

L'évolution du contrôle du juge administratif sur la gravité des sanctions administratives

Samuel Etoa, Maître de conférences en droit public à la faculté de droit et des sciences politiques de Caen Basse-Normandie, membre du centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit

L'essentiel

Le contentieux des sanctions administratives est en train d'évoluer. On note en effet, depuis 2007, un approfondissement significatif des contrôles opérés par le juge administratif sur la gravité des sanctions. Ce mouvement semble toutefois s'opérer de manière hétérogène : chaque type de sanction renvoyant à une catégorie spécifique de contrôle. L'objet de cette étude est double. Il s'agit en effet de rendre compte des raisons de cette évolution autant que de nous interroger sur la pertinence et/ou les insuffisances de celle-ci au plan conceptuel.

L'étude des sanctions administratives est récente en droit français (J.-M. Sauvé, Les sanctions administratives en droit public français. Etat des lieux, problèmes et perspectives, AJDA 2001. 16 [📄](#)). Dans une thèse de référence, le doyen Michel Lefondré explique que : « Les sanctions administratives, en tant que phénomène juridique, ne se sont véritablement imposées à l'attention des juristes qu'à partir de 1940 et ce n'est, d'ailleurs, qu'à cette date que le terme a acquis droit de cité dans le vocabulaire juridique » (M. Lefondré, *Recherche sur les sanctions administratives et leur régime juridique*, Thèse [dact.], Caen, 1973, p. 6). Pourtant, ce procédé punitif existe depuis longtemps. « La reconnaissance aux autorités administratives d'un pouvoir de nature répressive, écrit le professeur Jean-Louis de Corail, est apparue, dans notre droit, beaucoup plus tôt qu'on ne l'affirme souvent [et] les auteurs qui ont approfondi le problème de la répression administrative ont montré que, bien avant la Seconde Guerre mondiale, l'administration avait disposé, dans des domaines divers, de la faculté de réprimer au moyen de la sanction des manquements à certaines obligations » (J.-L. de Corail, *Administration et sanction. Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression*, in *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 103). Les sanctions administratives sont ainsi utilisées dès l'Ancien Régime dans des domaines tels que l'administration douanière et fiscale ou les eaux et forêts (R. Doare, *Les sanctions administratives. Contribution à l'étude du renouveau de la répression administrative*, Thèse [dact.], Rennes I, 1994, p. 3). De même, la répression des fautes commises par les agents de l'administration apparaît-elle très tôt dans l'histoire (J.-L. de Corail, préc., p. 103 ; La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique, AJDA 1967. 3). Les professeurs Mireille Delmas-Marty et Catherine Teitgen-Colly rappellent non sans raison que : « Concurrencé dès l'Ancien Régime par les prérogatives de l'administration [...], le juge n'a jamais eu le monopole du droit de punir, de même que le droit "pénal" n'a jamais contenu l'intégralité des sanctions ayant le caractère de punition » (M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, *Economica*, 1992, p. 7). Si la sanction pénale demeure, dans l'esprit de la majorité, le mode prioritaire de coercition, cette dernière n'est pas, tant s'en faut, l'unique voie qui permette à l'Etat d'exercer son *jus puniendi*. D'autres moyens sont en effet disponibles parmi lesquels les sanctions administratives.

Envisagée initialement sous l'angle disciplinaire, c'est-à-dire comme une forme atrophiée et limitée du pouvoir de coercition, la sanction administrative gagne, depuis une cinquantaine d'années, en force et en vigueur.

Toutefois, ce phénomène d'émancipation de la sanction administrative des cadres qui étaient traditionnellement les siens n'est pas totalement nouveau. On se souvient par exemple que le doyen Jean-Marie Auby avait, sur ce sujet, alerté la doctrine dans un article publié au début des années 1950 (J.-M. Auby, Les sanctions administratives en matière de circulation automobile, D. 1952. 111). Mais le processus décrit prend un tour particulier, depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990, et le développement d'un droit de la régulation (M.-A. Frison-Roche, Le droit de la régulation, D. 2001. 610 [📄](#)) dont la mise en oeuvre est essentiellement confiée à des autorités administratives indépendantes (C. Teitgen-Colly, Sanctions administratives et autorités administratives indépendantes, LPA 17 janv. 1990, p. 25 et Les instances de régulation de la Constitution, RD publ. 1990. 153). A côté de l'extension du champ d'application des sanctions administratives se sont constituées des interrogations sur la préservation des droits des personnes sanctionnées. Le rituel judiciaire qui avait été évacué au nom de l'efficacité des procédures administratives est donc finalement réapparu par la « fenêtre » de l'Etat de droit et de la garantie des droits substantiels et procéduraux qui, désormais, s'attachent à celui-ci. Le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme jouent bien entendu des rôles très actifs dans cette « domestication ». Le juge administratif n'est toutefois pas absent de ce processus et contribue lui aussi à préserver les individus des dérives potentielles de ce pouvoir. L'extension du contrôle opéré sur la gravité des mesures de sanction s'inscrit résolument dans cette problématique. On doit à deux arrêts du Conseil d'Etat d'avoir réalisé un approfondissement important de ce contrôle dans les domaines des sanctions dites « professionnelles », d'une part, et des « sanctions que l'administration inflige à un administré », d'autre part. Dans l'arrêt *Arfi*, le Conseil d'Etat décide de substituer au contrôle restreint initialement effectué sur la gravité des sanctions professionnelles un contrôle normal (CE sect. 22 juin 2007, req. n° 272650, Lebon 263 [📄](#) ; RFDA 2007. 1199, concl. M. Guyomar [📄](#)). Dans l'arrêt *Société ATOM* (v. encadré), la même juridiction, réunie cette fois en assemblée, dispose qu'un recours de plein contentieux (RPC) doit désormais être effectué au lieu et place du recours pour excès de pouvoir (REP), chaque fois que se trouve en cause « une sanction que l'administration inflige à un administré ». Il y a donc dans ces deux cas approfondissement du contrôle juridictionnel. La question se pose alors de savoir pourquoi et de quelle manière cette transformation s'est opérée. Nous verrons dans un second temps que cette extension est limitée et ambiguë dans sa portée.

