

LA SANCTION EN MATIERE ADMINISTRATIVE  
EN DROIT LUXEMBOURGEOIS

Rapport présenté par

MM. R. MAUL et J. KAUFFMAN

Conseillers d'Etat du  
Grand Duché du Luxembourg

## PLAN

- I. Essai d'une définition - Problème de la légalité.
- II. Les raisons qui expliquent le développement de la sanction administrative.
- III. Principales matières comportant des sanctions administratives.
  - 1) La discipline de la fonction publique.
  - 2) La discipline dans certaines professions réglementées.
  - 3) Droit de la sécurité sociale.
  - 4) Droit du travail.
  - 5) Réglementation économique.
  - 6) Fiscalité.
  - 7) Réglementation de la circulation publique.
  - 8) Autres matières.
- IV. Eléments communs aux différentes sanctions administratives.
  - 1) Procédure d'élaboration de la décision. - Droit de la défense.
  - 2) Contenu des sanctions (rappel).
  - 3) Force exécutoire.
  - 4) Voies de recours .
  - 5) Droit de grâce.
  - 6) Problèmes posés par la coexistence de plusieurs ordres de sanctions.
    - a) Le cumul des sanctions pénales et des sanctions administratives.
    - b) Le cumul de plusieurs sanctions administratives.
    - c) Le pénal tient-il l'administratif en suspens ?
    - d) L'autorité de la chose jugée au pénal.
- V. Réparation du préjudice causé par une sanction administrative injustement appliquée.

## I.

### **Essai d'une définition — Problème de la légalité.**

En droit luxembourgeois les sanctions qu'on peut qualifier d'administratives sont fort nombreuses et variées. Toutefois une étude doctrinale tendant à dégager les traits particuliers de ce genre de sanctions n'a pas encore été faite.

Les principales matières dans lesquelles des sanctions administratives sont prévues, concernent la discipline des fonctionnaires et autres agents publics, la discipline de certaines professions organisées, la vie économique, la sécurité sociale et le droit du travail, la fiscalité directe et indirecte, la voirie publique.

Lorsqu'on examine les textes, tout en tenant compte des principes généraux et de quelques décisions juridictionnelles, certaines règles communes à la généralité des mesures en question apparaissent avec plus ou moins de netteté.

- 1) L'article 14 de la Constitution dispose que nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. Sans vouloir affirmer que ce texte s'étend nécessairement aux sanctions autres que les peines répressives, on constate que les sanctions administratives sont toujours établies soit par une loi, soit par un règlement édicté en vertu et dans le cadre d'une loi habilitante. On admet que, même en matière pénale, un règlement valablement pris peut définir une infraction, lorsqu'une loi l'y autorise, à condition que les peines aient été fixées par cette loi.
- 2) L'organe compétent pour prononcer une sanction administrative est désigné par la loi. Cet organe est généralement un agent de l'administration (Ministre, Chef d'Administration, Fonctionnaire d'un grade élevé), plus rarement un organe juridictionnel (Cour Supérieure de Justice, en ce qui concerne la discipline des magistrats, Chambre des Notaires, en ce qui concerne la discipline de cette profession).
- 3) Quant à sa finalité la sanction administrative frappe une personne physique ou morale pour la punir en raison d'un manquement à une obligation imposée par une loi, un règlement ou une décision administrative individuelle prise en vertu d'un texte. Bien entendu, les conditions particulières imposées par une décision individuelle doivent être prévues d'une manière générale par une disposition légale ou réglementaire. Ainsi, en matière d'autorisation d'un établissement dangereux, insalubre ou incommode, les textes ne peuvent pas fixer à l'avance l'extrême variété des conditions particulières appropriées aux cas d'espèce. Toute-

fois le Ministre de la Justice, en accordant ou en retirant une autorisation ou en statuant sur les interventions de voisins, ne peut tenir compte que de conditions tenant à la sécurité, la salubrité et la commodité ; il ne peut pas se fonder sur des considérations étrangères à ces préoccupations, comme p.ex. un intérêt touristique ou esthétique ou l'atteinte portée à des droits ou intérêts privés, ces derniers étant susceptibles de protection devant les tribunaux civils. (Arrêts du Conseil d'Etat du 21 janvier 1970 — d'Huart c/ commune de Goesdorf — et du 22 novembre 1971 — Didier c/ commune de Garnich.)

4) Le contenu des sanctions administratives présente une gamme variée de mesures:

Peines disciplinaires allant du simple avertissement jusqu'à la révocation.

Interdiction temporaire ou définitive d'exercer une profession réglementée (notariat, assurance, etc.).

Retrait d'une permission de voirie, de port d'armes, d'un permis de conduire, d'une autorisation d'exercer une profession ou d'accomplir certaines opérations.

Fermeture d'un établissement dangereux, insalubre ou incommode.

Exclusion du droit de participer à des adjudications publiques.

Amendes administratives ou fiscales, y compris les multiples droits.

En comparant ces sanctions aux peines répressives mentionnées aux articles 7 et suivants du Code pénal, on constate que si l'une ou l'autre peine répressive constitue l'équivalent d'une sanction administrative déterminée, telle que l'amende et l'interdiction de certains droits, comme p.ex. celui d'exercer l'art de guérir ou de tenir cabaret, les peines privatives de liberté ressortissent exclusivement au droit pénal.

D'autre part, des différences notables subsistent entre les deux ordres de pénalités, même si leur contenu apparaît identique.

En ce qui concerne notamment les amendes, celles prononcées par un tribunal répressif se distinguent de celles infligées par un organe administratif sous plusieurs rapports.

L'amende pénale est en principe inscrite au casier judiciaire, alors que l'amende administrative ne l'est jamais.

Dans le domaine de l'amende pénale, l'élément subjectif et moral (imputabilité - bonne foi) est généralement pris en considération, alors qu'il en est fait en principe abstraction pour l'amende administrative. C'est ainsi que seule l'amende administrative peut être directement infligée à une société, sans qu'il soit besoin de rechercher l'organe ou le préposé responsable.

Enfin, la contrainte par corps n'est pas applicable en matière d'amende administrative.

- 5) La décision prononçant une sanction administrative ouvre toujours à l'intéressé une voie de recours, l'instance supérieure ayant tantôt le droit de réformer quant au fond, et tantôt seulement la faculté d'annuler pour vice de forme, incompétence, violation de la loi, excès ou détournement de pouvoir.

Dans certains cas, la juridiction de recours appartient à l'ordre judiciaire. Nous estimons que cette compétence n'enlève pas à la décision entreprise son caractère administratif. Exemple : Tribunal civil statuant sur une décision du Directeur de l'Enregistrement prononçant une amende fiscale.

Sur la base des critères dégagés ci-dessus, il semble qu'on puisse avancer une définition conçue comme suit : "La sanction administrative est une mesure dépourvue de caractère pénal prise en vertu de la loi par l'autorité administrative compétente 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."

Cette définition, comme toute définition fondée sur les critères susindiqués, permet de rejeter en dehors du domaine de la sanction administrative certaines catégories de mesures qui ne constituent pas des sanctions (critère de la finalité) ou qui, tout en constituant des sanctions, ne relèvent pas de la compétence de l'administration (critère organique).

a) Ne constituent pas des sanctions :

- les mesures prises par les officiers de police judiciaire, agissant en tant que collaborateurs de la justice répressive,
- les mesures de police prises par l'administration et ayant pour but, non pas de punir ou d'intimider, mais d'assurer la sécurité des personnes, des biens ou de l'ordre public.  
Exemple : collocation d'un aliéné, destruction d'un film causant scandale, abattage d'office de bétail atteint de certaines maladies, retrait du permis de port d'arme aux personnes qui auront formé ou contre lesquelles il aura été formé une plainte du chef d'adultère, une demande en divorce ou en séparation de corps,
- le retrait d'une autorisation ou d'un autre avantage (subvention) fondé sur des considérations d'intérêt général, en l'absence d'une faute du bénéficiaire.

b) Constituent des sanctions étrangères à l'intervention de l'administration :

- les peines prononcées par les Tribunaux répressifs,
- les sanctions prévues par le Code civil et le Code de procédure civile, p.ex. celles qui frappent le recel successoral (art. 792 et 801 C.c.), et les amendes infligées par les Tribunaux civils ou de Commerce contre des officiers ministériels pour sanctionner certaines négligences inhérentes aux devoirs de leur charge.

