

---

# LE JUGE ADMINISTRATIF ET LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

---

Une sanction administrative est une décision administrative émanant d'une autorité administrative qui vise à réprimer un comportement fautif.

Elle se distingue des mesures de police administrative en ce qu'elle vise à punir une personne qui a enfreint une réglementation préexistante et non à prévenir des troubles à l'ordre public. Comme le souligne le Conseil d'Etat dans son rapport de 1995 consacré aux *pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, « les sanctions sont d'une nature essentiellement répressive. Elles procèdent d'une intention de punir un manquement à une obligation. Elles se fondent sur un comportement personnel considéré comme fautif. Au contraire, les mesures de police ont une finalité essentiellement préventive ». Elle diffère également de la mesure restitutive à finalité de réparation : cette dernière, essentiellement présente en matière fiscale, présente un caractère de simple réparation du préjudice subi par l'Etat par le versement d'une somme indue ou la non-perception d'une somme due.

Les sanctions administratives sont soumises au contrôle du juge administratif, qui vérifie notamment que les exigences constitutionnelles et conventionnelles qui s'imposent à cette forme de répression ont été respectées.

Mis en ligne  
le 09/01/2017

## Table des matières

1-Le juge administratif a contribué à bâtir le régime juridique de la répression administrative.....	4
En plus de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme ont accompagné le juge administratif dans la construction du régime juridique de la répression administrative. ....	6
1-1 Les principes procéduraux .....	7
1-1-1 Le respect des droits de la défense.....	7
1-1-2 La publicité de la procédure.....	8
1-1-3 L’exigence de motivation .....	9
1-1-4 Le principe d’impartialité .....	10
1-2 Les règles de fond .....	12
1-2-1 Le principe de légalité des délits et des peines.....	12
1-2-2 Le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce .....	14
1-2-3 Les principes de responsabilité personnelle et de personnalité des peines .....	15
1-2-4 Le principe de proportionnalité des peines .....	16
1-2-5 La règle « <i>non bis in idem</i> ».....	17
2- Le contrôle juridictionnel des sanctions administratives s’est progressivement renforcé. ....	19
2-1 Plusieurs voies de recours permettent de soumettre les sanctions administratives au contrôle du juge administratif .....	19
2-1-1 Les recours historiques .....	19
2-1-2 Les procédures d’urgence .....	20
2-2 Le contrôle exercé par le juge administratif sur les sanctions administratives s’est approfondi	21
2-2-1 L’approfondissement du contrôle du juge de l’excès de pouvoir.....	21
2-2-2 L’approfondissement et l’élargissement du contrôle du juge de plein contentieux.....	23
2-2-3 Le relèvement des sanctions.....	24

Les sanctions administratives sont longtemps apparues comme une anomalie dans un Etat libéral<sup>1</sup>. S'agissant de l'exécution même des décisions administratives, le commissaire du gouvernement Romieu, dans ses conclusions sur l'arrêt Société immobilière de Saint-Just (TC, 2 décembre 1902, Rec. p. 713), relevait déjà que « *le mode d'exécution habituel et normal des actes de la puissance publique est la sanction pénale confiée à la juridiction répressive* ». La question s'est donc posée de savoir si l'administration pouvait exercer un pouvoir répressif. Autrement dit, était-il possible de lui reconnaître le pouvoir de « punir dans juger »<sup>2</sup> ? La reconnaissance d'une telle prérogative n'allait pas de soi. Elle pouvait être regardée comme une atteinte au principe de séparation des pouvoirs.

Le Conseil constitutionnel a tranché ce débat à l'occasion de l'examen des dispositions législatives relatives aux pouvoirs de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CC, 17 janvier 1989, Liberté de communication, n° 88-248 DC). Dans les décennies qui ont suivi, les sanctions administratives et les garanties encadrant l'exercice du pouvoir répressif de l'administration se sont multipliées.

Jusqu'à la Seconde guerre mondiale, le champ des sanctions administratives était limité à quelques rares domaines :

- l'exercice du pouvoir disciplinaire constitue un cas à part : une administration a, comme tout employeur, le pouvoir de prendre des sanctions à l'encontre des agents publics (fonctionnaires ou contractuels) qui se trouvent sous son autorité. Par extension, l'administration peut également sanctionner les usagers du service public placés dans une situation hiérarchique tels que les élèves ou les détenus ;
- la matière fiscale : l'autorité administrative a, depuis 1922, le droit d'établir une amende fiscale en vue d'assurer le recouvrement d'une taxe (CE, 5 mai 1922, F., Rec. p. 386) ; elle peut, par exemple, sanctionner des retards dans le paiement de l'impôt ou des manœuvres frauduleuses destinées à éluder l'impôt ;

<sup>1</sup> M. Guyomar, Les sanctions administratives, LGDJ, 2014.

<sup>2</sup> M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Economica, 1992.

- certaines activités réglementées : les débits de boissons, restaurants, petits commerces ou encore kiosques soumis à agrément (CE, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, Rec. p. 133) faisaient déjà l'objet de quelques procédures de sanctions lorsqu'ils ne respectaient pas la réglementation applicable.

A cette énumération il faut ajouter le cas des professions réglementées : les différents ordres professionnels (médecins, avocats,...), qui sont pourtant des personnes privées, peuvent infliger des sanctions à ceux de leurs membres qui ne respectent pas la réglementation ou la déontologie applicables. Cependant, ces sanctions sont alors infligées par de véritables juridictions constituées au sein des ordres professionnels et n'ont donc pas la nature de décision administrative.

Ce champ a connu un élargissement progressif à partir des années 1980 en raison, d'une part, du développement des autorités administratives indépendantes, notamment dans le champ de la régulation sectorielle - le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) peut par exemple infliger à un opérateur de radio des sanctions allant du prononcé d'une amende, à la suspension d'un programme voire même au retrait de son autorisation d'émettre – et, d'autre part, de la dépenalisation de certaines activités – la loi du 28 juin 1989 a ainsi substitué au délit d'usage de produit dopants un régime disciplinaire pouvant aboutir à une sanction d'interdiction de participation aux compétitions sportives.