L'approfondissement du contrôle opéré par le juge administratif en matière de sanctions

Deux observations doivent être faites. La première concerne le contexte de l'intervention du juge administratif. Une analyse rapide permet

en effet de souligner l'existence d'un cadre supralégislatif qui incitait à ce que des évolutions soient opérées dans la manière dont le juge administratif contrôle la gravité des sanctions. La seconde observation concerne le caractère progressif de cet approfondissement. En effet, il faut attendre les années 2007-2010 pour que des avancées significatives soient constatées en ce domaine.

Un cadre supralégislatif incitatif

L'approfondissement des contrôles opérés sur les sanctions administratives n'est pas le fruit du hasard. Un net mouvement de renforcement des pouvoirs du juge commençait à se faire jour depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990. La période de mise à jour de ce processus n'est pas neutre, mais correspond, au contraire, à celle d'une extension des pouvoirs des autorités administratives dans le domaine des sanctions. Alors que la répression administrative s'est longtemps cantonnée aux infractions pour lesquelles existait un lien spécifique et préalable entre l'autorité sanctionnatrice et la personne sanctionnée, les années 1990 consacrent de nouvelles formes coercitives dont la spécificité est d'intervenir dans des domaines où le lien évoqué n'apparaît pas. L'exemple le plus significatif est celui des autorités de « régulation », en tête desquelles on trouve les autorités administratives indépendantes. Certaines de ces autorités sont investies de pouvoirs importants qui peuvent aller du retrait ou de la suspension d'autorisations administratives jusqu'au prononcé de sanctions pécuniaires dont le champ d'application ressortit plus naturellement de la matière pénale. Aussi a-t-on pu parler d'une pénalisation de la sanction administrative et même s'interroger sur l'existence éventuelle d'un régime juridique qui serait commun à ces deux répressions (M. Dobkine, L'ordre répressif administratif, D. 1993. Chron. 158 [■](#) ; Conseil d'Etat, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, Doc. fr., p. 53 ; S. Jacopin, Le recul de la sanction pénale ou « la dépenalisation du droit pénal des affaires », in S. Jacopin [dir.], *Le renouveau de la sanction pénale. Evolution ou révolution ?*, Bruylant, 2010, p. 75 ; Conseil d'Etat, préc., p. 65).

Le redéploiement de la répression administrative et le rapprochement de celle-ci avec la sanction pénale ont logiquement suscité des interrogations quant à la place et à l'encadrement de ces mesures (Y. Jégouzo, *Les sanctions administratives, actualité et perspectives*. Présentation, AJDA 2001. 1 [■](#), n° spécial ; J.-M. Sauvé, préc., p. 79). L'évolution des sanctions a ainsi rejoint le débat relatif à la préservation de l'Etat de droit et de la garantie des droits des personnes. Dans cette perspective et une fois passées les questions sur la légitimité constitutionnelle et/ou conventionnelle de cette forme répressive particulière, on constate qu'une partie non négligeable des discussions doctrinales s'est portée sur la capacité du juge de l'excès de pouvoir à protéger efficacement les intérêts de la personne sanctionnée (Cons. const. 17 janv. 1989, n° 88-248 DC, *GDCC*, 15^e éd., 2009, n° 33 ; Cons. const. 28 juill. 1989, n° 89-260 DC ; CEDH 21 févr. 1984, *Öztürk c/ Allemagne*, série A-73). Dans ce contexte, des critiques se sont élevées des rangs de la doctrine pour mettre en cause l'efficacité du recours pour excès de pouvoir (J.-M. Woehrling, *Vers la fin du recours pour excès de pouvoir ?*, in *L'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 777). Plusieurs éléments incitaient il est vrai à cette dépréciation. Le premier concernait le contrôle entrepris par le juge qui se livrait, conformément à sa jurisprudence *Lebon*, à un examen de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation sur la gravité de la sanction (v. encadré). Cette situation, légitime dès lors qu'il existe en la matière un large pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative, n'aboutissait que rarement à l'annulation de la décision déférée. La « disproportion manifeste » étant seule à même de commander l'annulation, l'application de la jurisprudence *Lebon* revenait le plus souvent à favoriser les intérêts de l'administration sur ceux de la personne sanctionnée (D. Jean-Pierre, *Les trente ans de la jurisprudence Lebon*, JCP Adm. 2008, n° 2147).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel et celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) incitaient toutefois à ce que soit exercé un contrôle plus approfondi sur les sanctions. Les décisions du juge constitutionnel souffrent toutefois d'imprécisions. Ainsi le Conseil avait-il rappelé, dans la décision sur le CSA, la nécessité de « sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis » (décis. n° 88-248 DC, préc., consid. 28). Il n'avait pas hésité, dans ce cadre, à se fonder sur la volonté du législateur de proportionner les mesures à la gravité des manquements constatés, de même qu'à prendre appui sur l'existence d'un recours de pleine juridiction, pour affirmer que les pouvoirs qui étaient confiés au CSA n'étaient pas inconstitutionnels (consid. 31). Dans la décision n° 2000-433 DC, le juge constitutionnel est même allé plus loin dans l'affirmation de la proportionnalité des sanctions à l'égard des faits reprochés en considérant que la modification législative qui prévoyait l'insertion d'un communiqué dans les programmes, « [conduisait], dans certaines hypothèses, à infliger une sanction non proportionnée aux faits reprochés » (Cons. const. 27 juill. 2000, n° 2000-433 DC, D. 2001. 1838 [■](#), obs. N. Jacquinot [■](#)). Et le juge de déclarer la disposition contestée non conforme à la Constitution. A l'inverse, dans la même décision, la haute instance déclare conforme à la Constitution le dispositif qui consiste à supprimer la désignation d'un membre de la juridiction administrative pour instruire les dossiers de sanction. Le Conseil se réfugiant, pour cela, derrière l'existence d'un recours de plein contentieux (consid. 56).