On peut hésiter sur la nature de l'avertissement taxé prévu par l'article 15 de la loi du 24 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes

les voies publiques, complété par l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1971. Ces dispositions habilite les agents de la gendarmerie et de la police à infliger des avertissements taxés à des personnes ayant commis certaines contraventions aux règlements en question. L'acceptation de l'avertissement suivi du paiement par le contrevenant le met à l'abri d'une poursuite devant le tribunal de police, à moins que le Ministère public ne lui notifie dans le mois de la perception son intention de poursuivre.

La soumission volontaire du contrevenant à la mesure proposée par l'agent semble indiquer qu'il s'agit plutôt d'une transaction destinée en principe à éteindre l'action publique.

L'idée de transaction apparaît encore plus clairement dans l'aménagement des sanctions en matière de douane,

L'application des sanctions prévues en cette matière —amende, confiscation, fermeture de fabriques, usines ou ateliers— appartient uniquement aux tribunaux répressifs, mais ceux-ci ne peuvent être saisis de ces infractions que sur réquisition de l'Administration des Douanes. Toutefois, selon l'article 229 de la loi générale du 26 août 1822 concernant la perception des droits d'entrée, de sortie et de transit, l'Administration peut transiger sur l'application de ces peines et renoncer ainsi aux poursuites judiciaires.

## II.

### **Raisons qui expliquent le développement des sanctions administratives**

La sanction administrative existe depuis longtemps, mais elle était dans le passé relativement rare ou réservée à quelques matières déterminées.

C'est ainsi que des sanctions de ce genre, appliquées sous forme d'amende ou de multiples droits, étaient prévues dès le début du 19<sup>e</sup> siècle à l'égard d'infractions à la législation sur les droits d'enregistrement (art. 33 à 38, 41 à 45, 49 à 52, 54 de la loi du 22 frimaire, an VII.)

Plus tard a été instituée par l'arrêté royal grand-ducal du 17 juin 1872 la réglementation relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, laquelle ouvre aux autorités la faculté de fermer une installation établie contrairement aux prescriptions édictées.

Mais c'est surtout depuis 1930 qu'on remarque une tendance du législateur d'instituer à côté ou en lieu et place des peines pénales, des sanctions administratives.

Cette évolution est avant tout le reflet du dirigisme progressif de l'Etat qui entend intervenir de plus en plus dans des domaines abandonnés auparavant à l'initiative

des particuliers.

De nombreuses activités sont soumises à des réglementations, voire même à des autorisations.

Or, le recours aux seules peines répressives pour sanctionner les infractions à une législation de plus en plus touffue et prenant souvent un caractère purement économique, a paru peu approprié.

D'une part, la répression de certains comportements illicites est mieux assurée par la sanction administrative qui sera plus régulièrement appliquée, alors que le ministère public peut hésiter à poursuivre des infractions qu'il ne juge pas assez graves pour exposer le prévenu à la déconsidération qu'entraîne une condamnation pénale.

D'autre part, l'application des sanctions administratives n'est pas entourée du formalisme et des lenteurs que comporte normalement la procédure pénale. Ce formalisme est moins nécessaire en matière administrative, parce que le problème de l'identification du coupable et de l'imputabilité s'y pose beaucoup moins que devant la justice répressive et que les sanctions administratives ne touchent pas à la liberté individuelle et entachent moins l'honorabilité de celui qui en fait l'objet.

C'est ainsi que la sanction administrative peut directement frapper une personne morale, alors que le tribunal répressif doit rechercher à travers la société l'agent coupable.

En conclusion, le législateur estime que dans certaines matières la répression est assurée d'une façon plus régulière, plus souple et plus rapide par des sanctions administratives, mieux proportionnées à ces espèces d'infractions que ne le seraient des peines répressives.

### III.

#### **Principales matières comportant des sanctions administratives**

##### **1) Discipline de la fonction publique**

###### **a) Discipline des fonctionnaires de l'Etat.**

(Chapitre VI de la loi du 8 mai 1872 sur les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat, telle qu'elle a été modifiée par la suite).

###### *La faute disciplinaire*

Elle peut être l'une des infractions du livre II, titre IV du code pénal, ou bien une désobéissance à un ordre, une indiscretion sur les affaires du service, un acte qui cause scandale, des absences injustifiées, un cumul non autorisé, l'exploitation d'un com-

merce ou cabaret, le refus de résider à l'endroit assigné, etc.

Deux remarques valables pour tous les régimes disciplinaires s'imposent : même des actes de la vie privée peuvent être sanctionnés pour autant qu'ils rejouent sur la vie professionnelle. A l'opposé des infractions pénales, les fautes disciplinaires n'ont pas pu être définies par la loi d'une manière très circonstanciée et exhaustive.

### *Les peines disciplinaires*

- 1) l'avertissement
- 2) la réprimande
- 3) la retenue de traitement
- 4) la désignation de commissaires spéciaux pour terminer, aux frais du fonctionnaire, des travaux qu'il est en retard d'exécuter
- 5) le déplacement qui consiste en un changement de résidence ou de fonctions
- 6) la mise en disponibilité, qui ne peut excéder deux années
- 7) la révocation

### *Autorités disciplinaires*

Les peines n° 1, 2, 3 et 4 peuvent être prononcées par le chef hiérarchique, qui en informera le Gouvernement. En ce qui concerne les peines plus graves, les compétences sont réglées comme suit :

Si le fonctionnaire inculqué a été nommé par le Grand-Duc, ce dernier doit prononcer la sanction. Dans les autres cas, c'est le membre du Gouvernement dont relève le fonctionnaire en question.

### *Procédure disciplinaire*

En ce qui concerne les peines n° 1, 2, 3 et 4, il faut qu'au préalable le fonctionnaire en question ait été entendu et que la décision de sanction soit motivée.

En cas d'application d'une peine plus grave, il doit être procédé à une instruction préalable au cours de laquelle les témoins seront entendus sous la foi du serment.

En vertu de l'article 7 de la loi du 14 juillet 1932 sur les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat, et pour l'application des peines n° 3 à 7, un conseil de discipline, composé de deux magistrats et de trois fonctionnaires procédera à l'instruction préalable et à l'audition du fonctionnaire inculqué. Ce dernier peut présenter sa défense soit en personne, soit par l'organe d'un défenseur. Après les débats oraux, le conseil de discipline donnera son avis motivé. Si la nomination émane du Grand-Duc,

il faut en outre que le comité du contentieux du Conseil d'Etat donne son avis conforme.

*Recours (y compris le recours en grâce, ouvert de manière générale)*

Le fonctionnaire frappé d'une des peines n° 2, 3 ou 4, doit, dans les huit jours de la notification de la sanction, exercer un recours devant l'autorité administrative immédiatement supérieure à celui qui a prononcé la sanction. Si la sanction émane d'un ministre, il s'agira du conseil de Gouvernement. Le fonctionnaire peut introduire contre la décision du supérieur un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, comité du contentieux.

Si une des peines n° 5, 6 et 7 a été appliquée et que la nomination a émané du Grand-Duc, un recours en annulation devant le comité du contentieux ne paraît être recevable que si l'avis du Conseil d'Etat n'a pas été pris ou bien si le Grand-Duc a passé outre à l'avis du comité du contentieux.

Si la nomination émane de toute autre autorité, un recours de pleine juridiction est ouvert pendant trois mois devant le comité du contentieux.

Tel est le régime disciplinaire général des fonctionnaires de l'Etat. Pour des raisons diverses, d'ordre constitutionnel en certains cas, certains de ceux-ci sont soumis à des régimes disciplinaires particuliers.

