offense à un intérêt général ou, disent certains, un simple danger pour un droit subjectif. En particulier Binding, considérant que dans le droit pénal la simple menace ou le risque d'un droit subjectif ou d'un bien juridique peuvent constituer un délit, estime que ce qui caractérise le délit de police, ce n'est pas le danger véritable, réel, qui affecte le bien juridique, mais le danger abstrait que constitue la pure et simple désobéissance à la loi.

Fort bien, mais il suffit de remarquer que dans le droit pénal aussi il y a de ces délits dits formels, qui sont des crimes de danger abstrait, pour que s'effondre le fondement même de la distinction.

b) Mayer affecte un caractère d'obligation aux lois dites de la vie sociale (civiltà), surgies spontanément d'entre le peuple, tandis qu'il refuse ce même caractère aux lois juridiques, qui ne seraient, d'après lui, que des commandements adressés par l'Etat à ses fonctionnaires chargés de leur application, et ne viseraient qu'à sanctionner les premières. Certaines lois juridiques - affirme-t-il encore - ne correspondent d'ailleurs pas aux lois de la vie sociale, en tant qu'elles imposent des devoirs ressortant d'une pure création législative : et de citer les lois du droit pénal administratif, en les distinguant de celles du droit pénal commun.

Mais cette non-coïncidence entre les lois juridiques et les lois dites de la vie sociale n'est pas propre au droit pénal administratif ; elle peut apparaître en bien d'autres secteurs du système.

c) D'autres auteurs ont identifié les crimes dans les actes déclarés illicites par la loi, et les délits administratifs dans les infractions aux obligations positives que l'Administration publique impose aux citoyens comme membres de la société et, de ce fait, partie de l'Administration elle-même. En bref : les crimes seraient tous liés à un acte ; les délits administratifs seraient tous des délits d'omission.

La thèse peut être valable en ce qui concerne les lois du droit administratif (en matière fiscale, de recrutement, etc.) qui imposent des obligations positives au citoyen, mais elle ne peut s'ériger en principe général, étant donné que la plupart des dites lois imposent une omission (par exemple, en matière de police). Ainsi s'écroule le présupposé que les délits administratifs sont toujours commis par omission.

Devant l'impossibilité susdite d'une distinction capitale entre les sanctions pénales communes et les sanctions pénales administratives, la doctrine italienne en matière pénale (Manzini, Rocco) a toujours contesté le principe même d'une séparation entre droit pénal commun et droit pénal administratif. On a remarqué que, une fois exclue toute différence de caractère substantiel entre les deux types de sanctions, ne subsiste aucune raison légitimant la séparation des deux branches du droit ; si l'on tenait vraiment à cette séparation, alors il faudrait aussi en appliquer le principe aux partages du droit pénal constitutionnel, judiciaire, etc., en violant l'essence même du droit pénal.

III. DISTINCTION ENTRE SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET SANCTIONS PENALES.

Les tendances doctrinales ci-dessus rappelées, qui convertissaient en fait le système répressif de l'Administration en droit pénal administratif, répondaient à l'orientation alors prédominante de transformer les sanctions administratives en sanctions pénales. Une fois le droit pénal administratif reconduit dans son propre chenal, celui du droit pénal commun, il restait encore un grand nombre de "peines", établies pour garantir l'observance des devoirs et des obligations envers l'Administration publique, qui ne rentraient pas dans le droit pénal. Elles étaient dites "peines fiscales", "peines disciplinaires", etc., ou plus précisément, "sanctions administratives".

Ainsi s'est présenté un autre problème, celui de la discrimination entre sanctions pénales et sanctions administratives.

Le critère de discrimination ne peut être décelé dans la nature de la loi qui incrimine ou de la sanction, comme il appert d'ailleurs des observations précédentes. A l'appui de cette thèse, le fait que des infractions de même nature sont punies tantôt de sanctions pénales tantôt de sanctions administratives, et qu'elle se vérifie dans le procès historique évoqué, dont il résulte que des infractions de police furent converties en infractions pénales tandis que des apparences de crime étaient "dépénalisées".