Il est difficile de tirer une règle nette de la jurisprudence constitutionnelle. On peut supposer cependant que, compte tenu du principe de sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement protégés, le simple contrôle restreint sur la gravité de la sanction serait insuffisant. La jurisprudence constitutionnelle semble en effet impliquer davantage qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, mais sans que l'on sache très exactement où il convient de placer le curseur du contrôle pour que celui-ci paraisse acceptable (M. Bernard, *Le recours pour excès de pouvoir est-il frappé à mort ?*, AJDA 1995. 190 [■](#), n° spécial).





Par comparaison, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme paraît plus rigoureuse. La notion de « pleine juridiction » est en effet utilisée par la Cour depuis les années 1980 (v., en ce sens, CEDH 10 févr. 1983, *Albert et Le Compte c/ Belgique*, req. n° 7299/75, série A-58). La question qui se pose est alors celle de savoir si cette notion est ou non équivalente à celle du recours de plein contentieux français. Dans la décision *Gradinger c/ Autriche* du 23 octobre 1995 (req. n° 15963/90), la Cour de Strasbourg explique que, pour que la prescription de l'article 6 § 1 soit satisfaite, l'organe de pleine juridiction doit être à même de « réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise rendue par l'organe inférieur ». Pris au pied de la lettre, les termes utilisés par la CEDH laissent entendre qu'un organe qui ne bénéficierait pas d'une faculté de réformation de la mesure incriminée ne serait pas constitutif d'un « organe de pleine juridiction » et donc d'un « tribunal » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Dès lors, la conventionnalité du recours pour excès de pouvoir devient problématique puisque, contrairement au recours de plein contentieux, le juge de l'excès de pouvoir se limite à l'annulation de la décision et ne s'étend pas à la réformation de celle-ci. Cependant, l'interprétation que la Cour de Strasbourg donne de l'article 6 § 1 est plus nuancée qu'il n'y paraît de prime abord. Michel Melchior a ainsi eu l'occasion de souligner que ce qui était véritablement exigé par la Cour n'était pas qu'un pouvoir de réformation soit placé entre les mains du juge, mais la faculté de se prononcer sur tous les éléments du litige : les éléments de fait comme les éléments de droit (M. Melchior, *La notion de pleine juridiction en matière civile dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu*, t. 3, Bruylant, p. 1328). Seuls les cas qualifiés de « matière pénale » par le juge européen sont touchés par le pouvoir de réformation énoncé par le juge dans l'affaire


Gradinger. Pour le reste, c'est-à-dire lorsque la mesure incriminée tombe dans le champ des « droits et obligations à caractère civil », le recours pour excès de pouvoir est suffisant. Une confirmation de ce point de vue a été récemment offerte par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Chaudet*. Dans cette affaire, la Cour devait se déterminer sur la compatibilité du contrôle exercé par le Conseil d'Etat au regard de l'article 6 § 1. Or, le recours exercé était un recours pour excès de pouvoir. Reprenant en substance les énonciations déjà portées par la Commission européenne dans l'affaire *X. c/ France* (Comm. EDH 30 juin 1993, req. n° 18845/91, décision citée in L. Sermet, *Convention européenne des droits de l'homme et contentieux administratif français*, Economica, Coll. Coopération et développement, 1996, p. 186), la Cour souligne que : « Même si elle ne jouissait pas en l'espèce de la plénitude de juridiction, ce qui aurait pour effet de substituer sa décision à celle du conseil médical de l'aéronautique civile, il ressort des pièces du dossier qu'elle [la haute juridiction administrative] a pu examiner tous les moyens soulevés par la requérante, en fait comme en droit, et apprécier toutes les pièces de son dossier médical, au vu des conclusions de l'ensemble des rapports médicaux discutées devant elle par les parties » (CEDH 29 oct. 2009, *Chaudet c/ France*, req. n° 49037/06, § 37). Le recours pour excès de pouvoir est donc compatible avec l'interprétation de l'article 6 § 1 pour peu que la juridiction saisie soit en mesure de contrôler l'ensemble des questions posées par l'affaire.


Un approfondissement progressif

Les jurisprudences des cours constitutionnelle et européenne n'ont pas été pour rien dans l'extension des pouvoirs du juge administratif sur les sanctions (K. Grabarczyk, La conventionnalité du régime des sanctions administratives au regard de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, JCP 2009, n° 10087). Toutefois, l'influence de ces cours a été lente et, en ce qui concerne la jurisprudence européenne, relativement parcimonieuse (B. du Marais et A. Sée, Avancée significative du plein contentieux dans le domaine des sanctions administratives. A propos de l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat du 16 février 2009, *Société ATOM*, Gaz. Pal. 5 déc. 2009, p. 3491). On remarquera, du reste, que ce mouvement qui part de l'abandon du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur le choix des sanctions et se poursuit par la substitution du recours de plein contentieux au lieu et place du traditionnel recours pour excès de pouvoir, s'étend sur un peu plus d'une décennie et prend corps au début des années 1990. L'arrêt *Le Cun* (v. encadré), rendu en assemblée constitue la première manifestation jurisprudentielle de la dépréciation de la jurisprudence *Lebon*. Saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision de sanction pécuniaire prononcée par le Conseil des bourses de valeur, le Conseil d'Etat renonce pour la première fois au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et étend son office à la qualification juridique des faits. Désormais, la question n'est plus de savoir si la sanction n'est pas manifestement disproportionnée par rapport aux faits incriminés, mais si les manquements constatés sont bien de nature à justifier la décision prise. De l'examen de la disproportion manifeste, la haute juridiction passe à celui de la pleine et entière proportionnalité de la sanction.

Sans doute la décision *Le Cun* a-t-elle été une avancée majeure dans l'évolution des contrôles juridictionnels. Certains ont cru pouvoir justifier le passage du contrôle restreint au contrôle normal par le fait que le Conseil des bourses de valeur qui était à la base de la sanction infligée à M. Le Cun était un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public (AJDA 1991. 361 , chron. R. Schwartz et C. Maugüé). En réalité, et comme le souligne du reste le commissaire du gouvernement Maryvonne de Saint-Pulgent, la ligne de partage entre le contrôle restreint et le contrôle entier doit se déduire de l'atteinte éventuellement portée aux « droits et situations privés » de personnes qui ne se trouvent pas dans une relation de sujétion comparable à celle qui existe dans la répression disciplinaire.