Pour que le Grand-Duc puisse révoquer le Président ou les conseillers de la *Chambre des Comptes*, il faut, outre l'avis conforme du Conseil d'Etat, comité du contentieux, l'assentiment de la Chambre des Députés (article 32 de la loi de 1872 sur les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat.).

Le régime disciplinaire du personnel de l'*Administration des douanes* approuvé par l'arrêté grand-ducal du 7 septembre 1929, présente certaines particularités ; ainsi l'amende est une sanction propre à ce régime.

Les *receveurs* de l'Etat et les *comptables extraordinaires* sont, en raison du maniement des fonds publics, soumis à une responsabilité particulière : amendes, prise en charge de déficits, émission de rôles de restitution.

Les arrêts de la Chambre des Comptes contre les comptables peuvent être déférés au comité du contentieux qui statue comme juge du fond (loi du 27 juillet 1936 sur la comptabilité de l'Etat).

Sans préjudice des dispositions de la loi sur les droits et devoirs des fonctionnaires publics, les *greffiers* sont soumis à un pouvoir disciplinaire restreint (avertissement et réprimande) de la part des présidents des juridictions auxquelles ils sont attachés (article 175 de la loi du 18 février 1885 sur l'organisation judiciaire.)

## **b) Conseil d'Etat**

En ce qui concerne les *conseillers d'Etat*, l'article 2 de la loi du 8 février 1961 portant organisation du Conseil d'Etat prévoit qu'ils ne peuvent être révoqués par le Grand-Duc qu'après que l'assemblée générale du Conseil aura été entendue sur les motifs de la révocation.

## **c) Discipline des magistrats de l'ordre judiciaire**

(Chapitre XII de la loi du 18 février 1885)

Les sanctions sont :

- la réprimande
- la retenue de traitement
- la mise en disponibilité
- la révocation.

L'avertissement n'est pas considéré comme une peine.

En conformité avec le principe de l'indépendance de la Justice, c'est l'assemblée générale de la Cour Supérieure de Justice, en chambre de conseil, qui applique les sanctions, le droit d'initiative (ou de poursuite) appartenant au Procureur Général.

Le magistrat inculpé sera appelé à se défendre. S'il fait défaut, il pourra former opposition contre l'arrêt qui le frappe d'une sanction.

Si l'arrêt a été rendu contradictoirement, il ne peut être attaqué par aucune voie de recours.

## **d) Régime disciplinaire des fonctionnaires communaux**

(Chapitre IV de la loi du 20 juin 1919 sur les droits et devoirs des fonctionnaires et employés communaux)

Aussi bien les fautes que les peines disciplinaires en cette matière se rapprochent fortement de celles du régime des fonctionnaires de l'Etat, sauf qu'en matière communale, la sanction du déplacement n'existe pas et que la sanction de la suspension prend ici la place de la mise en disponibilité.

## **e) Discipline militaire**

En ce qui concerne l'armée, elle est régie par le règlement de discipline du 15 mars 1815 modifié par arrêté grand-ducal du 25 juin 1945 et par l'article 32 de la loi

du 29 juin 1967 portant abolition du service militaire obligatoire. Ce texte, dont le style est assez anachronique, sera remplacé sous peu.

Son article 27 définit d'une façon très générale la faute disciplinaire comme tout comportement contraire à la discipline militaire. Les articles précédents énumèrent les fautes disciplinaires les plus courantes : la violation de la règle de l'obéissance absolue (le droit de réclamer contre l'ordre reçu ne naissant qu'après exécution de l'ordre), le respect envers les supérieurs, le fait pour un supérieur de tolérer le relâchement de la discipline, l'ivresse, les jurons, la pratique des jeux de hasard, les pillages de peu d'importance, les rixes, l'absence injustifiée du poste, la désertion lorsqu'elle intervient en temps de paix, pour la première fois, et est suivie du retour volontaire à la caserne dans un délai de huit jours, le défaut d'entretenir ses armes, le fait de se marier sans autorisation.

La loi précitée du 29 juin 1967 a ajouté l'interdiction d'exploiter un commerce, de tenir cabaret, d'accepter un travail salarié ou de participer à l'administration d'une société.

Les peines sont les suivantes :

- pour les officiers : l'arrêt pour au plus deux mois, avec ou sans le droit de recevoir des visites ;
- pour les sous-officiers : la dégradation à temps, trois sortes d'arrêts selon la qualité de la nourriture servie (arrêt simple, moyen, de rigueur), trois sortes d'arrêts selon le degré de restriction de la liberté de mouvement (chambre, caserne, ville) ;
- pour les soldats : les peines sont analogues à celles précitées des sous-officiers, sauf que s'y ajoutent les exercices de punition et que la peine de la dégradation est remplacée par le classement du coupable dans la catégorie des soldats de 2e classe. Les soldats de 2e classe peuvent être renvoyés de l'armée.
- pour les officiers et les sous-officiers, la loi précitée du 29 juin 1967 a ajouté les peines suivantes : le déplacement, qui consiste en un changement de résidence ou de fonctions, la mise en disponibilité et la révocation.

La peine de l'arrêt simple peut être infligée par tout supérieur à son inférieur. Un militaire de rang et d'ancienneté déterminés est le supérieur d'un autre militaire de rang égal, mais d'ancienneté moindre. Les peines des exercices de punition et de l'arrêt à la caserne sont appliquées par le commandant de la compagnie ou par d'autres officiers supérieurs du corps. L'arrêté grand-ducal du 25 juin 1945 a ajouté la règle que les peines inférieures à un mois sont prononcées par le chef de bataillon ; les peines supérieures à un mois le sont par le Commandement de l'Armée. L'arrêt de rigueur et l'arrêt moyen ne peuvent être appliqués qu'avec l'autorisation du commandant du corps. Seul ce dernier peut prononcer la peine de la dégradation et du renvoi.

Les peines du déplacement, de la mise en disponibilité et de la révocation sont appliquées aux officiers par le Grand-Duc et aux autres militaires par le Ministre de la Force publique.

Ces trois sortes de peines —les plus graves— ne peuvent être prononcées qu'après une instruction préalable au cours de laquelle l'inculpé est mis en demeure de se défendre.

Si une de ces peines doit frapper un officier, le comité du contentieux du Conseil d'Etat doit d'abord donner son avis conforme.

En ce qui concerne les officiers frappés d'une de ces peines, un recours leur est ouvert dans la même mesure qu'aux autres fonctionnaires de l'Etat ne pouvant être punis disciplinairement qu'avec le consentement du comité du contentieux.

Tous les autres membres de l'armée frappés d'une de ces trois peines peuvent introduire un recours de pleine juridiction au comité du contentieux, le tout sans préjudice du droit de grâce.

La discipline de la compagnie des gendarmes est gouvernée par la loi du 13 août 1921 qui s'inspire largement de la loi du 8 mai 1872 sur les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat.

Une différence remarquable avec le régime disciplinaire de l'armée consiste en ce que pour toutes les peines disciplinaires, sauf l'avertissement, les membres de la gendarmerie ne peuvent être punis disciplinairement qu'après avoir été entendus. Le droit de la défense y est donc mieux assuré.

## **2) Discipline en matière de professions libérales et apparentées**

### **a) Discipline du Barreau**

(Décret du 14 décembre 1810 et loi du 23 août 1882 sur la discipline du Barreau)

Elle est assurée par le conseil de discipline existant auprès de chacun des deux Barreaux du pays et composé d'avocats-avoués sous la présidence du Bâtonnier. Ce n'est qu'au cas où un conseil de discipline ne serait pas constitué que le tribunal d'arrondissement en prendrait la relève. Le conseil de discipline peut avertir, censurer, réprimander, interdire pendant un temps ne pouvant excéder cinq ans ou interdire à perpétuité.

Il peut se saisir d'office, à moins que la poursuite ne soit mise en mouvement par le Ministère Public ou les parties. Le droit de défense de l'avocat inculpé est assuré d'une manière d'autant plus formaliste que la peine qui sera prononcée est plus lourde.

Un recours contre la décision du conseil de discipline appartient à l'avocat sanctionné aussi bien qu'au Procureur Général. Il est porté devant la Cour Supérieure de Justice réunie en assemblée générale, statuant en la chambre du conseil. Un pourvoi en cassation serait irrecevable.