En réalité, considéré in se et per se aucun acte n'est un délit, et bien moins encore un délit civil, pénal ou administratif. Il s'agit d'une qualification stipulée par le législateur dans son appréciation discrétionnaire. En règle générale, le critère de discrimination entre sanctions pénales et sanctions administratives sera le critère juridico-formel, adopté aujourd'hui le plus souvent en théorie et par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne, voisine du Conseil constitutionnel français (arrêts des 15 juin 1956, n. 6, 8 mai 1963, n. 68). On pense, autrement dit, que la distinction entre sanctions pénales et sanctions administratives devrait être appliquée non pas tant au caractère de la matière sanctionnée par la loi, qu'à la nature intrinsèque de la sanction, à l'organe qui l'appliquera, à la procédure à suivre pour l'application et aux conséquences juridiques de celle-ci. Tous ces éléments seront illustrés dans les paragraphes suivants.

*

*

*

La distinction entre sanctions pénales et sanctions administratives n'exclut aucunement que subsiste entre les unes et les autres - et c'est la théorie la plus courante - une certaine affinité, puisque dans les deux cas c'est une autorité publique, respectivement juridictionnelle et administrative, qui inflige une punition comme effet d'une infraction commise.

Cette affinité s'infère du procès historique de la transformation des délits de police en crimes, dont il a été précédemment question, de la tendance du législateur à appliquer des sanctions pénales à des préceptes d'éthique professionnelle (par exemple, en matière de secret professionnel) ou appelant des sanctions administratives. Mais surtout la législation en matière de sanctions administratives se modèle de plus en plus sur le paradigme pénal.

C'est dès lors un problème interprétatif de l'application du droit pénal en matière de sanctions administratives qui se pose. Cette application ne peut être qu'analogique du fait que les sanctions administratives sont dépourvues de tout caractère pénal ; toutefois, cette application analogique ne peut s'étendre au-delà de certaines limites :

- 1) quand la discipline de la matière s'infère des règles du droit administratif ;
- 2) quand les lois pénales n'ont pas d'équivalent dans le secteur administratif ;
- 3) quand elle est exclue par les lois pénales d'inculpation.

L'application analogique des lois pénales a force au contraire pour la discipline des sanctions administratives en général et de la procédure, ainsi que dans toutes les matières en lesquelles coïncident les lois fondamentales respectives.

IV. CLASSIFICATION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES.

Dans le cadre des sanctions administratives, une première classification apparaît d'emblée : elle concerne les sanctions relatives à la violation de devoirs généraux ou qui résultent d'un rapport d'autorité spéciale de l'Administration sur le citoyen.

D'après Zanobini, les premiers sont " des devoirs qui découlent immédiatement du système juridique, que soit nécessaire ou non un acte de vérification de l'autorité administrative pour déterminer à quels citoyens se réfère la loi, et quel est, d'après celle-ci, le contenu de leurs obligations". Les autres devoirs ressortent du système juridique à travers la médiation d'un rapport particulier entre le particulier et l'Administration publique.

Comme exemples de devoirs généraux, citons ceux qui dérivent des règlements de police, des finances, etc. De rapports spéciaux donnant lieu à l'exercice de pouvoirs spéciaux d'autorité, ceux qui interviennent entre l'Administration publique et les sujets qui font partie de son organisation, ou qui s'y trouvent liés en vertu d'un acte administratif (par exemple, une concession) propre à établir le rapport, ou encore ces rapports qui surgissent dans le cadre de mesures juridiques particulières.

La transgression d'un devoir de caractère général implique une sanction qui peut frapper tout sujet (par exemple, les sanctions pécuniaires et les interdictions d'exercer une entreprise industrielle ou commerciale décrétées par les lois fiscales pour les infractions en la matière et appliquées par les agents du service des finances (Intendente di Finanza) : art. 3 ss., 55 ss., 1.7 janvier 1929, n.4 ; les sanctions administratives prévues pour les infractions touchant la protection des oeuvres d'art et de l'environnement : art. 59, 64, 65 1. 1er juin 1939, n. 1089 ; art. l 5b 29 juin 1939, nr.1497 ; le retrait temporaire ou définitif des permis de conduire, prévu par les articles 91 et 92 du code de la route ; les sanctions pécuniaires pour les infractions aux règlements sur la circulation routière et aux ordonnances des règlements communaux et provinciaux : 1. 3 mai 1967, n.317).