Aussi a-t-on vu dans la décision *Le Cun* les germes d'une évolution jurisprudentielle qui devait aboutir à « rassembler dans une même catégorie toutes [les sanctions qui ne concerneraient pas] les fonctionnaires publics » (J.-L. de Corail, Administration et sanction. Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression, préc., p. 126, note 65). Une telle observation mérite toutefois d'être relativisée. Certes, le juge a étendu le bénéfice du contrôle entier à d'autres domaines de la répression administrative. Ce fut le cas notamment des sanctions infligées aux élèves d'établissements scolaires (CE 27 nov. 1996, *Ligue islamique du nord et Epoux Chabou et autres*, req. n° 170207 , RFDA 1997. 151, note C. Durand-Prinborgne ). Toutefois, les hypothèses d'utilisation du contrôle normal sont restées très mesurées et des problèmes de cohérence jurisprudentielle sont rapidement apparus. Ainsi, le régime contentieux des sanctions professionnelles était-il ambivalent. Tantôt, en effet, la gravité de la sanction relevait du contrôle restreint et de l'erreur manifeste d'appréciation (1), tantôt elle relevait du contrôle entier et de la qualification juridique des faits (2).

On doit à la décision *Arfi* d'avoir remis les choses en ordre. Dans cette affaire qui intéressait la profession d'expert automobile, le Conseil d'Etat revient sur ses décisions antérieures qui renaient le contrôle restreint (CE 19 nov. 2004, *Marcon*, req. n° 263459, *Lebon* 862 ). Pour le commissaire du gouvernement Mattias Guyomar, le contrôle normal se justifie tant par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme, que par des raisons de stricte opportunité. Selon M. Guyomar, ce contrôle non seulement affirme les droits des personnes sanctionnées, mais ne met pas en cause la latitude de l'autorité administrative dans le choix des sanctions. Bien au contraire : « Le passage à l'entier contrôle sur le choix de la sanction [présente] le double avantage de renforcer les garanties dont disposent les personnes sanctionnées et d'asseoir, en l'encadrant, le pouvoir disciplinaire des autorités qui en sont chargées » (concl., préc.). La volonté du commissaire du gouvernement de sauvegarder la marge d'appréciation de l'autorité administrative explique en outre que le juge n'ait pas poussé plus avant dans la question de l'étendue de ses pouvoirs et consacré, dès la décision *Arfi*, le recours de plein contentieux au lieu et place du recours pour excès de pouvoir. Un fort mouvement doctrinal incitait pourtant à ce que soit effectuée cette opération (R. Doare, préc., p. 297 ; G. Dellis, *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, LGDJ, Coll. Bibliothèque de droit public, t. 184, 1997, pp. 394-397). Mais il faudra attendre l'année 2009 et la décision d'assemblée *Société ATOM* pour que cette substitution soit opérée.

Cette décision constitue certes une avancée significative, mais aussi une preuve ultime de la difficulté pour le juge administratif de se départir de la décision *Le Cun* dont on disait pourtant qu'elle était déjà relativement datée sinon obsolète (concl. C. Legras sur CE ass. 16 févr. 2009, *Société ATOM*, RFDA 2009. 265 ). De plus, la consécration du recours de plein contentieux pouvait aussi se réclamer d'une certaine homogénéité avec le contrôle des juridictions judiciaires. C'est ainsi que la cour d'appel de Paris est compétente pour contrôler les sanctions infligées par l'Autorité de la concurrence. Or, dans l'exercice de cette compétence, cette juridiction n'hésite pas, le cas échéant, à réformer les sanctions prononcées par l'autorité de régulation (CA Paris 15 avr. 2010, n° 2009/14634, disponible sur le site : <http://www.autoritedelaconcurrence.fr>). La décision *Société ATOM* est donc importante même s'il ne faut peut-être pas la surestimer pour deux raisons au moins. D'un point de vue factuel, tout d'abord, puisque tout se passe comme si le juge dans cette décision avait été contraint à l'évolution. En effet, l'utilisation du recours de plein contentieux est liée à l'application du principe constitutionnel de rétroactivité *in mitius*, principe qui, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, s'avère inapplicable. En d'autres termes, la

substitution effectuée n'est acceptée que parce que et dans la mesure où le maintien du recours pour excès de pouvoir aboutit, comme le prouve par ailleurs la jurisprudence *Rodin* (CE 28 févr. 1997, req. n° 147955, Lebon 59 [📄](#)), à priver un principe constitutionnel de son effectivité. L'explication se trouve dans le fait que le juge de l'excès de pouvoir statue sur le droit tel qu'il existe au jour de l'entrée en vigueur de la décision alors que le juge de plein contentieux prend en compte le droit existant « à la date à laquelle il statue » (S. Daël, *Contentieux administratif*, PUF, Thémis droit, 2006, p. 42). Or, comme le rappelle le Conseil constitutionnel dans la décision *Sécurité et Liberté* : « Le fait de ne pas appliquer aux infractions commises sous l'empire de la loi ancienne la loi pénale nouvelle, plus douce, revient à permettre au juge de prononcer les peines prévues par la loi ancienne et qui, selon l'appréciation même du législateur, ne sont plus nécessaires » (Cons. const. 20 janv. 1981, n° 80-127 DC, *Gr. délib. CC*, 2009, n° 27, consid. 75). Un raisonnement similaire trouve à s'appliquer au domaine des sanctions prononcées par l'administration (J. Petit, L'application du principe de la rétroactivité *in mitius* aux sanctions fiscales. Commentaire de l'avis du Conseil d'Etat, section, 5 avril 1996, *M. Guy Houdmond*, RFDA 1997, 843 [📄](#)). Il y avait donc urgence à modifier l'état du droit existant pour assurer la mise en oeuvre dudit principe.