Les juridictions sont également investies d'un pouvoir disciplinaire sur les avocats par le biais de leur pouvoir de police à l'audience. En particulier, c'est l'article 103 du décret du 30 mars 1808 qui accorde au Tribunal des droits qui vont jusqu'à rayer, séance tenante, du tableau de l'Ordre un avocat ayant commis à l'audience une infraction à la discipline.

En considération du fait que l'exercice cumulatif de la profession d'avocat et du ministère d'avoué est permis et est même de règle, le régime disciplinaire organisé par les avocats est également applicable aux faits ressortissant au ministère d'avoué.

#### **b) Discipline des notaires**

(Section V de l'ordonnance royale grand-ducale sur l'organisation du notariat du 3 octobre 1841 telle qu'elle a été modifiée.)

Le maintien de la discipline incombe à la chambre des notaires (unique) composée de sept notaires élus par leurs pairs, ainsi qu'aux tribunaux d'arrondissement.

La chambre des notaires prononce les peines les moins graves :

- rappel à l'ordre
- censure écrite
- censure orale par le président devant la chambre assemblée
- refus du droit de vote dans l'assemblée générale
- interdiction de l'entrée de la chambre pendant un certain temps.

La chambre ne pourra statuer que si le procureur d'Etat le requiert, ce à quoi ce dernier est obligé à la demande des parties intéressées ou d'un membre de la chambre.

Avant de prendre sa décision, la chambre devra entendre le rapport du procureur et appeler le notaire inculqué, au besoin à deux reprises, à présenter sa défense.

La chambre des notaires peut aussi, si elle est saisie d'une affaire qu'elle estime très grave, informer le procureur qu'à son avis la suspension ou même la destitution du notaire s'impose.

Toutefois l'article 9 de l'arrêté grand-ducal du 7 juillet 1934 offre à la chambre des notaires statuant en matière de discipline une autre possibilité de procéder dans laquelle le Ministère Public n'intervient pas du tout ; si elle use de la faculté offerte par l'article 9 précité, la chambre doit se faire présider par le président du tribunal ou un juge délégué par lui. En fait, c'est cette façon de procéder qui est couramment utilisée.

Les tribunaux d'arrondissement sont saisis des affaires disciplinaires à la requête du Ministère Public ou de la partie intéressée. Ils prononcent les sanctions suivantes ;

- l'amende
- la suspension pour trois mois ou plus
- la destitution.

Les jugements de condamnation prononcés par les tribunaux d'arrondissement sont sujets à appel devant la Cour Supérieure de Justice.

Il résulte de l'article 64 de l'ordonnance précitée que les pouvoirs disciplinaires de la chambre des notaires et des tribunaux d'arrondissement s'exercent indépendamment les uns des autres ; la décision prise par l'une de ces autorités ne préjudicie en rien celle qui peut être prise par l'autre.

L'exclusion du bénéfice de la caisse commune du notariat est prononcée par un organe composé des membres de la chambre des notaires et du comité de gérance de la caisse commune.

Un projet de réforme qui est sur le point d'être adopté, prévoit l'institution d'une autorité disciplinaire unique, composée de notaires sous la présidence d'un magistrat.

### **c) Discipline en matière médicale**

(Titre III de la loi du 6 juillet 1901 concernant l'organisation et les attributions du collège médical).

Sont soumis à ce régime non seulement les médecins, excepté les médecins vétérinaires, mais aussi les professions qui se rattachent à la médecine, à savoir les sages-femmes, les pharmaciens . . .

Les peines disciplinaires comprennent :

- l'avertissement
- la réprimande
- la privation du droit de voter ou d'être élu dans les élections pour le collège médical
- enfin la suspension de l'exercice de la profession pendant au maximum deux ans.

Ces sanctions sont prononcées par le conseil de discipline composé d'un magistrat comme président et de quatre médecins, ou de deux médecins et de deux pharmaciens, si l'action est dirigée contre un pharmacien.

L'inculpé est informé des griefs formulés contre lui et invité à présenter sa défense soit en personne, soit par un défenseur. Les témoins et experts éventuels seront entendus sous la foi du serment.

L'appel contre la décision du conseil de discipline est ouvert au Procureur Général et à la personne condamnée.

Il est porté devant le Conseil supérieur de discipline comprenant trois conseillers de la Cour et deux médecins. Sa décision est en dernier ressort.

Le régime disciplinaire des vétérinaires est exactement calqué sur celui décrit ci-avant.

#### **d) Discipline des huissiers de justice**

L'article 21 de la loi du 19 mars 1971 portant organisation du service des huissiers de justice confère à la chambre civile du tribunal d'arrondissement l'autorité disciplinaire sur les huissiers. Après avoir entendu les réquisitions du Ministère Public et donné à l'huissier inculqué la possibilité de se défendre, le tribunal prononce une des peines suivantes :

- rappel à l'ordre
- censure simple
- censure avec réprimande en audience publique
- amende
- suspension pour au maximum trois ans
- destitution.

Le droit de poursuite appartient au président du tribunal s'il s'agit d'appliquer une des trois peines citées en premier lieu, au procureur d'Etat dans les autres cas. Le tribunal peut demander l'avis de la chambre des huissiers. Si la peine de l'amende, de la suspension ou de la destitution a été prononcée, l'huissier peut interjeter appel devant la Cour Supérieure de Justice dans la forme et les délais prévus par le code de procédure civile.

Il n'existe à ce jour pas de régime légal de discipline pour les *architectes*, l'ordre des architectes étant une simple association de droit privé, incapable de prononcer des sanctions administratives.

Il en est de même en ce qui concerne l'ordre des *experts comptables* et la chambre des *agents immobiliers*.

### **3) Droit de la sécurité sociale**

#### **a) Autorisation et retard d'autorisation**

Les organismes de la sécurité sociale qui dirigent et gèrent respectivement les services d'assurance contre la maladie, l'assurance contre les accidents, l'assurance pension et

invalidité, ainsi que les allocations familiales sont généralement des établissements publics.

Toutefois, les entreprises peuvent être autorisées à instituer une ou plusieurs caisses de maladie (art. 28 et suivants du code des assurances sociales — art. 14 de la loi du 14 août 1951 concernant l'assurance maladie des fonctionnaires et des employés).

Ces caisses dites patronales ne peuvent être autorisées que sous certaines conditions.

Lorsqu'après l'autorisation, l'une de ces conditions vient à défaillir, la caisse patronale est dissoute d'office. L'un des cas d'application de cette mesure constitue une sanction. L'article 29 du code des assurances sociales dispose en effet que le chef d'entreprise est responsable de la gestion et de la garde des fonds de la caisse. S'il néglige ces devoirs, la caisse est dissoute ou fermée d'office et l'institution d'une nouvelle caisse peut être refusée. La fermeture ou la dissolution de la caisse est prononcée par le Ministre du Travail et de la Sécurité Sociale, qui peut cependant charger un délégué de la gestion des affaires aux frais de l'employeur.

La décision du ministre peut faire l'objet d'un recours en réformation devant le Conseil d'Etat (v. C.A.S. art. 319, n° 6 et 9).

#### **b) Amendes d'ordre**

Les textes régissant les différents régimes de la sécurité sociale prévoient des amendes d'ordre dans de nombreux cas qu'il semble inutile d'énumérer.

Le texte qui revêt la portée la plus générale et auquel renvoient certaines lois particulières, est celui de l'article 309 du code des assurances sociales.

Selon ce texte, les chefs d'entreprise et leurs délégués, ainsi que les assurés qui n'exécutent pas ou exécutent tardivement les obligations à eux imposées par la loi, les règlements, les statuts ou les prescriptions édictées par les organismes de la sécurité sociale ou qui fournissent des renseignements inexacts, pourront être frappés d'une amende d'ordre ne dépassant pas 1.500,- francs.