La sanction peut au contraire être motivée par la transgression de devoirs propres à des sujets sur lesquels l'Administration a une autorité spéciale (par exemple, violation par les militaires, les employés de l'Etat, les élèves d'une école, les habitués d'une bibliothèque, les concessionnaires d'un service public, etc., de leurs règlements particuliers respectifs). En ce cas la sanction revêt un caractère disciplinaire : il y a les sanctions prévues par les règlements de discipline militaire et celles du texte officiel 10 janvier 1957, n. 3, art. 78 ss. pour les employés civils de l'Etat. On s'est demandé (Sandulli) s'il fallait classer dans la première ou dans la seconde catégorie les sanctions prévues pour les transgressions commises dans l'exercice d'activités couvertes par une autorité administrative et conduites sous le contrôle de l'autorité compétente : par exemple les sanctions prévues par l'article 10, texte officiel sécurité publique (t.u. p.s.) pour les titulaires d'autorisations de police ; par l'article 15 1. 30 avril 1962 n. 283, modifié par l'article 11 1. 26 février 1963, n.441, pour les titulaires d'établissements de production ou de vente de produits alimentaires ; par les articles 69 ss. et 106 ss., texte officiel 13 février 1959 n. 449, pour les infractions par les compagnies d'assurances des lois qui en réglementent l'activité.

Tracer un schéma complet de la législation sur les sanctions administratives serait extrêmement difficile étant donné l'ampleur de cette législation. Ce n'est d'ailleurs pas le but de cette étude, centrée sur les principes généraux de la matière.

*
* *

D'ultérieures classifications des sanctions administratives se basent sur les critères suivants :

1) Selon leur nature, on distingue deux catégories :

a) les sanctions *personnelles*, qui consistent en restriction de droits fondamentaux (par exemple, expulsion de l'étranger), ou bien dans le retrait provisoire ou définitif d'autorisations données (par exemple, retrait du permis de conduire, fermeture d'un magasin, d'une société commerciale), un blâme (motion de censure), la cessation anticipée d'un rapport (par exemple, déchéance de la concession, destitution de la fonction, etc.) ;

b) les sanctions *réelles*, qui consistent en mesures punitives de nature ablative, par lesquelles l'autorité administrative saisit quelque chose à l'auteur d'un délit administratif. Parmi les sanctions réelles il faut distinguer :

b1) *la confiscation*, qui constitue une sanction administrative quand elle est infligée par l'autorité administrative.

Sanction punitive, la confiscation peut avoir en outre un but de prévention : parer au danger d'une détérioration de choses déterminées par celui qui s'est déjà rendu coupable d'un délit administratif. Elle consiste à transférer la propriété de ce qui a servi à commettre le délit, ou qui en est le produit, sans dédommagement, du privé à l'Administration publique, qui peut en disposer, le détruire, l'aliéner, ou lui affecter une autre destination.

Cette mesure s'applique en matière de police du ravitaillement, de police sanitaire, de chasse (art. 79 R.D. (Regio Décrète) 5 juin 1939, n. 1016), de pêche (art. 38 R.D. 8 octobre 1931, n. 1604).

b2) *le séquestre*, mesure qui retire provisoirement au contrevenant la disponibilité de la chose qui a constitué l'instrument du délit.

La mesure est appliquée, par exemple, pour les imprimés : R.D.L. 31 mai 1946, n.571, et en matière de chasse : art. 71, T.U. 5 juin 1939, n. 1016, aux termes duquel l'officier de gendarmerie doit, en dressant l'acte de contravention, séquestrer armes, engins et gibier.

b3) *peine pécuniaire et surtaxe*, qui consistent l'une et l'autre à payer une somme d'argent.

La peine pécuniaire (art. 3 et 41. 7 janvier 1929, n. 4) est infligée par l'autorité selon un barème fixé par la loi, compte tenu soit de la gravité de l'infraction soit de la personnalité du transgresseur quant à ses antécédents judiciaires et d'une manière générale à sa conduite.