Aujourd'hui, il s'est étendu à pratiquement toutes les activités professionnelles et sociales : activités économiques et financières, impôts et cotisations sociales, santé publique, travail et la formation professionnelle, culture, transports et circulation...

L'importance de cette extension s'explique en partie par la plus grande simplicité procédurale des sanctions administratives. En effet, elles permettent aux administrations de faire face plus rapidement à des situations dans lesquelles la réglementation n'a pas été respectée, en évitant les difficultés inhérentes au recours au juge tels que les délais de jugement ou l'effet suspensif de l'appel. Le privilège du préalable qui s'attache aux sanctions administratives les rend exécutoires de plein droit. Cela n'empêche toutefois pas le juge administratif, saisi en référé par la personne qui fait l'objet de la sanction, d'en prononcer la suspension lorsqu'elle se justifie.

Le contrôle des sanctions administratives est exercé à titre principal, par le juge administratif qui est juge de droit commun des sanctions administratives. Historiquement, il est d'ailleurs le premier à avoir dû se prononcer en la matière à l'occasion des recours pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions de sanction en matière disciplinaire. Le juge judiciaire ne statue, quant à lui, que dans le cadre des compétences spécifiques que lui confie le législateur. Relèvent par exemple de la juridiction judiciaire les sanctions prises par l'Autorité de la concurrence en vertu de la loi n° 87-499 du 6 juillet 1987.

Les sanctions administratives forment donc désormais un système autonome de répression, fondé sur des principes fondamentaux qui se sont progressivement affirmés et encadré par un contrôle juridictionnel de plus en plus approfondi.

## **1-Le juge administratif a contribué à bâtir le régime juridique de la répression administrative.**

Les principes fondamentaux qui encadrent les sanctions administratives ont été consacrés au cours d'un dialogue entre le juge administratif et les juges constitutionnel et européen.

Le Conseil constitutionnel, d'une part, s'est longtemps opposé à la répression administrative au nom de la séparation des pouvoirs. Il estimait qu'en vertu de ce principe, l'administration ne pouvait exercer une activité classiquement dévolue au juge, sauf dans le cas particulier des sanctions disciplinaire et fiscale.

Sa position a toutefois évolué par deux décisions fondatrices de 1989, dans lesquelles il a admis que l'administration peut exercer un pouvoir répressif.

Dans sa décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 relative au Conseil supérieur de l'audiovisuel, le Conseil constitutionnel a d'abord admis un tel pouvoir sous une double condition de lien entre le régime de sanctions et le régime d'autorisation et de nécessité du pouvoir de sanction pour l'accomplissement de sa mission par le CSA.

Il a jugé que, pour la réalisation de plusieurs objectifs de valeur constitutionnelle, dont la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels « *il est loisible au législateur de soumettre les différentes catégories de services de communication audiovisuelle à un régime d'autorisation administrative ; qu'il lui est loisible également de charger une autorité administrative indépendante de veiller au respect des principes constitutionnels en matière de communication audiovisuelle ; que la loi peut, de même, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, doter l'autorité indépendante chargée de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission* ».

Dans sa décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 relative à la Commission des opérations de bourse devenue Autorité des marchés financiers, le Conseil constitutionnel systématise cette solution et pose deux conditions destinées à encadrer le pouvoir de sanction ainsi reconnu. Il considère que « (...) *le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* ».

S'agissant de la liberté d'expression et de communication, le Conseil constitutionnel a estimé que la loi ne pouvait confier à une autorité administrative un pouvoir de sanction consistant à suspendre l'accès d'une personne au réseau internet, eu égard à la nature de cette liberté constitutionnellement garantie (n° 2009-580 DC, 10 juin 2009, HADOPI).

Dès les deux décisions fondatrices, le Conseil constitutionnel a exigé le respect de principes fondamentaux dans l'exercice du pouvoir de répression administrative. Il juge « *qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe des droits de la défense* » et « *que ces exigences concernent non seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire* » (n° 88-248 DC, 17 janvier 1989).

Ce contrôle du Conseil constitutionnel sur les régimes de sanctions administratives a connu un renouveau avec l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité. Il a jugé par exemple que l'exigence d'une définition des manquements sanctionnés se trouve satisfaite, en matière disciplinaire, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent (n° 2011-199 QPC, 25 novembre 2011).

En plus de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont accompagné le juge administratif dans la construction du régime juridique de la répression administrative.

L'autonomie de la notion d'« *accusation en matière pénale* » au sens de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a permis une application de ses stipulations à un large panel de sanctions administratives. En effet, dès lors qu'elle remplit l'un des trois critères alternatifs posés par la Cour, tenant à la qualification de la mesure en droit interne, à la nature de l'infraction et à la sévérité de la sanction que la personne concernée risque d'encourir, une mesure doit respecter les principes posés par l'article 6 §1 de la Convention (CEDH, 8 juin 1976, *Engel et autres c. Pays-Bas*, n° 5100/71).

Le Conseil d'Etat, faisant sienne cette interprétation, a considéré que relevaient du champ pénal de l'article 6 §1 les pénalités fiscales (CE, avis, Section, 31 mars 1995, *Ministre du budget c/ Auto-Industrie Méric*, n° 164008, Rec.), les sanctions pécuniaires prononcées par la Commission bancaire (CE, 29 novembre 1999, *Société Rivoli Exchange* n° 194721, Rec.), par le Conseil des marchés financiers (CE, Assemblée, 3 décembre 1999, *Didier*, n° 207434, Rec.), par le Conseil de la discipline de la gestion financière (CE, 31 mars 2004, *Société Etna Finance et M. P.*, n° 243579, T.), par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers (CE, 24 février 2005, *Société GSD gestions et M. G.*, n° 269001, Rec.) et par l'Office des migrations internationales (CE, Section, 28 juillet 1999, *GIE Mumm-Perriet-Jouet*, n° 188973, Rec.).