L'amende d'ordre est prononcée par le comité-directeur de l'organisme compétent. D'après l'article 293 du C.A.S., ces décisions des comités-directeurs peuvent être déferées au Conseil arbitral et en appel au Conseil supérieur des assurances sociales. Les arrêts de ce dernier peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation. Il en résulte que ces collèges constituent des juridictions spéciales de l'ordre judiciaire.

Dans certains régimes (p.ex. art. 97 de la loi du 29 août 1951 ayant pour objet la réforme de l'assurance pension des employés privés) l'organisme compétent peut procéder, après mise en demeure, à l'évaluation d'office du montant des rémunérations cotisables, lorsque l'employeur néglige de fournir ces données, la différence entre le montant réellement dû et le montant évalué d'office constituant une amende d'ordre.

Dans un cas particulier, les voies de recours ne sont pas réglées par l'article 293 C.A.S., mais relèvent du contentieux administratif.

L'article 80 C.A.S. dispose en effet que le comité-directeur de la caisse de maladie peut punir d'une amende d'ordre, à concurrence de trois fois le montant de l'indemnité journalière de maladie, tout assuré qui a contrevenu au règlement concernant les malades et aux prescriptions du médecin traitant ou qui aura négligé de déclarer les allocations qu'il toucherait d'une autre source.

L'appel est alors ouvert aux intéressés auprès de l'Inspection des assurances sociales, dont la décision ne peut être attaquée que par un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

#### **c) Refus, réduction ou suspension des indemnités pécuniaires, rentes et pensions.**

Les comités sous-directeurs peuvent procéder à de telles mesures, notamment lorsqu'un assuré s'est attiré une maladie intentionnellement ou par une participation ou provocation coupables à une rixe, ou lorsqu'il se soustrait sans motif légitime au traitement médical ou à la surveillance prescrite par l'organisme compétent (art. 11 C.A.S.-art. 83 de la loi précitée du 29 août 1951).

### **4) Droit du travail**

a) L'article 18 de l'arrêté grand-ducal du 26 mars 1945 concernant la réorganisation de l'Inspection du Travail et de l'Administration des Mines dispose que lorsque la santé et la sécurité des travailleurs sont gravement compromises par les conditions dans lesquelles ils travaillent ou par des procédés d'exploitation, l'ingénieur-directeur en cas d'insuccès de ses injonctions, fera rapport au Ministre du Travail qui, après avoir entendu *en ses explications* le chef de l'entreprise, pourra ordonner la fermeture de tout ou partie de l'exploitation.

En cas de danger imminent, l'ingénieur-directeur peut ordonner lui-même l'évacuation ou la fermeture des entreprises ou chantiers.

Dans ce dernier cas, un recours peut être formé auprès du Ministre du Travail. Les décisions du Ministre donnent ouverture à un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat.

En général, la fermeture fondée sur l'article 18 susmentionné constitue une sanction administrative, le chef de l'entreprise ayant contrevenu à une prescription relative à la sécurité du travail.

Elle peut cependant être une simple mesure de police, quand le danger menaçant les travailleurs résulte d'un fait étranger à l'entreprise.

La mesure de fermeture exposée ci-dessus ne s'applique que si les conditions de travail entraînent un danger pour le personnel de l'entreprise et est indépendante des suspensions et fermetures d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes dont il sera question au chapitre suivant. La législation spécifique relative à ces établissements tend à assurer également la protection des voisins et des tiers en général.

b) L'arrêté grand-ducal du 30 juillet 1945 portant création d'un Office National du Travail permet à la commission administrative paritaire de cet Office de frapper d'une amende d'ordre de 100 à 5.000 francs

- a) les employeurs qui ont embauché du personnel sans l'intervention de l'Office
- b) les demandeurs d'emploi qui se sont fait embaucher sans l'intervention de l'Office.

Un recours contre la décision de cette commission est ouvert auprès du Ministre du Travail, dont la décision peut être frappée d'un recours de pleine juridiction auprès du Conseil d'Etat.

## **5) Sanctions administratives en matière économique.**

### **A. Retrait d'autorisation — Fermeture d'entreprise.**

a) Etablissements dangereux, insalubres ou incommodes (arrêté royal grand-ducal du 17 juin 1872).

Les établissements, classés en trois catégories, sont sujets à une autorisation qui peut être assortie de conditions particulières.

La compétence appartient au Ministre de la Justice en ce qui concerne les établissements des classes 1 et 2, et au bourgmestre pour la classe 3.

L'autorité concédante peut retirer une autorisation accordée, lorsque l'exploitant ne se conforme pas aux prescriptions imposées ; elle peut aussi, en cas de contravention grave à la loi ou aux prescriptions particulières procéder, après mise en demeure, à la suspension provisoire ou au besoin à la fermeture de l'établissement et apposer les scellés sur les appareils.

Les décisions portant autorisation, refus ou retrait d'autorisation donnent ouverture à tous les intéressés à un droit d'appel de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat.

b) La loi du 2 juin 1962 soumet l'exercice de certaines professions, notamment celles de commerçant, d'industriel, de transporteur, d'artisan, d'architecte, d'ingénieur et d'expert comptable indépendant, à une autorisation du Ministre de l'Economie Nationale. La décision de celui-ci doit se fonder uniquement sur les critères de l'honorabilité et la qualification professionnelles.

L'autorisation ne peut être révoquée que pour des motifs qui en auraient justifié le refus, ou pour la raison que le bénéficiaire se soustrait délibérément aux charges sociales et fiscales que lui impose sa profession.

Les décisions du ministre concernant l'octroi, le refus ou la révocation d'une autorisation peuvent être déférées au Conseil d'Etat statuant avec pleine juridiction.

Il existe, indépendamment de ce régime général, des régimes particuliers à certaines activités déterminées, notamment les suivants :

c) La loi du 6 septembre 1968 soumet les entreprises d'assurances à l'autorisation du Ministre des Finances sur avis conforme du Ministre de l'Economie Nationale.

L'autorisation peut être retirée pour motif grave en tout ou en partie (art. 26).

Il est statué sur un retrait après instruction préalable du service de contrôle, l'entreprise entendue en ses moyens de défense ou dûment appelée à ces fins.

Les décisions concernant l'octroi, le refus ou le retrait de l'autorisation peuvent être déférées au Conseil d'Etat statuant avec pleine juridiction (art. 36).

d) Les autorisations accordées selon la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping peuvent être retirées par le Ministre du Tourisme, après mise en demeure de l'exploitant, lorsque le terrain ne remplit plus les conditions légales et réglementaires.

e) Selon la loi du 29 août 1951, les exploitations de mines et minières de fer à ciel ouvert sont soumises à une autorisation du Ministre du Travail. L'autorisation sera retirée, lorsque l'exploitant viendrait à ne plus remplir les conditions légales, contreviendrait gravement aux lois et règlements concernant l'exploitation des mines, ou nuirait par ses transactions à l'économie nationale ou à la régularité des exploitations et de l'écoulement de leurs produits.

Les décisions portant octroi, refus ou retrait d'autorisation peuvent être déférées au Conseil d'Etat statuant avec pleine juridiction.

f) Un arrêté ministériel du 12 mars 1934, pris en vertu de la loi du 2 juillet 1932 concernant la standardisation des produits agricoles et horticoles, soumet à autorisation l'usage de la marque nationale du vin luxembourgeois. En cas d'emploi

abusif de la marque ou de contravention aux dispositions réglementaires, l'usage de la marque peut être suspendu et même retiré.

Aucun recours n'étant prévu par les textes, les décisions prises en cette matière ne peuvent faire l'objet que d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

## **B. Amendes administratives.**

a) L'arrêté grand-ducal du 17 octobre 1945 relatif au contrôle bancaire (art.8) permet au Commissaire au contrôle des banques d'infliger aux administrateurs, gérants et directeurs des établissements bancaires des amendes d'ordre de 500 à 20.000 francs au cas où ces personnes refuseraient de fournir les bilans, comptes ou autres renseignements demandés, ou lorsque ceux-ci se révéleraient incomplets, inexacts ou faux ou lorsqu'elles commettraient des irrégularités graves.