La surtaxe (art. 51. 7 janvier 1929, n. 4) est au contraire une somme fixe, déterminée par la loi, qui correspond au montant de la contribution ou bien à une fraction ou multiple.

*

* *

De tout ce qui précède et de la législation relative, il appert sans équivoque que les sanctions administratives se distinguent nettement des sanctions pénales : par l'autorité qui les inflige, par leur nature, par leur mode d'application, par leurs effets.

1) Les sanctions administratives sont infligées par des organes administratifs.

On objectera ici que dans certains cas les sanctions administratives sont infligées par des instances juridictionnelles : par exemple la sanction prévue par l'article 131 du Code pénal pour le défenseur qui abandonne la défense, ou celle infligée aux notaires par le tribunal civil aux termes de la loi du 16 février 1913, n. 89. Mais il est plus exact de reconnaître en eux des cas de la juridiction pénale connaissant des contributions ou du ressort des tribunaux de police. Précisons d'ailleurs que dans les cas cités, à défaut de plus précis éléments de qualification, il faut reconnaître un caractère administratif aux sanctions infligées aux termes de principes généraux inférés de la discipline des sanctions administratives ou qui se réfèrent à des rapports assimilables à ceux que celles-ci protègent.

2) Les sanctions administratives de caractère personnel ne doivent jamais consister en mesures restrictives des droits fondamentaux (pour les personnes physiques), sauf dans le cas du service militaire, dont la nature implique nécessairement l'assujettissement potentiel du citoyen aux exigences de la défense nationale.

3) La procédure d'application a un caractère administratif. Ou, plus exactement, les sanctions administratives sont appliquées à travers une procédure administrative de caractère contentieux, prévue par les différentes lois spéciales qui s'inspirent de règles codifiées par le législateur après avoir été élaborées par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Il y a deux types de procédure en la matière. Le premier concerne l'application des sanctions disciplinaires à charge des fonctionnaires et employés de l'Etat, réglée par les articles 78 et suivants de l'ordonnance D.P.R. du 10 janvier 1957, n. 3. L'autre est prévu par la loi du 3 mai 1967, n. 317, qui tout en modifiant la législation pénale de la circulation routière et le système répressif des règlements locaux, prescrit certaines normes fondamentales pour l'application des sanctions administratives.

La procédure disciplinaire s'articule en plusieurs phases :

- a) *notification* à l'employé ou au fonctionnaire des charges retenues contre lui, en l'invitant contextuellement à présenter ses justifications dans un délai fixé ;
- b) *sentence disciplinaire* proprement dite, si la sanction infligée est plus grave que la motion de censure. Un organe collégial (Commission de discipline), après avoir entendu l'employé ou le fonctionnaire délibère, et décide qu'aucune charge ne peut être retenue contre lui ou propose, dans le cas contraire, la sanction à infliger ;
- c) *le ministre* déclare ensuite, par *décret motivé*, le non-lieu si les charges ne sont pas retenues, ou l'application de la sanction proposée par la commission de discipline, à moins qu'il n'estime pouvoir décider d'une mesure plus favorable à l'employé ou au fonctionnaire.

La procédure ex lege n. 317 de 1967, est appliquée en matière d'infractions qui constituaient autrefois des délits de droit pénal et qui, aux termes de cette même loi, sont devenues des délits administratifs. Elle se déroule comme suit :

- a) *notification*, laquelle doit suivre immédiatement l'établissement du fait, ou par communication du procès-verbal dans les trente jours ;
- b) *rapport* à l'autorité administrative compétente pour l'application de la sanction prévue si le contrevenant ne payait pas son amende ;
- c) *mesure de sanction*, qui détermine la somme due selon un barème établi par la loi, avec injonction de paiement faite au contrevenant et aux personnes solidairement obligées.

De ces deux paradigmes de procédure on peut déduire quelques principes valables pour toutes les mesures de sanction. Elles doivent chaque fois assurer la défense du transgresseur par une audience qui lui permet d'exposer sa position, même si les débats sont plus restreints que dans le procès pénal et ne présentent pas toutes les garanties propres à celui-ci. De plus, et toujours par exigence de garantie, celui qui vérifie l'infraction ne peut ensuite participer au verdict ni infliger lui-même la sanction.

