

COLLECTION DROIT PUBLIC POSITIF

*dirigée par Louis FAVOREU, président honoraire  
de l'Université d'Aix-Marseille III*

Franck MODERNE

Professeur à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)  
Directeur du Diplôme d'Etudes Approfondies  
de droit public comparé des Etats européens

# **SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET JUSTICE CONSTITUTIONNELLE**

**Contribution à l'étude du *jus puniendi*  
de l'Etat dans les démocraties contemporaines**

Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre de  
l'Institut d'études juridiques ibériques et ibéroaméricaines  
de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour



**ECONOMICA**

49, rue Héricart, 75015 Paris

# TABLE DES MATIÈRES

<b>CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE LA RÉPRESSION ADMINISTRATIVE DANS LES DÉMOCRATIES OCCIDENTALES.....</b>	<b>5</b>
A - Les États ayant maintenu une tradition ferme de répression administrative jusqu'à l'époque contemporaine..	7
B - Les États ayant réattribué un certain pouvoir répressif à l'administration.....	9
1°/ L'impact de la politique de dépénalisation : le cas de l'Allemagne et de l'Italie.....	10
2°/ L'impact des conceptions politiques autoritaires : le cas de l'Espagne et du Portugal .....	16
C - Les États ayant instauré une répression administrative résiduelle .....	23

## TITRE PREMIER

### LA NOTION CONSTITUTIONNELLE DE SANCTION ADMINISTRATIVE

<b>CHAPITRE I - SUR QUELQUES FAUSSES PISTES.....</b>	<b>43</b>
<b>Section 1 - Sur les concepts de « droit administratif pénal »     ou de « droit pénal administratif ».....</b>	<b>43</b>
A - Sur le « droit pénal administratif » comme droit pénal.....	46
1°/ Quelques controverses doctrinales.....	46
2°/ Un cas particulier : l'octroi au juge administratif de compétences répressives ..	50
B - Sur le « droit administratif pénal » comme droit administratif.....	53

<b>Section 2 - Sur les conceptions « européennes » des sanctions administratives.....</b>	<b>55</b>
A - Sanctions administratives et Convention européenne des droits de l'homme.....	56
1°/L'autonomie de la « matière pénale » dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.....	57
2°/ Les sanctions administratives incorporées à la matière pénale .....	61
3°/ Les conséquences de l'incorporation.....	63
B - Sanctions administratives et droit communautaire .....	64
1°/L'octroi d'un pouvoir de sanction aux organes communautaires.....	66
2°/L'octroi d'un pouvoir de sanction dans le cadre du Traité C.E.C.A. en cas de constatation d'un manquement de l'État.....	73
<b>CHAPITRE II - LES ÉLÉMENTS D'UNE DÉFINITION .....</b>	<b>75</b>
<b>Section 1 - Une finalité punitive.....</b>	<b>77</b>
§ 1 . L'apport de la doctrine.....	78
§ 2 . L'apport de la jurisprudence constitutionnelle.....	83
A – Les mesures de contrainte administrative directe (ou « co-action »).....	85
B – Les mesures d'indemnisation (de remise en état ou de réparation) .....	88
C - Les mesures de prévention.....	96
<b>Section 2 - Un contenu afflictif.....</b>	<b>101</b>
§ 1 . La gravité de la mesure.....	102
A – Le problème des mesures privatives de liberté.....	104
1°/ La prohibition des mesures privatives de liberté.....	105
2°/ Le principe de l'interdiction des sanctions administratives privatives de liberté connaît-il des exceptions ? .....	109
B – Le problème de la hiérarchie des sanctions pénales et des sanctions administratives.....	112
§ 2 . La qualification formelle des sanctions pécuniaires.....	115
§ 3 . Les autres éléments susceptibles d'être pris en considération .....	119