Un arrêté grand-ducal du 1er octobre 1948 ouvre aux intéressés un recours de pleine juridiction auprès du Conseil d'Etat.

b) La loi déjà citée du 6 septembre 1968 concernant le contrôle des entreprises d'assurances (art. 23) autorise le Ministre des Finances à sanctionner par une amende d'ordre qui ne peut dépasser 20.000 francs toute infraction à la loi ou à ses règlements d'exécution.

Selon l'article 36, les décisions du ministre peuvent être déferées au Conseil d'Etat statuant avec pleine juridiction.

## **C. Sanctions administratives diverses,**

### **a) Chambres professionnelles.**

Ces chambres ayant le statut d'établissements publics sont dirigées par des membres ou délégués élus par un scrutin au sein de la profession.

L'article 21 de la loi du 4 avril 1924 dispose que si un délégué manque gravement à son devoir de mandataire, la chambre le relève de ses fonctions après l'avoir entendu en ses explications.

L'article 28 de la même loi autorise le Gouvernement à dissoudre une chambre pour motifs graves, ce qui donne lieu à de nouvelles élections.

En l'absence d'un texte instituant une voie de recours contre les décisions fondées sur les articles 21 et 28 susmentionnés, on doit admettre que les intéressés ne disposent que d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

b) L'administration peut prendre dans des matières diverses des initiatives qui constituent dans la généralité des cas plutôt des mesures de police que des sanctions.

Il en est ainsi

- du droit de retenir un aéronef, jusqu'à ce que la situation réglementaire de celui-ci soit régularisée (loi du 31 janvier 1948, art. 38)
- du droit de supprimer ou d'interdire la représentation d'un film ayant donné lieu à un scandale ou de nature à compromettre la tranquillité et l'ordre publics (loi du 13 juin 1922, art. 3)
- du droit de saisir, mettre sous séquestre ou de détruire des denrées, boissons ou autres marchandises corrompues ou falsifiées (loi du 25 septembre 1953, art. 7 sub e et f).

c) Rappelons pour mémoire le droit de prononcer la déchéance d'une concession publique, lorsque le concessionnaire ne remplit pas les conditions imposées par la loi, les règlements ou le cahier des charges.

d) L'arrêté du Gouvernement du 29 décembre 1956 fixant les clauses et conditions générales d'adjudication des travaux et fournitures pour lesquels il est fait appel à des fonds ou crédits publics permet à l'administration, la commission des soumissions entendue en son avis, d'exclure une entreprise à temps ou définitivement de la participation aux adjudications publiques pour

- manquement aux conditions des marchés ou fautes graves dans l'exécution des prestations,
- manque de probité commerciale.

La décision d'exclusion donne ouverture à un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

e) - Selon la loi du 17 juin 1970 (art. 7) concernant les pratiques commerciales restrictives, le Ministre de l'Economie Nationale peut prendre certaines mesures contre les entreprises qui ont abusé de leur position dominante ou conclu des ententes nocives ou participé à des pratiques concertées restrictives. Ces mesures consistent dans des avertissements ou recommandations et dans l'interdiction des pratiques jugées illicites. La procédure comporte la consultation d'une commission spéciale et la mise en demeure de l'entreprise en vue de sa défense.

La décision ministérielle peut être déférée au Conseil d'Etat, statuant avec pleine juridiction.

## **6) Sanctions administratives en matière fiscale.**

### **A. Impôts relevant de l'Administration de l'Enregistrement.**

A côté des peines pénales existant en la matière, les autres sanctions qui consistent généralement en des amendes fiscales ou des doubles droits, sont prévues par de nombreux textes de loi, dont les principaux sont les suivants :

- la loi du 22 frimaire an VII - Loi organique de l'enregistrement ;
- la loi du 27 décembre 1817 et du 7 août 1820 sur le droit de succession ;
- la loi du 23 décembre 1913 sur l'enregistrement ;
- la loi du 28 janvier 1948 tendant à assurer une juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
- la loi du 5 août 1969 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- la loi du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux.

a) Un ensemble de dispositions éparpillées sur de nombreux textes tend à frapper d'amendes d'ordre les officiers publics et ministériels, tels que les notaires, les greffiers, les huissiers, pour des contraventions aux prescriptions fiscales auxquelles ils sont assujettis en raison de leurs devoirs professionnels.

b) D'autres amendes fiscales sont prévues pour des raisons similaires à l'égard de certains professionnels, comme les marchands de biens immeubles et les entreprises soumises à la taxe sur la valeur ajoutée.

c) Les particuliers encourent des amendes fiscales pour déclaration ou paiement tardifs du droit de succession, ou pour une déclaration inexacte tendant à diminuer l'assiette imposable.

D'autre part, une amende égale au droit éludé peut être infligée aux parties qui ont donné à un contrat l'apparence d'un acte comportant un droit d'enregistrement moins élevé.

d) L'insuffisance du prix de vente ou de la valeur déclarée d'un immeuble faisant l'objet d'un échange ou d'une donation, est sanctionnée d'après les modalités ci-après :

- aa) Lorsque l'insuffisance de l'estimation n'est pas volontaire, une amende du double droit est encourue, à moins de déclaration rectificative dans les trois mois (art. 17 de la loi du 23 décembre 1913). Il semble cependant qu'en fait l'administration applique dans ces cas plutôt une autre disposition (art. 45 de la même loi) qui prévoit un simple droit en sus, lequel n'est dû que

si l'insuffisance constatée est égale ou supérieure à un huitième, soit du prix énoncé au contrat, soit de la valeur déclarée.

bb) Lorsqu'une partie du prix ou de la valeur a été dissimulée, l'amende frappant solidairement les parties est égale à la somme dissimulée. Le complice de la dissimulation peut être frappé d'une amende égale au double de la somme dont le Trésor a été frustré, sans qu'elle puisse être inférieure à 10.000 francs.

cc) Dans le cas de dissimulation, la convention est nulle et de nul effet.

e) Toutes les amendes indiquées ci-dessus sont prononcées par le directeur de l'enregistrement.

f) Le recours contre les décisions du directeur relève des juridictions civiles.

g) Le Grand-Duc a le droit d'accorder remise ou modération des amendes fiscales.

Le Ministre des Finances possède également le droit de faire remise des amendes, lorsqu'elles n'excèdent pas 100 francs ou lorsque le produit d'une succession est inférieur à 50.000 francs.

## **B. Sanctions administratives en matière d'impôts relevant de l'Administration des contributions directes et des accises.**

### **Impôts directs**

a) L'Administration peut contraindre les contribuables à donner suite aux mesures qu'elle prend afin de préparer, d'assurer et de vérifier les impositions, par des amendes n'excédant pas 50.000 francs (paragraphe 202 de la loi générale sur les impôts).

b) Lorsque la loi autorise l'octroi d'un allègement fiscal ou d'un sursis de paiement, l'Administration peut assortir ces faveurs de conditions particulières dont l'inexécution peut être sanctionnée par une amende jusqu'à concurrence de 100.000 francs (art. 203 de la même loi).

c) Lorsqu'un contribuable ou un conseil fiscal contrevient volontairement ou par négligence à une prescription résultant de la loi ou d'une mesure particulière prise à son égard, et que la contravention ne constitue pas une infraction d'ordre fiscal frap-

pée d'une peine pénale, l'Administration peut lui infliger une amende jusqu'à concurrence de 100.000 francs. S'agissant d'une mesure particulière, il faut que l'injonction administrative ait attiré l'attention de l'intéressé sur le caractère punissable d'un défaut d'obéissance.

Le fait de ne pas avoir payé une dette fiscale à l'échéance n'entraîne pas à lui seul de sanction.

### **Accises.**

a) La loi du 27 juillet 1925 sur le régime fiscal des eaux-de-vie confère au directeur des contributions le droit, d'une part, de fermer une distillerie au maximum cinq ans en cas de fraude commise en la matière, et d'autre part, de frapper d'une amende d'ordre des infractions aux prescriptions de cette loi ou de ses règlements d'exécution, pour autant que l'infraction ne donne pas lieu à une peine pénale.

b) La loi du 12 août 1927 sur le régime des cabarets autorise le directeur des contributions à punir le défaut de paiement de la taxe annuelle par une amende d'ordre de 10 pour cent de la taxe annuelle pour chaque jour de retard.