La notion de « *tribunal* » au sens de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales jouit d'une autonomie comparable à celle de la « *matière pénale* ». Elle a été interprétée sagement par le Conseil d'Etat qui, dans sa décision *Didier*, a jugé qu'alors même que l'autorité décisionnaire – en l'espèce le Conseil des marchés financiers siégeant en formation disciplinaire – n'était « *pas une juridiction au regard du droit interne* », le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 6 §1 était opérant à l'appui d'un recours formé contre une décision de sanction « *eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de cet organisme* » (CE, Assemblée, 3 décembre 1999, *Didier*, n° 207434, Rec.).

Cependant, l'article 6 §1 dans son champ pénal ne peut être invoqué qu'au cas où « *l'absence de garantie de la phase administrative est telle qu'elle emporte des conséquences de nature à porter atteinte de manière irréversible au caractère équitable d'une procédure ultérieurement engagée devant le juge* » (CE, 26 mai 2008, *Société Norélec*, n° 288583, Rec.).

L'efficacité du contrôle de conventionalité réalisé par le juge administratif a donc permis, préalablement à l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité, de contester utilement les dispositifs répressifs institués par la loi.

## 1-1 Les principes procéduraux

Le juge administratif veille au respect par l'autorité administrative des obligations procédurales qui lui incombent lorsqu'elle prend une sanction administrative.

### 1-1-1 Le respect des droits de la défense

Le respect des droits de la défense a été consacré comme principe général du droit par le Conseil d'Etat dès 1944 (CE, Section, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, Rec. p. 133). Ce principe s'impose depuis, même sans texte, à toutes les sanctions administratives. Il a ensuite été érigé en principe fondamental reconnu par les lois de la République par la décision n° 77-83 DC du 20 juillet 1977 du Conseil constitutionnel qui le rattache désormais à l'article 16 de la déclaration de 1789.



Le respect des droits de la défense suppose la mise en œuvre d'une procédure contradictoire préalable au prononcé de la sanction, y compris devant une commission consultative (CE, Assemblée, 6 février 1981, *Société varoise de transports*, n° 14910, Rec. ; CE, 30 avril 1997, *Syndicat national des masseurs-kinésithérapeutes-rééducateurs*, nos 180299 et 180328, Rec.). Plus précisément, il implique, d'une part, la possibilité de consultation du dossier et la communication des griefs (CE, avis, 22 novembre 1995, C., n° 171045, Rec. : illustration relative au retrait de points du permis de conduire) et, d'autre part, la possibilité de présenter des observations écrites ou orales (CE, 26 mars 1982, C.-P. n° 20569, T.) et de se faire assister par un avocat. Ces règles figurent désormais aux articles L. 122-1 et L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration.

### 1-1-2 La publicité de la procédure

La publicité de la procédure de sanction n'est pas un principe absolu. Il convient de distinguer entre les sanctions prises par les juridictions ordinaires (organe disciplinaire des ordres professionnels), qui relèvent du droit administratif mais ne sont pas *stricto sensu* des sanctions administratives, et celles prononcées par une autorité administrative.

S'agissant des sanctions prises par les juridictions ordinaires, le Conseil d'Etat excluait initialement l'application d'un tel principe de publicité des audiences (CE, Section, 27 octobre 1978, *D.*, n° 07103, Rec.). Il s'est cependant rallié à la position contraire exprimée par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Diennet c/ France* du 26 septembre 1995 par sa décision d'Assemblée du 14 février 1996 *Maubleu* (n° 132369, Rec.). Désormais, l'ensemble des procédures disciplinaires à caractère juridictionnel respecte le principe de publicité des audiences. Dans la plupart des cas, les textes ont été modifiés à la suite de la jurisprudence du Conseil d'Etat postérieure à l'arrêt *Maubleu* (cf. s'agissant de l'applicabilité du principe de publicité aux sections disciplinaires des ordres professionnels : CE, 26 juillet 1996, *P.*, n° 143106, Rec. ; s'agissant des sanctions infligées par le CNESER aux usagers des établissements publics d'enseignement supérieur : CE, 3 novembre 1999, *Z.*, n° 240050, Rec. ; s'agissant de la Commission bancaire : CE, 29 novembre 1999, *Société Rivoli Exchange*, n° 194721, Rec.).

En revanche, en ce qui concerne les sanctions prononcées par une autorité administrative, aucun principe de publicité de la procédure ne s'impose en l'absence de texte. Le Conseil d'Etat juge que les autorités administratives investies du pouvoir de sanction n'ont pas l'obligation de statuer publiquement dès lors que leurs décisions sont susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif, qui statue publiquement (CE, 10 mai 2004, *Crédit du Nord*, n° 241587, T.). Une décision de la Cour européenne a cependant condamné la France en raison de l'absence de séance publique devant la Commission des opérations de bourse (CEDH, 20 janvier 2011, *Vernes c/ France*, n° 30183/06).

### 1-1-3 L'exigence de motivation

La motivation des décisions de sanctions est exigée par la jurisprudence et par la loi du 11 juillet 1979. Cet impératif est une garantie du respect des droits de la défense et rend possible le contrôle de la proportionnalité de la sanction aux faits commis. La motivation doit permettre à la personne concernée de connaître les éléments de droit et de fait qui fondent la sanction qui lui est infligée, pour mieux la comprendre mais aussi, le cas échéant, pour pouvoir la contester utilement. De nombreux textes spécifiques rappellent cette obligation, comme, par exemple, l'article 80 D du livre des procédures fiscales.

L'obligation de motivation ne s'applique qu'à la décision de sanction initiale et non aux autres décisions de la procédure répressive tels que le titre exécutoire de recouvrement de sanctions fiscales (CE, 7 décembre 1994, *Epoux T.*, n° 122147, Rec.). Le juge contrôle à la fois l'existence et le caractère suffisant de la motivation (CE, 3 mai 1961, *R.*, n° 52312, Rec. p. 367). Le Conseil d'Etat a admis l'opérance du moyen tiré de ce qu'une décision de sanction prise par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers est insuffisamment motivée (CE, 18 février 2011, *G.*, n° 316854, T.).