<i>Sanctions administratives et justice constitutionnelle</i>	337
<b>Section 3 - Une infraction administrative</b> .....	122
§ 1 . La thèse de la différenciation entre l'illicite administratif et l'illicite pénal .....	123
A – Les différenciations législatives d'ordre formel.....	124
B – Les différenciations doctrinales.....	126
§ 2 . La thèse de la non-différenciation entre l'illicite administratif et l'illicite pénal .....	129
<b>Section 4 - L'intervention d'une autorité administrative</b> .....	133
§ 1 . La détermination des autorités compétentes.....	134
<i>Sous § 1 - La compétence des autorités administratives</i> .....	134
A – La compétence répressive des autorités de l'État.....	134
B – La compétence répressive des autorités régionales.....	136
1°/ La compétence des autorités régionales en Italie.....	136
2°/ La compétence des autorités régionales en Espagne.....	138
3°/ La compétence des autorités régionales au Portugal .....	140
C - La compétence répressive des autorités administratives indépendantes.....	141
1°/ Le pouvoir répressif des <i>independent agencies</i> aux États-Unis .....	142
2°/ Le pouvoir répressif des autorités administratives indépendantes en France .....	143
3°/ Les autorités administratives indépendantes disposent-elles de pouvoirs de sanction équivalents dans les autres pays dotés d'une justice constitutionnelle ? .....	145
D - La compétence répressive des autres autorités administratives .	147
1°/ En ce qui concerne les autorités administratives classiques (autres qu'étatiques ou régionales) .....	147
2°/ En ce qui concerne les autorités administratives relevant de personnes privées.....	149
<i>Sous § 2 - L'incompétence des autorités non administratives</i> .....	150
A – L'incompétence des autorités publiques non administratives..	150
1°/ Autorité administrative et autorité juridictionnelle.....	150
2°/ Les pouvoirs disciplinaires des présidents d'assemblées politiques.....	155

B - L'incompétence des personnes privées.....	156
§ 2 . La détermination des destinataires .....	156
A - Les diverses catégories de destinataires.....	157
B - La portée de la différenciation.....	159

## TITRE II

### LE RÉGIME CONSTITUTIONNEL DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

<b>CHAPITRE I - LA LÉGITIMITÉ CONSTITUTIONNELLE DU POUVOIR ADMINISTRATIF DE SANCTION .....</b>	<b>169</b>
<b>Section 1 - La reconnaissance du pouvoir administratif de sanction par les textes constitutionnels .....</b>	<b>170</b>
§ 1 . Le pouvoir répressif de l'administration dans la Constitution espagnole.....	170
§ 2 . Le pouvoir répressif de l'administration dans la Constitution portugaise .....	173
<b>Section 2 - La reconnaissance du pouvoir administratif de sanction par le juge constitutionnel.....</b>	<b>175</b>
§ 1 . Les illustrations jurisprudentielles .....	176
A - La consécration jurisprudentielle de la répression administrative aux États-Unis.....	176
B - La consécration jurisprudentielle de la répression administrative en Italie.....	178
C - La consécration jurisprudentielle de la répression administrative en Allemagne fédérale .....	180
D - La consécration jurisprudentielle de la répression administrative en France.....	183
§ 2 . Les fondements du pouvoir de sanction administrative.....	187
A - Les arguments théoriques .....	188
B - Les considérations d'opportunité .....	191

## CHAPITRE II

## LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE FOND..... 193

Section 1 - Le principe de légalité  
des sanctions administratives..... 194*Sous-section 1 :**Les éléments du principe de légalité*..... 195

## § 1 . La légalité des incriminations punissables..... 195

*Sous § 1 - La formulation du principe  
de légalité des infractions administratives*..... 196

## A - La formulation du principe par les textes constitutionnels ..... 196

## B - La formulation du principe par le juge constitutionnel ..... 203

1° La formulation du principe  
par le Conseil constitutionnel français ..... 2032° La formulation du principe  
par la Cour suprême des États-Unis..... 205*Sous § 2 - La portée du principe de légalité  
des infractions administratives*..... 207