En matière d'impôts directs et d'accises, un recours peut être formé contre la décision d'un fonctionnaire devant le directeur des contributions ; le recours contre une décision du directeur lui-même est porté devant le Ministre des Finances.

Un recours contre la décision du ministre ou celle du directeur peut être introduit devant le Conseil d'Etat, statuant avec pleine juridiction.

Les amendes fiscales prononcées en matière d'impôts directs peuvent être remises ou réduites soit par le Ministre des Finances, soit par le directeur des contributions, selon des distinctions fondées sur l'importance de l'amende.

### **C. Droits de douane.**

L'Administration ne peut pas infliger de sanctions administratives, mais elle a seule le droit de déclencher des poursuites pénales ou de renoncer à celles-ci. Il est rappelé qu'elle peut mettre fin à la poursuite des infractions par voie de transaction.

## **7. Sanctions administratives en matière de circulation**

a) L'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques autorise le Ministre des Transports à retirer le permis de conduire, entre autres si le conducteur présente des signes sérieux d'alcoolisme ou d'intoxication ;

s'il est reconnu ne plus posséder les aptitudes nécessaires à la conduite d'un véhicule automoteur ;

s'il est dépourvu des qualités morales nécessaires ;

s'il est constaté qu'il a fait une fausse déclaration lors de l'examen médical prescrit.

Pour les mêmes raisons, le ministre peut refuser l'admission aux épreuves prévues pour l'obtention du permis de conduire, ou le renouvellement d'un permis venu à expiration. Il s'agit dans la plupart des cas de mesures de police plus que de véritables sanctions.

Pour autant qu'une décision particulière revêtirait le caractère d'une sanction, elle pourrait faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

b) Il est rappelé que certaines contraventions au code de la route peuvent être sanctionnées par un avertissement taxé qui constitue une transaction plutôt qu'une sanction.

## **8. Autres matières.**

D'autres sanctions administratives sont prévues dans des matières diverses, sans qu'il paraisse utile de les exposer en détail.

Signalons simplement la faculté de retrait d'un permis de chasse, lorsque le titulaire contrevient aux lois sur la chasse (loi du 25 mai 1972) et l'obligation de restituer une prime de construction (arrêté ministériel du 15 juin 1959) en cas de déclaration sciemment incomplète ou inexacte ou lorsque le bénéficiaire n'occupe pas la maison de façon permanente pendant un délai de dix ans depuis l'achèvement de la construction ou l'acquisition de la maison.

On peut enfin mentionner une sanction prévue par l'arrêté grand-ducal du 29 septembre 1955 concernant le service téléphonique.

L'article 29 de cet arrêté permet à l'administration de résilier d'office l'abonnement, en cas de détérioration volontaire de l'installation, de non-paiement des redevances et taxes dans les quinze jours de la réception du décompte et d'abus du poste (transmission de messages réprimés par la loi pénale).

## IV

### Eléments communs aux diverses espèces de sanctions administratives

#### 1) Procédure d'élaboration de la décision — Droit de la défense.

a) La procédure est aménagée par voie légale ou réglementaire

En pareille hypothèse, la procédure instituée doit être observée sous peine de nullité, pour autant qu'elle concerne la protection des droits de celui contre lequel la sanction doit être appliquée. Ainsi qu'on l'a exposé à propos des différentes catégories de sanctions, les formes destinées à protéger le particulier et à assurer l'objectivité de la décision à prendre peuvent consister dans un avertissement préalable, une mise en demeure, une injonction de préparer les moyens de défense, la faculté de présenter des observations ou de se faire entendre, la consultation obligatoire d'un autre ministère, d'une commission spéciale ou d'un autre organisme. En ce qui concerne la discipline des fonctionnaires, certaines sanctions ne peuvent être prises que sur avis *conforme* du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'application d'une procédure prévue par un texte, le Conseil d'Etat n'hésite pas à prononcer la nullité d'une décision constituant une sanction déguisée sous les apparences d'une mesure d'ordre purement administratif.

C'est ainsi que par un arrêt du 22 février 1967 (Winter c/ le Ministre de la Force Armée), le Conseil d'Etat a annulé une décision ministérielle, par laquelle un officier de grade élevé fut privé de son poste pour être chargé d'une mission particulière, le tout pour des raisons prétendument déduites des raisons du service, alors que les éléments de la cause faisaient apparaître qu'il s'agissait au fond d'une sanction disciplinaire. L'arrêt en question qui se fondait aussi sur un autre moyen d'annulation, a considéré que le procédé employé par le ministre constituait un détournement de pouvoir. Cette jurisprudence semble donc admettre que le détournement de procédure est une espèce particulière de détournement de pouvoir.

b) Une procédure spéciale n'est pas déterminée par la loi ou par un règlement.

Une jurisprudence constante du Conseil d'Etat exige que dans ces cas également, le droit de la défense soit respecté par l'administration.

Un arrêt du 9 juillet 1971 rendu par le Conseil d'Etat dans l'espèce Colot contre le Ministre du Trésor en matière de retrait de l'agrément comme agent des Compagnies belges d'assurances générales, s'est exprimé en ces termes :

"Considérant que sans contester ces allégations (par lesquelles le demandeur soutenait que l'occasion de se défendre ne lui avait pas été offerte), l'administration objecte que l'article 8 de la loi du 16 mai 1891 ne prescrit aucune règle de procédure préalable au retrait de l'approbation des agents d'assurances ...

Mais considérant qu'en l'espèce le retrait de l'approbation se fondait sur des agissements prétendument fautifs du requérant ; que ce retrait constituait donc une sanction... que dans ces circonstances, par respect des droits de la défense consacrés par les principes généraux du droit, et même en l'absence d'un texte formel, l'administration, avant de prendre la mesure incriminée, aurait dû informer le requérant de la procédure administrative qui était en cours contre lui, des griefs résultant prétendument de cette procédure et de la mesure qu'elle se proposait de prendre, tout en l'invitant à présenter les observations qu'il croirait utiles à sa défense ...

Considérant que ces formes n'ayant pas été observées, la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières et qu'il y a lieu de l'annuler".

## **2) Contenu des sanctions administratives**

Il a été indiqué dans la partie du rapport consacrée à l'exposé des différentes sanctions, en quoi elles consistent : amendes, fermeture d'établissement, interdiction d'exercer une profession, retrait d'une autorisation, etc.

Il n'y a pas lieu d'y revenir, sauf à rappeler que l'administration ne peut jamais infliger une peine privative de liberté. C'est en ce sens qu'il faut interpréter l'article 12 de la Constitution, dernière phrase : "Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures".

## **3) Force exécutoire**

Les décisions concernant des sanctions administratives sont exécutoires par elles-mêmes, sans avoir besoin d'un exequatur judiciaire, conformément d'ailleurs au principe de la séparation des pouvoirs.

#### 4) Voies de recours

A propos de l'exposé des différentes sanctions, nous avons indiqué les voies de recours propres à chacune des interventions punitives de l'administration.

On peut affirmer que toute sanction administrative comporte un contentieux de recours, encore que celui-ci soit aménagé d'une manière assez touffue et incohérente.

a) Dans la plupart des cas, le contentieux ne sort pas du cadre de l'administration et de la juridiction administrative. Le recours aboutit alors en dernière instance au Conseil d'Etat, comité du contentieux. Celui-ci est un collège composé de onze des vingt et un conseillers qui forment le Conseil d'Etat. Les membres du comité du contentieux doivent être tous docteurs en droit. Ils siègent normalement au nombre de cinq, à moins qu'une loi particulière ne prévoie une composition limitée à trois conseillers.

Le recours devant le Conseil d'Etat est d'annulation ou de pleine juridiction, impliquant dans ce dernier cas l'examen des points de fait et de droit.