Deux voies s'offraient au Conseil d'Etat. La première consistait à modifier les règles du recours pour excès de pouvoir pour que soit assurée l'effectivité du principe de rétroactivité *in mitius*. Claire Legras avait estimé dans ses conclusions sur l'arrêt *Société ATOM* que : « L'application du principe de la rétroactivité de la loi moins sévère par le juge de l'excès de pouvoir ne se heurte à aucun obstacle dirimant » avant de reconnaître qu'une telle solution posait cependant et inévitablement des problèmes quant à sa mise en oeuvre. Aussi cette possibilité fut-elle abandonnée au profit de la seconde alternative : l'abandon du recours pour excès de pouvoir. Mais, et c'est ici un second point de relativisation quant à la portée de l'arrêt, le passage au recours de plein contentieux tout en ne s'arrêtant pas aux sanctions pécuniaires, demeure cantonné aux sanctions que l'administration inflige à un administré. Cette précision quant à la portée de la décision *Société ATOM* permet au juge de sauvegarder le recours pour excès de pouvoir dans les cas de sanctions qui ne ressortiraient pas de ce domaine. De manière incidente, elle minore également l'applicabilité du principe constitutionnel de rétroactivité *in mitius* dans le contentieux administratif français et spécialement dans le contentieux de la répression administrative. Aussi, la jurisprudence, tout en approfondissant les contrôles opérés sur les sanctions, impose que nous nous interroguions sur la délimitation des régimes.

Une évolution jurisprudentielle à la fois ambiguë et limitée

La notion de sanction administrative n'est pas homogène et Mattias Guyomar a raison de parler non pas de la sanction administrative, mais bien des sanctions administratives (M. Guyomar, La sanction administrative, LPA 12 janv. 2006, p. 7). Les contrôles du juge administratif témoignent de cette hétérogénéité. Plusieurs régimes sont ainsi à distinguer selon que l'on se trouve en présence d'une sanction que l'administration inflige à un administré (RPC), d'une sanction infligée à un professionnel (REP avec contrôle normal) ou d'une sanction infligée à un agent public (REP avec contrôle restreint). Il ne saurait être question dans les développements à venir de reprendre chacun de ces régimes. Nous nous contenterons d'axer nos analyses sur les points les plus marquants à savoir : d'une part, la délimitation de la zone du recours de plein contentieux, d'autre part, le maintien et la pérennité du contrôle minimum dans les cas de sanctions infligées aux agents publics ainsi qu'à certaines catégories particulières d'individus.

Le cadre du recours de plein contentieux et la notion de « sanction que l'administration inflige à un administré »



Depuis la décision *Société ATOM*, le contentieux des sanctions que l'administration inflige à un administré relève, nous le savons, non plus du juge de l'excès de pouvoir, mais du juge de plein contentieux. L'arrêt *Société ATOM* revient ainsi sur la décision *Quiblier fils* de 1992 qui, dans la mouvance de la jurisprudence *Le Cun*, avait justement lié ce genre de litige au recours pour excès de pouvoir (CE sect. 4 déc. 1992, *Etablissements Quiblier fils*, req. n° 118311, Lebon 434 [📄](#)). Dès lors, la question qui se pose est la suivante : qu'est-ce qu'une sanction que l'administration inflige à un administré ? Il ne s'agit pas d'une interrogation purement formelle puisque l'étendue des pouvoirs du juge administratif en découle.

Une recherche rapide permet de souligner la nouveauté de la locution employée dans l'arrêt *Société ATOM*. Une partie du problème vient de cette référence à la notion d'administré qui peut donner lieu à un maniement et à une interprétation extrêmement larges [📄](#)(3). D'un autre côté, une interprétation trop englobante de la notion d'administré ne doit pas pouvoir être retenue puisqu'il s'agit de sauvegarder des cas d'application du recours pour excès de pouvoir. Aussi, la jurisprudence est-elle intervenue pour tenter de délimiter la notion de « sanction que l'administration inflige à un administré ». Remarquons d'emblée que certains domaines ne posent aucune difficulté. Ainsi du contentieux du retrait de point en matière de circulation automobile (CE, avis, 9 juill. 2010, *Berthaud*, n° 336556 [📄](#), AJDA 2010, 2162 [📄](#), note D. Ginocchi [📄](#) ; Cah. Cons. const. 2011, 206, chron. G. Eveillard [📄](#) ; Dr. adm. 2010, comm. n° 133, note D. Bailleul). De même des pénalités encourues sur le fondement de l'article L. 162-1-14 du code de la sécurité sociale (CAA Nancy 22 juin 2009, *Caisse primaire d'assurance-maladie de la Marne*, req. n° 07NC01680) ou de la radiation définitive d'un demandeur d'emploi du bénéfice de l'allocation de solidarité spécifique (CAA Lyon 23 févr. 2010, *El Azouzi c/ Ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité*, req. n° 08LY02809).

D'autres cas cependant peuvent poser problèmes. Il est par exemple surprenant de constater l'utilisation de la notion de « sanction que l'administration inflige à un administré » et le recours subséquent au plein contentieux à des transporteurs routiers. On peut penser, en effet, que de telles mesures relèvent plus naturellement du champ de la décision *Arfi* que de l'arrêt *Société ATOM* (CAA Douai 30 juill. 2009, *SARL Caldin c/ Ministre de l'économie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, req. n° 08DA00778). Cette impression est en outre renforcée par les propos d'Olivier Guiard qui envisage le champ de la décision *Société ATOM* à l'aune d'une distinction entre ce qui relève du contentieux disciplinaire et ce qui n'en relève pas. Or, figurent parmi les sanctions soumises au recours pour excès de pouvoir celles qui ont été infligées à des personnes dont l'activité est soumise à « délivrance d'autorisations administratives, d'agréments ou à une inscription sur un tableau » (concl. O. Guiard sur TA Versailles 26 janv. 2010, *Freches*, req. n° 09037374, JCP Adm. 2010, n° 2163), ce qui semble bien être le cas des transporteurs routiers (v., par ex., art. 37 de la loi n° 82-1153 du 30 déc. 1982 d'orientation des transports intérieurs).