4) Les effets des sanctions administratives (de caractère patrimonial) les différencient nettement des peines :

- a) *non-convertibilité* : en cas d'insolvabilité, elles ne se convertissent pas en sanctions de détention ;
- b) *solidarité* : si un délit administratif unique est commis par plusieurs transgresseurs, tous sont tenus à payer solidairement la contravention imposée ;
- c) *transmissibilité* : en cas de décès du transgresseur, l'obligation patrimoniale n'est pas éteinte, mais elle se transmet aux héritiers, excepté en matière de sanctions dépen-

nalisées (art. 41. 3 mai 1967, n. 317) ;

d) *cumul de sanctions* : en cas de pluralité d'infractions portant sur la même disposition, les sanctions s'ajoutent les unes aux autres pour chaque transgresseur, sauf si les différentes infractions sont objectivement connexes ; en quel cas peut n'être infligée qu'une seule sanction, dûment majorée ;

e) *responsabilité indirecte* : la responsabilité indirecte per culpa en fait de surveillance ou de nomination est reconnue dans certains cas. L'article 12 de la loi du 7 janvier 1929, n. 4, prévoit pour les infractions fiscales la responsabilité de la personne préposée à la surveillance ou de l'institution, avec l'infraction du contrevenant. L'article 3 de la loi du 3 mai 1967, n. 317, fait état de la responsabilité du propriétaire du véhicule solidairement avec l'auteur de l'infraction.

Enfin, ne sont pas applicables aux sanctions administratives l'aministie totale ou partielle, l'abrogation ou la rémission prévues pour les sanctions pénales.

V. LE PRINCIPE DE LA LEGALITE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES RELATIVEMENT AU COMPORTEMENT PUNISSABLE .

Se pose maintenant le problème du fondement des sanctions administratives. Doivent-elles nécessairement reposer sur un article de la législation ?

L'article 25, second alinéa, de la Constitution italienne, stipule que : " Nul ne peut être puni sinon en vertu d'une loi entrée en vigueur avant que le fait soit commis", ratifiant le principe "nullum crimen sine lege" déjà affirmé par l'article 1 du code pénal. Etant donné que cet article de la Constitution ne se réfère pas aux seules sanctions pénales mais use d'une formule ample et générique, surgit la question : le principe cité s'applique-t-il aussi aux sanctions administratives ?

La réponse négative est surtout fondée sur l'interprétation systématique de l'article 25 de la Constitution. Le premier alinéa confie au juge pénal le pouvoir de punir. Les alinéas suivants règlent l'exercice de ce pouvoir. La règle indiquée ne s'appliquerait donc qu'au seul magistrat punitif pénal. Ce qui n'exclut pas que d'autres sanctions existent, distinctes des pénales, infligées par d'autres organes que l'autorité judiciaire. Ainsi se légitimeraient les sanctions administratives.

Une autre théorie propose au contraire une interprétation strictement littérale de cette règle constitutionnelle, en affirmant qu'elle se réfère aussi aux sanctions administratives, en faisant état d'une réserve de droit (gouvernementale et aussi régionale) en prohibant les règlements rétroactifs.

Certains auteurs n'hésitent pas à soutenir que même le premier alinéa de l'article 25 : "Nul ne peut être distrait de son juge naturel établi par la loi" se réfère à tous les types de sanctions, y inclus les administratives. Pour étayer cette thèse on pourrait invo-

quer la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (arrêt du 3 juillet 1967, n. 68) reconnaissant l'applicabilité aux sanctions administratives du principe de la légalité de la peine (art. 25, second alinéa, Const.), d'après lequel il est nécessaire que la loi configure les faits punissables dans la mesure même où se pose le cas.

Cette dernière tendance ne peut être admise dans toute sa portée.

Avant tout, à le lire dans son contexte, l'article 25 de la Constitution se réfère clairement aux seules sanctions pénales. Tout au plus sert-il de directive au législateur dans d'autres domaines.