Les textes permettant de faire le départ entre ces deux ordres de compétence, sont ceux des articles 29 et 31, alinéas 1er et 3 de la loi du 8 février 1961 portant organisation du Conseil d'Etat, modifiée par la loi du 21 mars 1966. Ces dispositions sont formulées comme suit :

"Art. 29. — Le Conseil d'Etat, comité du contentieux, statue en dernière instance et comme juge du fond sur toutes les contestations dont des lois spéciales attribuent connaissance soit au Conseil d'Etat, soit au comité du contentieux".

"Art. 31, al. 1er. — Le comité du contentieux statue en outre sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés contre toutes les décisions administratives et toutes les décisions des juridictions administratives, à l'égard desquelles aucun recours n'est admissible d'après les lois et règlements".

"Art. 31, al. 3 — Le recours au comité du contentieux prévu au présent article est admis même contre les décisions qualifiées par les lois ou règlements de définitives ou en dernier ressort".

b) Dans certaines matières, le contentieux des décisions administratives prononçant une sanction est dévolu aux juridictions de l'ordre judiciaire ou à l'une d'entre elles, statuant soit dans la composition ordinaire (p. ex. en matière d'enregistrement), soit érigées en juridictions spéciales (p.ex. en matière de sécurité sociale). Lorsque le recours doit en premier lieu être porté devant le tribunal civil, le jugement de celui-ci peut être déféré à la Cour supérieure de Justice par la voie de l'appel dans les conditions du droit commun.

Les jugements et arrêts prononcés en dernier ressort peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation, à moins que ce dernier ne soit exclu par la loi.

### **5) Recours en grâce.**

Certaines lois prévoient expressément la possibilité d'une remise ou d'une réduction gracieuses de sanctions administratives. Tel est le cas, nous le rappelons, en matière d'amendes fiscales.

En l'absence d'un texte particulier, nous pensons que les sanctions administratives ne peuvent pas faire l'objet d'une grâce.

En effet, d'une part, l'article 32 alinéa 3 de la Constitution dispose que le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution.

D'autre part, l'article 38 de la Constitution dit que le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les *peines* prononcées par les juges.

Il semble bien que ce texte consacrant une prérogative plutôt exorbitante des principes généraux n'est pas susceptible d'une interprétation extensive et qu'en tout cas les termes "peines" et "juges" désignent les sanctions pénales prononcées par les juges répressifs de l'ordre judiciaire.

### **6) Problèmes posés par la coexistence de plusieurs ordres de sanctions**

#### **a) Le cumul des sanctions pénales et des sanctions administratives.**

Comme la sanction administrative constitue un système autonome de répression, le cumul des sanctions administratives et des sanctions pénales est en principe toujours possible. Le législateur peut, cependant, exclure cette possibilité et prévoir une option entre ces deux répressions.

Ainsi l'article 28 de la loi du 8 mai 1872 sur les droits et les devoirs des fonctionnaires dispose que les décisions judiciaires intervenues sur l'action publique exercée contre le fonctionnaire ne forment pas obstacle à l'application des peines disciplinaires. Pour le même fait un fonctionnaire peut donc être frappé à la fois d'une condamnation pénale et d'une peine disciplinaire. Par contre, en matière d'infractions à la législation sur les prix, l'arrêté-loi du 8 novembre 1944 organisait une option entre la répression pénale et la répression administrative. Ce genre d'infractions pouvait donc

donner lieu soit à une amende administrative, soit à l'ouverture d'une instance pénale. La loi du 30 juin 1961 a aboli en cette matière le système des amendes administratives, mais a laissé à l'administration la faculté de transiger sur l'amende et la confiscation dans les affaires de moindre importance et de renoncer ainsi aux poursuites pénales.

De même l'administration des Douanes a, d'après la loi générale du 26 août 1822, le droit de transiger sur les contraventions en matière de douanes et d'accises et de renoncer aux poursuites judiciaires, sauf dans les cas où l'on ne peut douter de l'intention frauduleuse des contrevenants.

#### **b) Le cumul de plusieurs sanctions administratives**

D'après la règle "non bis in idem" le même fait ne peut, en principe, donner lieu à deux sanctions administratives. Mais, en raison de l'autonomie des différents systèmes administratifs de répression entre eux, le cumul des sanctions administratives est possible, lorsque les sanctions sont prises pour le même fait par des autorités différentes agissant sur la base de deux législations différentes.

Ainsi, par exemple, les mêmes faits peuvent faire l'objet d'une peine disciplinaire et d'une sanction administrative d'ordre fiscal.

#### **c) Le pénal tient-il l'administratif en suspens ?**

Comme la répression administrative est indépendante de l'action pénale, le pénal ne tient pas la poursuite administrative en état. L'autorité administrative n'est donc pas tenue de surseoir jusqu'à l'issue de la poursuite pénale, à moins qu'une disposition expresse ne l'y oblige.

Citons à cet égard le règlement de discipline du 7 septembre 1929 pour les fonctionnaires de l'administration des Douanes qui prévoit qu'aucune action disciplinaire ne pourra être ouverte ni continuée au cours d'une instance judiciaire contre le fonctionnaire pour le même fait ; elle sera suspendue jusqu'à ce que la décision judiciaire ait acquis force de chose jugée.

Pour les autres fonctionnaires, par contre, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut prononcer une sanction sans attendre l'issue des poursuites pénales. Si cependant elle juge utile de suspendre la poursuite, le fonctionnaire poursuivi judiciairement pourra être suspendu jusqu'à la décision définitive.

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

L'indépendance de l'action publique et de la répression administrative implique la possibilité de décisions contradictoires rendues par la juridiction répressive et par l'autorité administrative. Cependant l'indépendance de la répression administrative ne doit pas permettre à l'administration de démentir ou de contredire les décisions de la justice répressive. L'autorité de la chose jugée s'impose donc à l'administration en ce qui concerne la matérialité des faits constatés par le juge pénal. Leur inexistence rend impossible le grief et, par conséquent, l'autorité administrative ne peut retenir des faits pour lesquels le juge pénal a prononcé un acquittement.

Inversement, l'intéressé qui a été condamné au pénal, ne peut pas contester utilement les faits retenus par le juge répressif.

Lorsque la sanction est basée sur une infraction pénale ou une condamnation et que la poursuite pénale se termine par un acquittement, la sanction administrative manquera de base légale et sera annulée si elle a fait l'objet d'un recours. Si cependant elle est devenue définitive, l'administration pourra réexaminer la situation à la suite d'un recours gracieux et l'intéressé pourra réclamer des dommages-intérêts pour illégalité de la sanction en question.

Mais l'autorité de la chose jugée ne s'étend ni aux ordonnances de non-lieu, ni aux décisions de classement ni aux jugements d'acquiescement pour cause de doute.

## **V.**

#### **Réparation du préjudice causé par une sanction administrative injustement appliquée.**

Toute sanction administrative illégale engage la responsabilité de la collectivité, alors qu'en cette matière toute illégalité constitue une faute de l'administration qui peut servir de base à une demande en indemnité.

Mais les contestations relatives à cette responsabilité sont de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire.

En effet, l'article 84 de la Constitution attribue compétence aux tribunaux de l'ordre judiciaire pour toutes les contestations qui ont pour objet des droits civils, donc également pour les demandes en dommages-intérêts dirigées contre l'Etat. Dans notre conception, le droit d'obtenir des dommages-intérêts, soit sur une base contractuelle, soit sur une base extra-contractuelle, constitue en effet un droit civil, même si l'une des parties est l'Etat ou une collectivité publique.

Dès lors le Conseil d'Etat saisi d'un recours en annulation n'a d'autre pouvoir que celui d'annuler la sanction illégale ; il ne peut pas condamner l'administration au paiement d'une indemnité.

Celui auquel la mesure illégale a causé un dommage, peut s'adresser aux tribunaux ordinaires, en vue de faire constater la responsabilité de l'Etat pour faute commise par ses agents et se voir accorder une indemnité compensatoire du préjudice subi.

C'est l'application des articles 1382 et suivants du Code civil basés sur les notions de dommage, de faute et d'imputabilité.