## A - L'exigence d'une norme de rang législatif..... 207

1° Les lois d'incrimination administrative  
doivent-elles être des lois étatiques ? ..... 2082° Les lois d'incrimination  
doivent-elles être des lois organiques ?..... 2093° Les normes législatives d'incrimination  
doivent-elles être des lois *stricto sensu* ? ..... 210

## B - La place du pouvoir réglementaire..... 212

1° L'utilisation du pouvoir réglementaire dans le cadre  
des relations générales administration-administrés..... 2122° L'utilisation du pouvoir réglementaire dans le cadre  
des relations spéciales administration-administrés..... 228

## § 2 . La légalité des sanctions ..... 237

## A - Rappel des exigences de base du principe de légalité ..... 238

1° Dans le cadre des relations générales  
entre administration et administrés ..... 2392° Dans le cadre des relations spéciales  
entre administration et administrés ..... 241

B - Sur quelques points particuliers .....	242
1°/ Le problème de l'indétermination de la « peine » maximale .....	242
2°/ Le problème du choix de la sanction.....	243
<b>Sous-section 2 : Les corollaires du principe de légalité.....</b>	<b>245</b>
§ 1 . Le principe de spécification (ou de typicité) : <i>lex certa</i> .....	246
A - L'affirmation du principe .....	248
B - Les atténuations au principe.....	251
§ 2 . Le principe de non rétroactivité : <i>lex previa</i> .....	256
A - L'affirmation du principe .....	256
B - Les atténuations au principe.....	261
§ 3 . Le principe de non-proportionnalité.....	263
A - L'interprétation du principe de proportionnalité par le juge constitutionnel .....	264
B - L'application du principe <i>non bis in idem</i> .....	267
<b>Section 2 - Le principe de responsabilité .....</b>	<b>274</b>
§ 1 - Le fondement de la responsabilité en matière de sanctions administratives .....	275
A – Le fondement de la responsabilité des personnes physiques....	276
1°/ L'affirmation du principe de culpabilité dans les textes législatifs.....	276
2°/ L'affirmation du principe de culpabilité dans les jurisprudences constitutionnelles .....	281
B - Le fondement de la responsabilité des personnes morales .....	284
§ 2 . Le régime de la responsabilité en matière de sanctions administratives .....	287
A - La détermination des moyens d'excuse, de justification ou d'atténuation de la responsabilité.....	287
B - L'application du principe de solidarité.....	290
C - La prescription de la responsabilité .....	291
D - L'amnistie des sanctions administratives.....	293

<b>CHAPITRE III</b>	
<b>LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE PROCÉDURE.....</b>	<b>296</b>
<b>Section 1 - Les garanties procédurales offertes en cours d'instance.....</b>	<b>297</b>
§ 1 . La présomption d'innocence .....	297
§ 2 . Le respect des droits de la défense.....	302
A - Le respect des droits de la défense dans les textes législatifs....	302
B - Le respect des droits de la défense dans la jurisprudence constitutionnelle .....	306
1°/ Le principe des droits de la défense dans la jurisprudence constitutionnelle française.....	306
2°/ Le principe des droits de la défense dans la jurisprudence constitutionnelle espagnole .....	311
3°/ Le principe des droits de la défense dans la jurisprudence constitutionnelle portugaise.....	313
<b>Section 2 - Les garanties procédurales en matière de sanction .....</b>	<b>315</b>
§ 1 . Les garanties accompagnant le prononcé de la sanction .....	316
A - La liberté de l'organe chargé de prononcer la sanction .....	316
B - La motivation formelle de la sanction.....	319
§ 2 . Le contrôle exercé sur le pouvoir de sanction.....	320
A - Le droit à un juge.....	320
B - La nature du contrôle juridictionnel .....	324
<b>Conclusion .....</b>	<b>327</b>
<b>Table des matières.....</b>	<b>335</b>