En outre, des attermolements et des divergences d'interprétation ont concerné les sanctions infligées à des sportifs et, plus fondamentalement, à des détenus (sur l'application, aujourd'hui écartée, des règles de la jurisprudence *Société ATOM* à des détenus, v. TA Strasbourg 25 juin 2009, *Angelo R.*, req. n° 0803184, AJDA 2009, 2356 [📄](#), concl. M. Bilocq [📄](#)).

Dans les conclusions qu'elle rédige sur l'affaire *Angelo R.*, Mélanie Bilocq avait incité le tribunal administratif de Strasbourg à délaisser le recours pour excès de pouvoir au profit du recours de plein contentieux. Elle invoquait pour cela le bénéfice de l'arrêt *Société ATOM*. Selon elle, la jurisprudence *ATOM* excluait uniquement les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des agents publics et les sanctions professionnelles. Semblaient, en revanche, comprises dans le périmètre du recours de plein contentieux les sanctions infligées à des détenus. Dans son jugement du 25 juin 2009, le tribunal administratif de Strasbourg reprend *in extenso* le considérant de principe de l'arrêt *Société ATOM*. Cette solution est intéressante dans la mesure où, en procédant de la sorte, le juge administratif se rapproche d'un courant doctrinal qui assimile le détenu à un administré : à un usager du service public pénitentiaire (v., en ce sens, E. Péchillon, *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, LGDJ, Coll. Bibliothèque de droit public, t. 204, 1998, pp. 279-286).

Mais, cette ligne analytique de la situation des détenus fait long feu. Dans un arrêt du 18 février 2010, la cour administrative d'appel de Nancy, décide de maintenir le recours pour excès de pouvoir et d'exercer sur la sanction un contrôle restreint. Dans une note sous la décision précitée, Marc Wallerich explique en effet que : « Les détenus ne sont pas des administrés comme les autres mais forment une catégorie particulière d'usagers du service public pénitentiaire » (CAA Nancy 18 févr. 2010, *Ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés*, req. n° 09NC01260, AJDA 2010. 1480 , chron. M. Wallerich ).

On peut regretter la solution de la cour administrative d'appel de Nancy. En effet, cette décision assimile le régime de la répression des détenus à celui des agents publics alors que, contrairement à ce qu'il en est du second cas, la législation pénitentiaire comprend une échelle de fautes et une échelle de sanctions relativement précises et qui aurait pu conduire à un approfondissement du contrôle du juge administratif (D. Pollet-Panoussis, Quel contrôle du juge administratif sur les sanctions pénitentiaires ?, JCP 2010, n° 1124). Il est possible de penser par ailleurs qu'à défaut de recours de plein contentieux, le juge administratif aurait au moins pu étendre son contrôle de la sanction et passer d'un examen de l'erreur manifeste d'appréciation à un examen de la qualification juridique des faits. Divers auteurs avaient du reste plaidé en ce sens. Dans un article intitulé « Le détenu face aux mesures d'ordre intérieur », David Bouju avait écrit que : « Le contrôle restreint ne saurait se justifier de manière systématique simplement par le fait qu'il s'agit d'un acte pris dans le fonctionnement des prisons » (D. Bouju, Le détenu face aux mesures d'ordre intérieur, RD publ. 2005. 632). En cela la situation des détenus est de nature à justifier une transformation des contrôles du juge dans la mesure où les sanctions infligées par l'administration sont susceptibles de porter atteinte à certains de leurs droits fondamentaux (D. Pollet-Panoussis, préc.). Mais, tel n'est pas apparemment le raisonnement suivi par la jurisprudence administrative, raisonnement qui reste essentiellement centré sur le recours pour excès de pouvoir et l'erreur manifeste d'appréciation.

La jurisprudence Touzard : le maintien discutable de l'erreur manifeste d'appréciation dans la répression des agents publics

Au-delà du fait que la substitution du recours de plein contentieux au recours pour excès de pouvoir est loin d'avoir gagné l'ensemble des hypothèses de mise en oeuvre de la répression administrative, on constate surtout le maintien des cas de contrôles restreints opérés sur la gravité des sanctions. L'exemple le plus caractéristique reste en la matière celui de la répression des agents publics. L'arrêt *Touzard*, rendu par le Conseil d'Etat en 2006 sur les conclusions conformes de Terry Olson, reprend globalement les règles de la jurisprudence *Lebon* (CE 1^{er} févr. 2006, *Touzard*, req. n° 271676, *Lebon* 38 ). Le requérant, jeune commissaire de police, contestait la sanction d'exclusion définitive prononcée contre lui et soutenait la thèse d'une disproportion manifeste de la mesure au regard des faits d'espèce ; en vain, cependant compte tenu de la gravité des fautes et des manquements qui avaient été constatés. Ce n'est donc pas sur ce point que l'arrêt est important. Ce qui, en revanche, retient l'attention est le maintien du contrôle restreint à un moment où ce dernier tend plutôt à décliner (F. Melleray, De l'erreur manifeste d'appréciation au contrôle entier en matière de contentieux des sanctions, Dr. adm. 2010, comm. n° 82). D'autant que l'hypothèse d'une transformation du contrôle du juge administratif sur le choix de la sanction avait été envisagée par Terry Olson, mais pour la rejeter. Pour ce faire, le rapporteur public avait rappelé les spécificités du droit disciplinaire dans la fonction publique. Selon ce dernier, c'est justement à l'aune de cette spécificité que doit être évaluée l'intensité du contrôle du juge. Trois séries d'arguments ont été avancés par Terry Olson pour justifier l'usage du contrôle restreint.

Les arguments de la première série tendent à distinguer le régime disciplinaire des agents publics de la répression pénale. Contrairement au droit pénal qui est basé sur le principe de légalité des infractions, il n'existe pas à proprement parler dans le droit de la fonction publique de définition des fautes disciplinaires. Ce constat est important puisque, contrairement aux infractions pénales, les fautes disciplinaires peuvent tout aussi bien résulter de la méconnaissance d'obligations écrites que non écrites. A cela s'ajoute, le fait que l'autorité en charge de la répression disciplinaire choisit une sanction parmi d'autres dans une nomenclature que Terry Olson qualifie de « muette ». L'autorité sanctionnatrice dispose ainsi d'un pouvoir d'appréciation extrêmement conséquent, pouvoir qui justifie plutôt que soit exercé un contrôle restreint sur la gravité de la sanction.