### 1-1-4 Le principe d'impartialité

Le principe d'impartialité est un principe général du droit et s'impose donc à toute autorité administrative, en particulier dans l'exercice de son pouvoir de sanction (CE, Section, 27 avril 1988, M. S., n° 66650, Rec. ; CE, Assemblée, 3 décembre 1999, *Didier*, n° 207434, Rec.). Sa portée a été singulièrement étendue sous l'influence de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui implique de distinguer l'impartialité subjective tenant à l'homme et à son comportement, de l'impartialité objective tenant aux fonctions exercées qui sont de nature, indépendamment de ses convictions personnelles, à faire douter de l'indépendance de celui qui les tient (CE, Assemblée, 4 juillet 2003, M. D., n° 234353, Rec.).

Le Conseil d'État a également fait application de ce principe à la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers. Il a aussi annulé la sanction prononcée au motif que l'un des membres de la formation de la commission des sanctions appartenait au comité exécutif d'un groupe bancaire français dont l'une des filiales était impliquée dans un différend financier persistant avec la société sanctionnée (CE, 30 mai 2007, *Société Europe Finances et Industries et M. T.*, n° 288538, T.).

Il a en revanche estimé « que, dès lors que la notification des griefs par l'AMF émane d'un organe distinct de la commission des sanctions, il ne saurait utilement être soutenu, à l'appui d'une demande d'annulation de la décision de sanction prise par cette dernière, qu'en tenant pour établis les faits dont elle faisait état et en prenant parti sur leur qualification, cette notification aurait constitué un pré-jugement de l'affaire entachant la décision de sanction de méconnaissance du principe d'impartialité » et que « la seule circonstance qu'un membre de la formation de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers qui a infligé [la] sanction (...) ait été rapporteur, en 2005, d'une affaire dans laquelle le requérant était mis en cause et portant sur des manquements similaires ne méconnaît pas, par elle-même, le principe d'impartialité, dès lors qu'il résulte de l'instruction que les deux procédures portaient sur des faits distincts ; (CE, 18 février 2011, G., n° 316854, T.).

Enfin, le droit de certaines autorités administratives de se saisir d'office de certaines affaires a donné lieu à deux appréciations divergentes du Conseil d'Etat et de la Cour européenne des droits de l'Homme quant au respect du principe d'impartialité.

Le Conseil d'Etat, privilégiant une approche *in concreto*, a considéré qu'une telle possibilité conférée à une juridiction n'est pas, en soi, contraire au principe d'impartialité énoncé par l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, 11 juin 2009, *Dubus c/ France*, n° 5242/04). La concentration des pouvoirs au sein d'une même autorité n'implique pas nécessairement le cumul des fonctions répressives. En effet, la fonction d'accusation, qui correspond au déclenchement de la procédure, la fonction d'instruction et la fonction de jugement, qui correspond au prononcé de la sanction peuvent être exercées au sein de l'autorité par différents organes (CE, Assemblée, 3 décembre 1999, *Didier*, n° 207434, Rec. ; CE, Section, *M. L.*, n° 195512, A). Le cumul des fonctions d'instruction et de « jugement » ne saurait par ailleurs être systématiquement prohibé au nom du principe d'impartialité objective. En revanche, la fonction d'accusation est incompatible avec celle de « jugement ».

Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que la faculté d'autosaisine du Conseil de la concurrence était conforme aux exigences conventionnelles en précisant que ce pouvoir « doit être suffisamment encadré pour ne pas donner à penser que les membres de la formation appelée à statuer sur la sanction tiennent les faits visés par la décision d'ouverture de la procédure ou la notification ultérieure des griefs comme d'ores et déjà établis ou leur caractère répréhensible au regard des règles ou principes à appliquer comme d'ores et déjà reconnu, en méconnaissance du principe d'impartialité » (CE, Assemblée, 21 décembre 2012, *Société Groupe Canal Plus et société Vivendi Universal*, n° 353856, Rec.).

La Cour européenne des droits de l'Homme a opté pour une approche *in abstracto* : dans son arrêt du 11 juin 2009 *Dubus c/ France* (affaire n° 5242/04), elle estime qu'il est « nécessaire d'encadrer plus précisément le pouvoir de se saisir d'office de manière à ce que soit effacée l'impression que la culpabilité de la requérante a été établie dès le stade de l'ouverture de la procédure ». Elle rappelle que si le cumul des fonctions d'instruction et de jugement peut être compatible avec le principe d'impartialité, cette compatibilité dépend de la nature et de l'étendue des tâches du rapporteur et notamment à l'absence d'accomplissement d'actes d'accusation durant la phase d'instruction.

Recherchant si, en l'espèce, la Commission bancaire, devenue l'Autorité de contrôle prudentiel, avait pu décider de la sanction disciplinaire sans « préjugement », compte tenu des actes accomplis par elle au cours de la procédure, elle conclut à la violation de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales au motif que les destinataires de sanctions pouvaient raisonnablement avoir l'impression, au regard du déroulement de la procédure de sanction que les mêmes personnes les avaient poursuivis et jugés.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a adopté une position proche de celle de la Cour et considéré que *« les dispositions contestées, en organisant la Commission bancaire sans séparer en son sein, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements des établissements de crédit aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent et, d'autre part, les fonctions de jugement des mêmes manquements, qui peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires, méconnaissent le principe d'impartialité des juridictions et, par suite, doivent être déclarées contraires à la Constitution »* (CC n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011).

## 1-2 Les règles de fond

### 1-2-1 Le principe de légalité des délits et des peines

Le principe de légalité des délits exige que les obligations et manquements ait été définis à l'avance ; le principe de légalité des peines exige que les différentes sanctions possibles aient également été définies par avance.

Le principe de légalité des peines s'applique à toutes les sanctions administratives au même titre qu'aux sanctions pénales. Le principe de légalité des délits ne s'applique pas aux sanctions exercées en vertu du pouvoir disciplinaire de l'employeur (CE, 9 avril 2010, *M. M.*, n° 312251, T.). En revanche, ce principe s'applique aux autres sanctions administratives et implique que les éléments constitutifs des infractions soient définis de façon précise et complète (CE, 9 octobre 1996, *Société Prigest*, n° 170363, T. ; CE, Section, 12 octobre 2009, *M. P.*, n° 311641, Rec.). Des incertitudes ont pendant un temps existé sur le degré de précision requis. Deux décisions du Conseil d'Etat sont venues clarifier le contenu de cette exigence.