Ajoutons que la limitation dans le cadre des sanctions administratives qu'entraîne cette thèse, n'est pas cohérente avec un système tel que le système italien, qui n'impose pas à l'Administration d'en appeler au juge à chacune de ses prétentions. De surcroît, la limitation ne pourrait être valable que pour les sanctions administratives générales, c'est-à-dire celles qui sont applicables à la généralité des citoyens, et non pas pour celles qui, comme il a été dit, sont prévues par des règlements juridiques particuliers, fondées sur un rapport d'autorité spéciale qui lie l'Administration publique celui à qui s'adresse le règlement. En définitive, semblable thèse met en discussion l'existence même des sanctions administratives.

Il reste à examiner si l'on peut appliquer aux sanctions administratives l'autre principe énoncé par la Constitution, article 27 : la responsabilité (pénale) est personnelle. Sur ce point la doctrine est unanime, à savoir que la loi vise uniquement les sanctions pénales et qu'elle n'interdit pas, par conséquent, que soient imputés à des personnes juridiques des délits administratifs.

*

* *

En dehors de l'applicabilité aux sanctions administratives du principe "nullum crimen sine lege" posé par l'article 25 de la Constitution, se présente également le problème du fondement des sanctions.

C'est une propre exigence du statut juridique qu'elles aient elles aussi une base légale. Cette exigence est traduite dans le principe constitutionnel de la réserve de droit pour la discipline de tous les rapports entre le citoyen et l'Administration, en particulier dans l'article 97 de la Constitution, dont s'infère le principe de la légalité de l'organisation administrative. A propos de la matière qui nous intéresse, il ne semble d'ailleurs pas que la norme implique une exigence de réserve de droit absolue.

Le problème assume une importance toute spéciale pour les sanctions administratives connexes à des rapports d'autorité hiérarchique spécifique.

Les dispositions visant à indiquer les comportements punissables ne les précisent pas toujours avec suffisamment de netteté. Par exemple, dans certains règlements profes-

sionnels où il est stipulé que sont passibles de sanction les fautes professionnelles proprement dites, ainsi que les actes incompatibles avec la dignité et la bienséance professionnelles, l'énoncé de la loi est si générique qu'on a pu parler de règle en blanc, que l'application concrète devra déterminer. Dans le secteur du service public, où la législation est plus complète, la classification des sanctions doit, en général, être ensuite intégrée selon des appréciations éthiques ou de comportement social (honneur, dignité, moralité, etc.).

En somme, dans le secteur administratif, les comportements punissables ne sont pas exactement définis. De là à soupçonner la volonté d'attribuer à l'Administration la faculté de décider discrétionnairement des comportements à réprimer, en établissant des paramètres auxquels rapporter la sanction. Mais avec plus de justesse on note qu'en l'espèce l'exemple légal peut aussi être intégré par des normes non écrites, ayant valeur juridique, habituellement en vigueur ou bien déduites des règlements professionnels ou de la communis opinio de la catégorie.

Le principe de la pluralité dans l'organisation juridique demande en outre que l'on considère les systèmes normatifs et répressifs (statuts, règlements, etc.) des institutions de service public (nationales et locales etc.) autres que celles de l'Etat. La validité de ces systèmes particuliers dans le système général est assurément admissible, à condition que leur fondement ultime se trouve dans la loi gouvernementale, bien que celle-ci ne doive pas nécessairement couvrir toute l'aire considérée, pour les raisons ci-dessus exposées. A la fois critère dont il faut s'inspirer, et limite du système normatif de l'institution, tel est l'article 97 de la Constitution : "La loi fixe l'organisation des services publics, de façon à assurer le bon fonctionnement et l'impartialité de l'administration" En particulier, ne peuvent être prévues des sanctions totalement différentes des sanctions typiques de la législation de l'Etat.

VI. LE PRINCIPE DE LA LEGALITE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES RELATIVEMENT A LA PEINE.

Dans le droit pénal les principes "nullum crimen" et "nulla poena sine lege" sont étroitement coordonnés, en tant que la loi doit indiquer les variés types de peine et quelle peine doit être infligée pour chaque crime.

Nous avons vu précédemment que le principe de la légalité en matière d'infractions administratives n'a pas le même fondement qu'en matière pénale et que son étendue est moins large. Il nous reste à examiner si le principe de la légalité de la peine, qui a une valeur absolue dans le champ pénal, est appliqué —et si oui, dans quelle mesure— pour les sanctions administratives.