Par ailleurs, seconde série d'arguments, la répression dans la fonction publique doit aussi être distinguée de celle des professions réglementées. Pour Terry Olson, en effet, cette distinction est le résultat de la différence de situation qui existe entre les agents publics et les membres de ces professions. Et, parce qu'ils sont dans des situations objectivement différentes, le fonctionnaire et le membre d'une profession réglementée peuvent par conséquent subir des traitements contentieux et disciplinaires objectivement différents.

Enfin, une troisième série d'arguments est mobilisée par Terry Olson : celle des antécédents de la personne sanctionnée et, surtout, de la politique initiée par l'autorité sanctionnatrice au regard des impératifs et des nécessités du service. Selon le rapporteur public, le passage à un contrôle entier pourrait conduire à paralyser l'action disciplinaire administrative, activité dans laquelle l'administration fait déjà preuve de souplesse, voire de mansuétude. Étendre le contrôle du juge sur les sanctions infligées aux agents publics risquerait dès lors de conduire à « des effets indésirables ».

En d'autres termes, « l'enjeu de politique jurisprudentielle » s'avère prégnant.

Mais le raisonnement du rapporteur public est critiquable. Ces critiques s'envisagent, tout d'abord, à l'aune de la situation des professions réglementées. Le professeur Marguerite Canedo-Paris, soutient que : « La différence de situation entre les professionnels privés et les agents publics, souvent mise en avant pour justifier le maintien du contrôle restreint sur les sanctions infligées aux seconds [...] ne [...] »

semble pas faire obstacle à une généralisation du contrôle normal et on ne voit pas pourquoi l'administration devrait, pour ces derniers seuls, disposer d'un pouvoir discrétionnaire » (M. Canedo-Paris, Feu l'arrêt *Lebon* ?, AJDA 2010. 921 [📄](#)). De surcroît, une évolution du contrôle exercé sur la gravité de la sanction n'est peut-être pas à exclure compte tenu, d'une part, du changement d'interprétation par le Conseil d'Etat de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme en matière de fonction publique (CE 23 févr. 2000, *L'Hermite*, req. n° 192480, *Lebon* 101 [📄](#) ; AJDA 2000. 363 [📄](#) ; D. 2000. 137 [📄](#) ; AJFP 2000. 51 [📄](#) et 4, note E. Aubin [📄](#)) et, d'autre part, de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg qui admet, depuis 2007, et de manière catégorique, l'inclusion du contentieux de la fonction publique parmi les contestations relatives aux « droits et obligations à caractère civil » (CEDH 19 avr. 2007, *Vilho Eskelinen c/ Finlande*, req. n° 63235/00, AJDA 2007. 1360 [📄](#), note F. Rolin [📄](#) et 1918, chron. J.-F. Flauss [📄](#) ; AJFP 2007. 246 [📄](#), note A. Fitte-Duval [📄](#) ; RFDA 2007. 1031, note G. Gonzalez [📄](#)). Se trouve ainsi largement relativisé l'argument de Terry Olson qui excipait de la qualité de policier du requérant, autrement dit de la participation de ce dernier à des fonctions régaliennes, pour souligner non seulement que cette activité est hors du champ de l'article 6 - ce qui était à l'époque exact - mais aussi et surtout que « la jurisprudence de la Cour n'impose ni même ne pèse en faveur du passage à un contrôle normal sur le choix de la sanction ».

En outre, l'examen de la jurisprudence administrative permet de constater qu'un contrôle entier est parfois exercé là où un contrôle restreint aurait été à la fois logique et suffisant. Le domaine disciplinaire n'échappe pas à la règle. Deux décisions peuvent être mobilisées à l'appui d'une évolution du contrôle du juge. Dans l'affaire *Hontang*, le Conseil d'Etat consacre l'existence d'un contrôle normal sur les sanctions disciplinaires prononcées contre un magistrat du parquet (CE 27 mai 2009, *Hontang*, req. n° 310493 [📄](#), Dr. adm. 2009, comm. n° 104, et note F. Melleray, préc. ; AJDA 2009. 1070 [📄](#)). Certes, nous ne sommes pas face à un revirement de jurisprudence mais face à une dérogation apportée aux arrêts *Lebon* et *Touzard* (F. Melleray, préc.). Néanmoins, l'affaire *Hontang* met en lumière la capacité qui est désormais celle du contrôle entier de pénétrer des domaines qui lui étaient jusqu'alors étrangers et même impénétrables. Une autre illustration de ce phénomène nous est fournie par l'arrêt *Dalongeville*, arrêt dans lequel le juge administratif substitue là encore un contrôle entier au lieu et place du traditionnel contrôle restreint (CE 2 mars 2010, *Dalongeville*, req. n° 328843 [📄](#), AJDA 2010. 468 [📄](#) et 664 [📄](#), chron. S.-J. Lieber et D. Botteghi [📄](#) ; JCP Adm. 2010, n° 2281, note C.-A. Dubreuil). Cette avancée est notable puisqu'était au coeur de la décision *Dalongeville* une sanction de révocation prononcée contre un maire. Revenant sur la jurisprudence *Wahnape* (CE ass. 27 févr. 1981, req. n° 14361, *Lebon* 111 [📄](#) ; *GADD*, 2^e éd., 2001, n° 51), la haute juridiction admet qu'un examen approfondi soit désormais porté sur des sanctions qui, par leur nature même, interviennent dans des domaines où les considérations d'opportunité et de politiques sont déterminantes (F. Melleray, De l'erreur manifeste d'appréciation au contrôle entier en matière de contentieux des sanctions, Dr. adm. 2010, comm. n° 82).