Dans la décision *Ministre de l'intérieur c/ B.* (CE, Assemblée, 7 juillet 2004, n° 255136, Rec.), il a jugé que si, lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève, il implique, en revanche, que les sanctions soient prévues et énumérées par un texte.

Dans la décision *Fédération de l'hospitalisation privée* (CE, Section, 18 juillet 2008, n° 300304, Rec.), il précise que «*lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève du législateur en application de l'article 34 de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer, le cas échéant, le régime des sanctions administratives dont la méconnaissance de ces obligations peut être assortie et, en particulier, de déterminer tant les sanctions encourues que les éléments constitutifs des infractions que ces sanctions ont pour objet de réprimer*». Le pouvoir réglementaire reste alors compétent pour édicter les règles d'application de ces dispositions législatives (CE, 2 juillet 2007, *Syndicat des médecins d'Aix et Région*, nos 285485 ; 286271, inédit).

### 1-2-2 Le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce

Le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce (rétroactivité « *in mitius* ») est, avec le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère, inscrit à l'article 112-1 du code pénal. Il a été appliqué par le juge administratif en matière de contraventions de grande voirie (CE, 23 juillet 1976, *Secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications c/ Dame R.*, n° 99520, Rec.) puis progressivement à un large ensemble de sanctions administratives (CE, avis, Section, 5 avril 1996, *H.*, n° 176611, Rec. : application de la loi répressive nouvelle plus douce aux majorations pour mauvaise foi prévues par l'article 1729 I du Code général des impôts). Le juge doit d'office faire application de la loi répressive plus douce (CE, 3 décembre 1999, *M.*, n° 162925, T. : rendu à propos de pénalités fiscales).

La détermination de ce qui constitue une loi pénale plus douce est parfois délicate. Constitue par exemple une loi nouvelle plus douce en matière de sanctions administratives une modification dans un sens moins sévère du barème de retrait de points du permis de conduire ou l'abrogation de dispositions qui réprimaient l'infraction commise par la personne sanctionnée. En revanche, ne relève pas d'une telle catégorie, la modification, postérieurement aux faits litigieux, de la réglementation routière applicable au lieu où l'infraction a été relevée dès lors qu'une telle modification n'affecte dans son principe ni l'incrimination ni la sanction alors même qu'elle aurait des répercussions répressives (CE, avis, 9 juillet 2010, *B.*, n° 336556, Rec.). De même, l'abrogation par la loi d'une sanction fiscale ne présente pas le caractère d'une loi nouvelle plus douce dès lors qu'il ne résulte pas de la loi que l'ancienne sanction aurait été jugée inutile ou excessive (CE, Section, 16 juillet 2010, *C.*, n° 294239, Rec.). Aujourd'hui seule la discipline des agents publics et de certains usagers du service public demeure hors du champ de la rétroactivité *in mitius*, du fait de la non application du principe de légalité des délits.

### 1-2-3 Les principes de responsabilité personnelle et de personnalité des peines

Le principe de responsabilité personnelle exclut toute responsabilité du fait d'autrui en matière répressive. Son corollaire, le principe de personnalité des peines, commande que seule la personne déclarée pénalement responsable subisse les conséquences de la répression. Ces deux principes découlent de la présomption d'innocence proclamée par l'article 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Le premier principe a été consacré par le Conseil d'Etat en matière de contraventions de grande voirie (CE, Section, 5 juillet 2000, *Ministre de l'équipement c/ M. C.*, n° 207526, Rec.), de répression des infractions commises en matière économique (CE, Section, 8 janvier 1954, *Dame L.*, Rec. p. 22) et en matière disciplinaire (CE, 25 novembre 1987, *Mme F.*, n° 70073, T.). Le Conseil d'Etat juge désormais de façon générale que « *le principe constitutionnel de responsabilité personnelle en matière pénale est applicable aux sanctions administratives et disciplinaires* » (CE, avis, 29 octobre 2007, *Société sportive professionnelle LOSC Lille Métropole*, n° 307736, Rec.).

De même, la jurisprudence administrative a initialement consacré le principe de personnalité des peines comme principe général du droit (CE, Section, 8 janvier 1954, *Dame L.*, Rec. p. 22) puis lui a reconnu une valeur constitutionnelle (CE, Section, 22 novembre 2000, *Société Crédit Agricole Indosuez Chevreux*, n° 207697, Rec.). Le Conseil d'Etat a ainsi considéré que ce principe faisait obstacle à ce que le Conseil des marchés financiers inflige à la société absorbante un blâme en raison des manquements commis avant la fusion par une société qu'elle avait absorbée. Il a cependant admis que le Conseil des marchés financiers prononce, au titre de ces mêmes manquements, une sanction pécuniaire à l'encontre de la société absorbante compte tenu de la mission de régulation des marchés dont il est investi.



### 1-2-4 Le principe de proportionnalité des peines

Le principe de proportionnalité des peines, dit aussi principe de nécessité des peines, est issu de l'article 8 de la Déclaration de 1789 aux termes duquel «*la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires*». Ce principe implique d'abord que la sanction ou l'éventail des sanctions prévu par les textes soient adaptés à la gravité du manquement reproché. Contrôlant en excès de pouvoir l'édiction, par voie réglementaire, d'un régime de sanction, le Conseil d'Etat se borne à vérifier, au titre de ce principe, l'absence de disproportion *manifeste* de la sévérité de la sanction par rapport au manquement réprimé (CE, 30 mai 2012, *Société Vera*, n° 351551, T.).