Suivant une orientation qui désormais prévaut en théorie comme en jurisprudence, l'Administration ne peut infliger d'autres sanctions que celles prévues par les lois ou par les règlements des institutions mineures. Mais le principe de la légalité de la sanc-

tion administrative a une portée plus circonscrite qu'en droit pénal.

En premier lieu —et c'est surtout le cas en matière disciplinaire—, même à défaut d'une règle spécifique peuvent être infligées des sanctions de caractère moral (blâmes, remontrances, etc.). A vrai dire, certains ont nié que ces mesures soient des sanctions à proprement parler ; cependant, la jurisprudence du Conseil d'Etat, vu leur caractère préjudiciable à l'intérêt du sujet privé, a arrêté qu'ils peuvent faire l'objet d'un appel en justice, abstraction faite de leur qualification contestée.

En second lieu, les institutions mineures peuvent-elles, en l'absence d'une règle expresse, infliger des sanctions pour assurer des rapports de droit administratif ? La réponse est affirmative puisque, d'après les principes généraux, le service public détient toujours un pouvoir disciplinaire sur les sujets à l'égard desquels il possède une autorité spéciale. Toutefois, les sanctions ne peuvent être autres que les sanctions typiques prévues par la loi en la matière.

VII. PROTECTION JURIDICTIONNELLE.

L'article 113 de la Constitution, premier alinéa, stipule que : "Contre les actes de l'Administration publique on peut toujours recourir à la protection juridictionnelle des droits et des intérêts légitimes, devant les organes de la juridiction ordinaire ou administrative".

Pour la protection contre les mesures de sanction prises par l'Administration publique, on adoptera les critères généraux de discrimination des juridictions ordinaire et administrative indiqués par les articles 2 et 4 de la loi du 20 mars 1865, n. 2248, ann. E, sur l'abolition du contentieux administratif ; 26 et suivants du "Testo Unico" des lois sur le Conseil d'-Etat, approuvé par le R.D. (Regio Decreto) du 26 juin 1924, n. 1054 ; et 2 et suivants de la loi du 6 décembre 1971, n. 1034, qui institua les tribunaux administratifs régionaux.

La séparation fondamentale entre la juridiction des intérêts légitimes (tribunaux administratifs régionaux et Conseil d'Etat) et la juridiction des droits subjectifs (juge de droit commun) s'opère en considérant la requête d'après le petitum et la causa petendi, c'est-à-dire d'après le rapport substantiel produit en justice, en considération de la loi attributive du pouvoir de l'Administration publique.

a) Aux termes de l'article 103 de la Constitution, le Conseil d'Etat et les autres organes de la justice administrative exercent la juridiction pour sauvegarder à l'égard de l'Administration publique, sur des matières particulières fixées par la loi, même des droits subjectifs. Cette juridiction sur des droits subjectifs et sur des intérêts légitimes (juridiction dite exclusive), comprend plusieurs matières. Celles qui nous intéressent spécialement ici sont : 1) la matière de l'emploi public au service de l'Etat et des offices publics nationaux et locaux (v. art. 71. n. 1034, de 1971) ;

2) la matière des concessions administratives des biens et des services publics (art. 5, premier alinéa, 1. n. 1034 de 1971).

En ces matières le juge administratif connaît évidemment de toutes les mesures de sanction.

D'une manière générale, la juridiction se limite au contentieux de la légalité (di legittimità). Pour certaines mesures de sanction à charge des dépendants de services locaux, elle est de pleine juridiction (di merito) (art. 7, dernier alinéa, 1. n. 1034 de 1971).

b) Le juge de droit commun connaît des mesures de sanction qui, en dehors des cas susmentionnés, se répercutent en conditions de droits subjectifs (dans les limites fixées par l'art. 41 . du 20 mars 1865, n. 2248, ann. E).

La loi du 3 mai 1967, n. 317, que nous avons plusieurs fois citée, stipule à l'art. 9 que, contre l'injonction de paiement les intéressés peuvent intenter une action devant le juge du tribunal d'instance compétent (Pretore). Le déroulement de l'action ne suspend pas l'exécution. La sentence du juge du tribunal d'instance (Pretore) est sans appel.