Deux arrêts ont suffi à faire évoluer le régime contentieux des sanctions administratives, deux arrêts rendus à trois années d'intervalle. Par ces arrêts, le juge administratif a puissamment affermi son contrôle dans un domaine où la timidité était de règle. La jurisprudence *Lebon* acquise de haute lutte semble prendre l'eau de toute part après cependant trois décennies d'application. On peut néanmoins observer que la mise en cause du contrôle restreint n'est pas totale et ne renvoie pas à un régime contentieux homogène. A l'heure actuelle trois types de contrôles se côtoient dès lors qu'est en cause une sanction administrative : deux dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, un dans le cadre du recours de plein contentieux lorsqu'est en cause une « sanction que l'administration inflige à un administré ». La sanction disciplinaire infligée aux agents publics est l'une des rares mesures coercitives qui puisse encore se réclamer de l'application de la jurisprudence *Lebon* (TA Versailles 26 janv. 2010, *Freches*, préc. ; comp., CE 27 nov. 1996, *Ligue islamique du nord, Epoux Chabou et autres*, préc.). On peut le regretter. Un régime dualiste serait en effet préférable. Un tel régime verrait l'ensemble des sanctions disciplinaires soumises au contrôle normal du juge de l'excès de pouvoir alors que les décisions mettant en cause une sanction infligée à un administré seraient quant à elles déferées au juge du plein contentieux (il doit cependant être noté que contrairement au recours pour excès de pouvoir, le recours de plein contentieux est soumis au ministère d'avocat). Une évolution jurisprudentielle apparaît donc souhaitable qui substituerait au simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation un contrôle normal sur la gravité de la sanction infligée aux agents publics et aux détenus. Une telle avancée, à notre avis souhaitable, permettrait d'uniformiser le contentieux de la sanction disciplinaire. Des soubresauts sont du reste perceptibles dans la jurisprudence administrative. Ainsi, le Conseil d'Etat a-t-il considéré que : « Lorsque les faits commis par un agent public donnent lieu à la fois à une action pénale et à des poursuites disciplinaires, l'administration peut se prononcer sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue de la procédure pénale ; que si elle décide néanmoins de différer sa décision en matière disciplinaire jusqu'à ce que le juge pénal ait statué, il lui incombe, dans le choix de la sanction qu'elle retient, de tenir compte non seulement de la nature et de la gravité des faits répréhensibles, mais aussi de la situation d'ensemble de l'agent en cause, à la date à laquelle la sanction est prononcée, compte tenu, le cas échéant, des éléments recueillis, des expertises ordonnées et des constatations faites par le juge pénal » (CE 27 juill. 2009, *Ministre de l'éducation nationale c/ M^{lle} Boullonais*, req. n° 313588 [📄](#), AJDA 2009. 1523 [📄](#) ; AJFP 2009. 323 [📄](#) ; JCP Adm. 2009, n° 2245, note D. Jean-Pierre). En d'autres termes, le juge augmente dans cette hypothèse les contraintes qui pèsent sur l'administration lorsqu'elle sanctionne un de ses agents. Le débat sur les contrôles du juge n'est donc pas tranché, des évolutions sont à prévoir et, en ce qui nous concerne, à espérer...

Pour en savoir plus

- Numéro spécial de l'AJDA du 20 octobre 2001, consacré aux sanctions administratives [📄](#) ;

- CE ass. 16 févr. 2009, *Société ATOM*, req. n° 274000, *Lebon* 25 [📄](#) ; AJDA 2009. 583 [📄](#), chron. S.-J. Lieber et D. Botteghi [📄](#) ; Just. & cass. 2010. 429, concl. C. Legras ; AJ pénal 2009. 189, obs. E. Péchillon [📄](#) ; RFDA 2009. 259, concl. C. Legras [📄](#) ; Constitutions 2010. 115, obs. O. Le Bot [📄](#) ;







- CE sect. 9 juin 1978, *Lebon*, req. n° 05911, *Lebon* 245 [📄](#) ; AJDA 1978. 578, concl. B. Genevois ; comp., CE 1^{er} oct. 1976, *Soucasse*, req. n° 00730 [📄](#), D. 1977. 552, note B. Pacteau ; CE 22 nov. 1967, *Administration générale de l'Assistance publique c/ Demoiselle Chevreau*, D 1969. 51, note J. Mourgeon ; Dr. ouvrier 1968. 113, concl. Kahn ;


- CE ass. 1^{er} mars 1991, *Le Cum*, req. n° 112820 [📄](#), AJDA 1991. 401 [📄](#), 358, chron. R. Schwartz et C. Maugüé [📄](#) et 1992. 15, chron. J.-F. Flauss [📄](#) ; RFDA 1991. 612, concl. M. de Saint-Pulgent [📄](#) ; RTD com. 1991. 582, obs. J.-C. Dubarry et E. Loquin [📄](#).

ACTE UNILATERAL * Sanction administrative * Contrôle du juge sur les sanctions administratives

CONTENTIEUX * Procédure administrative contentieuse * Pouvoirs et devoirs du juge * Contrôle du juge de l'excès de pouvoir * Recours contentieux * Recours de plein contentieux * Sanction

FONCTION PUBLIQUE * Discipline des agents publics * Contrôle juridictionnel sur les sanctions des agents publics

(1) Ainsi en matière de sanctions infligées à des conducteurs de taxis, CE ass. 7 juill. 2004, *Ministre de l'intérieur c/ Benkerrou*, req. n° 255136, Lebon 297  ; AJDA 2004. 1695 , chron. C. Landais et F. Lenica  ; D. 2004. 2412  ; *Mélanges Favoreu* 2007, p. 1453, étude H. Alcaraz ; RFDA 2004. 913, concl. M. Guyomar  et 1130, note M. Degoffe et A. Haquet .

(2) Sur les sanctions infligées par le ministre chargé des transports à un pilote d'avion, CE 28 févr. 1997, *Monka*, req. n° 172280, Lebon T. 1032 et 1095 .

(3) « [...] de multiples catégories d'"administrés" peuvent faire l'objet de sanctions administratives : dans certains domaines, des groupes financiers, de grandes entreprises ; dans d'autres, de simples particuliers allant de ceux qui exercent une profession réglementée à ceux qui se livrent à des activités sportives. Il est donc difficile d'avoir une vue d'ensemble de la matière et de concevoir un cadre juridique adapté à toutes les sanctions », Conseil d'Etat, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, préc., p. 49.