L'exigence de proportionnalité ne s'impose pas uniquement à l'auteur d'un texte édictant une sanction : elle s'impose également à celui qui inflige une sanction pour réprimer un manquement particulier. La méconnaissance de ce principe est très souvent invoquée à l'appui de contestations dirigées contre des sanctions dites «*automatiques*», qui sont fondées sur des barèmes non modulables. Le Conseil d'Etat juge que l'application de sanctions automatiques n'est possible qu'à la double condition que la sanction punisse une infraction suffisamment précise et qu'elle soit d'une sévérité adaptée à la gravité du manquement réprimé. Le Conseil d'Etat estime que le respect des stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'implique pas que le juge module l'application du barème d'une sanction (CE, Section, 28 juillet 1999, *GIE Mumm-Perriet-Jouet*, n° 188973, Rec.). En matière de sanctions fiscales, en particulier, le Conseil d'Etat refuse d'octroyer au juge un pouvoir de modulation de l'amende, en l'absence de disposition légale le permettant (CE, avis, 8 juillet 1998, *F.*, n° 195664, T. ; CE, 30 novembre 2007, *Société Sideme*, n°292705, B ; CE, 27 juin 2008, *M.*, n° 301342, Rec.) et sa position a été confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme CEDH, 7 juin 2012, *Segame SA c/ France*, n° 4837/06).

### 1-2-5 La règle « non bis in idem »

La règle « *non bis in idem* » ou de non-cumul des sanctions administratives a été reconnue de longue date par la jurisprudence administrative comme étant un principe général du droit. Ce principe a d'abord été consacré en matière disciplinaire (CE, 5 mars 1954, *Banque alsacienne privée et D.*, Rec. p. 144 ; CE, 23 avril 1958, *Commune du Petit-Quevilly*, Rec. p. 394) puis étendu à l'ensemble des sanctions administratives. Ce principe commande d'abord qu'« *un même manquement ne peut donner lieu qu'à une seule sanction administrative, sauf si la loi en dispose autrement* » (CE, 29 octobre 2009, *Société Air France c/ ACNUSA*, nos 310604 ; 310610, C et CE, 30 décembre 2016, *Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)*, n° 395681, Rec.). Ainsi entendu, ce principe interdit le cumul de deux sanctions administratives et n'a qu'une valeur infra-législative : il peut donc y être dérogé par une disposition législative expresse. Le juge administratif admet en revanche qu'une infraction déjà sanctionnée peut être prise en compte lors de l'infliction d'une seconde sanction afin d'apprécier le degré de gravité des nouveaux manquements (CE, 14 juin 1991, *Association Radio Solidarité*, nos 107365 ; 107859 ; 110270 ; 114646, Rec.).

La question se pose de l'articulation entre le principe « *non bis in idem* » et le cumul des sanctions administratives et pénales. La règle suivie par le juge administratif en la matière est celle de l'indépendance entre ces deux catégories de sanctions, qui découle de l'indépendance des instances disciplinaires et pénales. Dans son avis d'assemblée générale du 29 avril 2004, le Conseil d'Etat relève que le principe « *non bis in idem* » ne s'oppose pas à ce qu'il soit infligé, à raison des mêmes faits, une sanction pénale et une sanction administrative ou professionnelle « *dès lors que l'institution de chacun de ces types de sanctions repose sur un objet différent et tend à assurer la sauvegarde de valeurs ou d'intérêts qui ne se confondent pas* » (CE, avis, Section de l'intérieur, 29 avril 2004, n° 370136).

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser récemment sa jurisprudence sur cette question (CC, 18 mars 2015, nos 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC ; CC, 24 juin 2016, n° 2016-546 QPC). Il juge que le « principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature administrative ou pénale en application de corps de règles distincts. Si l'éventualité que deux procédures soient engagées peut conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.»

S'agissant de cumul de sanctions administratives et pénales en cas de fraude fiscale, il juge que « Le principe de nécessité des délits et des peines ne saurait interdire au législateur de fixer des règles distinctes permettant l'engagement de procédures conduisant à l'application de plusieurs sanctions afin d'assurer une répression effective des infractions. Ce principe impose néanmoins que les dispositions de l'article 1741 ne s'appliquent qu'aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt. Cette gravité peut résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention » (CC, 24 juin 2016, n° 2016-546 QPC).

L'articulation entre la procédure de sanction administrative et une éventuelle procédure pénale a été récemment clarifiée par le Conseil d'Etat. Par principe, les poursuites pénales n'entraînent pas la suspension des poursuites disciplinaires (CE, 13 décembre 1968, *Ministre des Finances c/ G.*, n° 72443, Rec.). Mais le Conseil d'Etat, conscient que le juge pénal détient des moyens d'investigation qu'il n'a pas et que ses constatations peuvent avoir une influence, dans certaines conditions, sur l'issue des poursuites disciplinaires, admet qu'une juridiction ordinaire sursoie à statuer pour attendre l'issue de la procédure pénale « si une telle mesure est utile à la qualité de l'instruction ou à la bonne administration de la justice » (CE, Assemblée, 30 décembre 2014, *M. B.*, n° 381245, Rec.).

## 2- Le contrôle juridictionnel des sanctions administratives s'est progressivement renforcé.

### 2-1 Plusieurs voies de recours permettent de soumettre les sanctions administratives au contrôle du juge administratif

#### 2-1-1 Les recours historiques

Le justiciable à qui l'administration a infligé une sanction peut la contester devant le juge administratif, par les différentes voies de recours que sont le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux. La voie de recours ouverte dépend du type de sanction contesté.

Le recours pour excès de pouvoir est ouvert à l'encontre des sanctions disciplinaires, c'est-à-dire celles infligées par l'administration aux agents publics, aux détenus, aux élèves, et aux militaires dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique. Le contrôle opéré par le juge porte notamment sur l'exactitude matérielle des faits reprochés et sur le caractère fautif de ceux-ci. Il examine la légalité de la sanction à la date de son édicition et son caractère proportionné.

Le recours de plein contentieux est ouvert, en application de textes spéciaux, pour la contestation des sanctions prononcées par certaines autorités administratives (AMF, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, CSA, Agence française de lutte contre le dopage, Autorité de régulation des jeux en ligne). Depuis la décision *Société ATOM* (CE, Assemblée, 16 février 2009, *Société ATOM*, n° 274000, Rec.), la contestation devant le juge administratif d'une sanction infligée par l'administration à un administré relève du plein contentieux. Ce revirement de jurisprudence a notamment pour conséquence l'application de la rétroactivité « *in mitius* ». Le recours de plein contentieux permet au juge de moduler le quantum de la sanction alors que le juge de l'excès de pouvoir ne peut qu'annuler la sanction ou rejeter le recours en annulation.

Pour mémoire, on rappellera que les sanctions infligées par les juridictions administratives spécialisées, telles que les juridictions ordinaires, la Cour de discipline budgétaire et financière ou le Conseil supérieur de la magistrature (CE, Assemblée, 12 juillet 1969, *Sieur L.*, n° 724480, Rec.), peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Le juge de cassation exerce un contrôle de qualification juridique sur l'appréciation portée par la juridiction disciplinaire sur le point de savoir si, alors même qu'est retenue l'existence d'une faute, il est justifié de dispenser de sanction la personne poursuivie (CE, 10 février 2014, *Ministre des affaires sociales c/ D.*, n° 360382, Rec.). Il lui appartient de s'assurer que la décision des juges du fond a été légalement rendue, au vu des pièces du dossier soumis à leur examen. Si le choix de la sanction relève de l'appréciation des juges du fond au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il appartient au juge de cassation de vérifier que la sanction retenue n'est pas hors de proportion avec la faute commise et qu'elle a pu dès lors être légalement prise (CE, Assemblée, 30 décembre 2014, *M. B.*, n° 381245, Rec.).

### 2-1-2 Les procédures d'urgence

Depuis 1987, le Conseil constitutionnel fait de la possibilité d'obtenir la suspension de l'exécution d'une sanction administrative une garantie de rang constitutionnel. Il considère que « *compte tenu de la nature non juridictionnelle du Conseil de la concurrence, de l'étendue des injonctions et de la gravité des sanctions pécuniaires qu'il peut prononcer, le droit pour le justiciable formant un recours contre une décision de cet organisme de demander et d'obtenir, le cas échéant, un sursis à l'exécution de la décision attaquée constitue une garantie essentielle des droits de la défense* » (CC, 23 janvier 1987, n° 86-224 DC).

Cette garantie est d'autant plus importante que le privilège du préalable rend les sanctions administratives exécutoires de plein droit.

La réforme des procédures d'urgence devant les juridictions administratives par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, en a renforcé l'effectivité. Elle a remplacé l'ancien sursis à exécution par la procédure de référé-suspension et a créé le référé-liberté.

Le référé-suspension, régi par l'article L. 521-1 du code de justice administrative, donne la possibilité à tout justiciable qui introduit un recours contre une décision administrative d'en demander la suspension jusqu'au jugement de l'affaire. Le juge des référés prononce cette suspension lorsqu'il y a urgence et lorsqu'est invoqué un moyen de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision.

Le référé-liberté, prévu à l'article L. 521-2 du même code, constitue, quant à lui, une procédure autonome. Saisi d'une demande en ce sens, le juge peut ordonner, si l'urgence le justifie, toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale dans l'exercice de ses pouvoirs. Ce recours est particulièrement efficace puisque le juge des référés se prononce dans les 48 heures.

## **2-2 Le contrôle exercé par le juge administratif sur les sanctions administratives s'est approfondi**

### **2-2-1 L'approfondissement du contrôle du juge de l'excès de pouvoir**

Le juge de l'excès de pouvoir a approfondi son contrôle par deux voies.

Il a, d'une part, étendu le nombre d'actes susceptibles de lui être déferés en rétrécissant le champ des sanctions administratives qualifiées de mesures d'ordre intérieur – actes qui, eu égard à leurs effets regardés comme véniels, sont insusceptibles de faire l'objet d'un recours et bénéficient, dès lors, d'une forme d'immunité juridictionnelle. Par deux décisions d'Assemblée *Hardouin* et *Marie* du 17 février 1995, le Conseil d'Etat a ainsi ouvert le recours pour excès de pouvoir à l'encontre des sanctions infligées aux militaires et aux détenus (CE, 17 février 1995, *Hardouin*, n° 107766, Rec. ; CE, 17 février 1995, *Marie*, n° 97754, Rec.). Il a poursuivi dans cette voie, notamment, en accueillant le recours d'un détenu contre un avertissement (CE, 21 mai 2014, *Garde des Sceaux c/Mme G.*, n° 359672, Rec.).

Il s'est, d'autre part, livré à un contrôle de plus en plus approfondi de la sanction, sous l'influence des jurisprudences constitutionnelle et européenne qui ont renforcé l'exigence de proportionnalité entre la faute commise et la sanction infligée. Pendant longtemps, le juge de l'excès de pouvoir s'est limité, dans son examen des mesures de sanction, à un contrôle d'exactitude matérielle et de qualification juridique des faits (CE, 14 janvier 1916, *Camino*, n° 59619, Rec. et CE, 4 avril 1914, *Gomel*, n° 55125, Rec.). Il n'opérait qu'un contrôle de la réalité des faits reprochés et de leur caractère fautif (et donc répréhensible), sans examiner la légalité du dispositif de la sanction elle-même dont il jugeait qu'elle relevait d'une question d'opportunité échappant à sa compétence (CE, Section, 28 février 1930, *Sieur R.*, Rec. p. 226). Dans sa décision *Sieur B.*, le Conseil d'Etat considérait en effet qu'il ne lui « *appart[enait] pas d'apprécier si l'importance de la sanction prise est en rapport avec les faits qui l'ont provoquée* » (CE, 16 juillet 1947, *Sieur B.*, Rec. p. 319). Le juge administratif de l'excès de pouvoir a progressivement fait évoluer cette position jusqu'à se livrer, aujourd'hui, à un contrôle entier de cette proportionnalité.

Il a d'abord accepté de censurer le choix de la sanction en cas de disproportion manifeste avec les faits commis (CE, Section, 9 juin 1978, *Lebon*, n° 05911, Rec.). Ce degré de contrôle a progressivement été remplacé par un contrôle entier en matière de sanctions professionnelles (CE, Section, 22 juin 2007, *Arfi*, n° 272650, Rec.), de sanctions prononcées par le ministre de la justice à l'encontre des magistrats du parquet (CE, 27 mai 2009, *H.*, n° 310493, Rec.), des sanctions infligées par une fédération sportive pour faits de dopage (CE, 2 mars 2010, *Fédération française d'athlétisme*, n° 324439, T.) et sur la décision de révoquer un maire (CE, 2 mars 2010, *D.*, n° 328843, Rec.). Cette évolution s'est achevée avec les décisions *D.* (CE, Assemblée, M. *D.*, n° 347704, Rec.) et *B.* (CE, 1<sup>er</sup> juin 2015, M. *B.*, n° 380449, Rec.) depuis lesquelles le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur les sanctions infligées aux agents publics et aux détenus.

### 2-2-2 L'approfondissement et l'élargissement du contrôle du juge de plein contentieux

Le recours de plein contentieux, d'autre part, s'est concomitamment élargi et approfondi.

Un certain nombre des sanctions qui relevaient précédemment du juge de l'excès de pouvoir relèvent désormais du recours de plein contentieux, notamment depuis la décision *Société Atom* mentionnée ci-dessus. Il en va notamment ainsi des sanctions administratives prononcées par Pôle Emploi en matière de revenu de remplacement des demandeurs d'emploi (CE, 23 février 2011, C., n° 332837, T.), des sanctions de retrait de points du permis de conduire (CE, avis, 9 juillet 2010, B., n° 336556, Rec.) ou encore des décisions de retrait de carte de séjour des résidents (CE, 10 juin 2009, Z., n° 318898, T.). De plus, le champ sur lequel le juge de plein contentieux exerce son contrôle s'est progressivement élargi à la phase aval de la sanction. Le juge de plein contentieux accepte ainsi d'examiner les décisions de publication de la sanction qui peuvent avoir des conséquences particulièrement importantes pour les personnes sanctionnées. Le recours de pleine juridiction permet également désormais aux justiciables de contester les événements antérieurs à la procédure disciplinaire tels que l'enquête administrative ou les visites domiciliaires (CE, 6 novembre 2009, *Société Inter Confort*, n° 304300, Rec.). Dans ses décisions *Société Alternative Leaders France* (CE, 15 mai 2013, n° 356054, T.) et *Société Natixis* (CE, 12 juin 2013, n° 349185, T.), le Conseil d'Etat a également accepté de contrôler, dans la phase d'enquête préalable, l'existence d'un lien suffisant avec l'objet figurant dans l'ordre de mission et l'absence d'atteinte irréversible aux droits de la défense des sociétés objets de l'enquête.

Parallèlement, le contrôle opéré dans le cadre du recours de pleine juridiction s'est approfondi. Le recours de plein contentieux présente classiquement l'avantage, par rapport au contentieux de l'excès de pouvoir, de permettre au juge, non seulement d'annuler la sanction, mais également de lui substituer un dispositif réformé. Le Conseil d'Etat a, en outre, fait le choix d'un contrôle large et jugé que *« saisi d'une requête tendant à l'annulation d'une sanction reposant sur différents griefs, [il] examine la régularité de la notification et le bien-fondé de chaque grief attaqué, écarte les griefs non régulièrement notifiés et ceux qui ne lui paraissent pas fondés, et adapte la sanction à la gravité des faits qui peuvent être valablement reprochés au requérant »* (CE, 15 mars 2006, Z., n° 276370, T.).



Dans le cadre de son contrôle, le juge de plein contentieux privilégie une démarche casuistique et s'attache donc à vérifier *in concreto* l'adéquation de la sanction à la gravité des fautes commises. Ainsi, il tient compte, notamment, des fonctions exercées par la personne sanctionnée lorsque cela a une pertinence (CE, 21 octobre 1998, *Mme D. et autres*, n° 177424, inédit) ou des difficultés financières que la sanction est susceptible d'occasionner pour la société et ses associés (CE, 27 juin 2007, *Société Provalor*, n° 276076, T.).

### 2-2-3 Le relèvement des sanctions

Par deux décisions rendues à propos de la même affaire, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la question des conséquences à tirer, sur une sanction prononcée par l'administration, d'une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme.

Il a d'abord jugé que lorsque la CEDH a constaté une violation concernant une sanction administrative devenue définitive, l'exécution de son arrêt n'implique pas, en l'absence de procédure organisée à cette fin, que l'autorité administrative compétente réexamine rétroactivement la sanction. Elle ne peut davantage avoir pour effet de priver les décisions juridictionnelles, au nombre desquelles figurent notamment celles qui réforment en tout ou en partie une sanction administrative dans le cadre d'un recours de pleine juridiction, de leur caractère exécutoire.

En revanche, lorsque la sanction est administrative, le constat par la CEDH d'une méconnaissance des droits garantis par la convention constitue un élément nouveau qui doit être pris en considération par l'autorité investie du pouvoir de sanction.

Il incombe en conséquence à cette autorité, lorsqu'elle est saisie d'une demande en ce sens et que la sanction prononcée continue de produire des effets, d'apprécier si la poursuite de l'exécution de cette sanction méconnaît les exigences de la convention européenne des droits de l'homme et, dans ce cas, d'y mettre fin, en tout ou en partie, eu égard aux intérêts dont elle a la charge, aux motifs de la sanction et à la gravité de ses effets ainsi qu'à la nature et à la gravité des manquements constatés par la Cour (CE, Assemblée, 30 juillet 2014, V., n° 358564, Rec.).

Poursuivant son raisonnement, le Conseil d'Etat a ensuite posé un principe général selon lequel : « *lorsqu'une autorité investie du pouvoir de sanction est saisie d'une demande tendant au relèvement d'une sanction qu'elle a prononcée et qui continue de produire des effets, il lui revient d'apprécier si des éléments nouveaux [...] sont de nature, eu égard aux motifs de la sanction, à justifier de mettre un terme à son exécution* » (CE, 9 mars 2016, V., n° 392782, Rec.).

Le droit à l'examen d'une demande de relèvement ainsi consacré par le Conseil d'Etat n'est que subsidiaire : il est toujours loisible au législateur et au pouvoir réglementaire, dans leur domaine de compétence respectifs, de prévoir des régimes de relèvement.

L'autorité saisie d'une telle demande doit se demander s'il existe des éléments nouveaux imposant d'examiner l'éventualité d'un relèvement et, ensuite, si ces éléments justifient de mettre fin, en tout ou partie, à l'exécution de la sanction.