

Sanction administrative et sanction pénale

Projet de contrat doctoral sous la direction conjointe de
Laurent SEUROT, Professeur de droit public
et Béatrice LAPÉROU-SCHENEIDER, Maître de conférences HDR en droit privé, CRJFC

I. Présentation - Le sujet proposé, regardant tant le droit public que le droit privé, invite à s'interroger sur les liens existant entre la sanction administrative et la sanction pénale, ce à trois points de vue.

1. En premier lieu, le sujet invite à établir une **comparaison** entre le régime de la sanction administrative et celui de la sanction pénale. Il s'agit plus précisément de s'interroger sur la spécificité du régime de la sanction administrative par rapport à celui de la sanction pénale. Le point de départ de cette réflexion est donné par un arrêt du Conseil d'État du 12 mai 1950, *Marcaillou*. Le Conseil d'État y énonce que « le droit pénal et les garanties qu'il représente sont par principe inapplicables aux décisions administratives que sont les sanctions administratives ». Il s'agit, pour le dire simplement, de mesurer le chemin parcouru depuis cette date. On constate en effet, depuis longtemps déjà, un rapprochement des deux régimes. Ce rapprochement donne naissance à un « pouvoir répressif », qui transcende la distinction entre répression pénale et répression administrative. S'élabore ainsi un corps de règles qui a vocation à s'appliquer à tous les actes dont l'objet est de punir. Il n'en demeure pas moins que le régime de la sanction administrative continue de présenter une certaine spécificité par rapport à celui de la sanction pénale, spécificité dont il conviendra de mesurer l'étendue et d'expliquer les raisons.

2. En deuxième lieu, le sujet invite à s'interroger sur **l'alternative** entre répression pénale et répression administrative. Les pouvoirs publics, lorsqu'ils entendent réglementer l'exercice d'une activité, se trouvent en effet souvent confrontés à cette alternative : mettre en place soit une répression pénale, soit une répression administrative. Cette dimension du sujet soulève deux séries de questions : 1) Pour quelle(s) raison(s) les pouvoirs publics font-ils le choix de mettre en place une répression administrative en plus ou à la place d'une répression pénale ? 2) Ce choix est-il juridiquement libre ou au contraire encadré ? Pour le dire autrement, quel contrôle juridictionnel est exercé sur ce choix ?

3. En troisième lieu, il s'agit de s'interroger sur la **combinaison** entre répression administrative et répression pénale lorsqu'elles coexistent. De ce point de vue, le principe traditionnel est celui de l'indépendance des répressions : l'exercice d'une répression pénale ne fait pas, par principe, obstacle à l'exercice d'une répression administrative, et inversement. Toutefois, la coexistence de ces deux types de sanctions amène à s'interroger sur la nécessité pour le juge pénal et le juge administratif d'entreprendre un dialogue. À cet égard, cette indépendance fait aujourd'hui l'objet de sérieuses atténuations. On en trouve de nombreuses illustrations récentes. Par exemple, le secret de l'instruction peut faire que le juge administratif, au moment de se prononcer, ne dispose pas de tous les éléments nécessaires. L'idéal serait alors d'attendre l'issue du procès pénal. Le juge administratif n'a traditionnellement pas la possibilité, et encore moins l'obligation, de surseoir à statuer dans l'attente d'une décision du juge pénal (CE Sect., 28 janvier 1994, *Conseil départemental de l'ordre des médecins de Meurthe-et-Moselle*, n° 126512 : « s'il appartient au juge disciplinaire d'ordonner, le cas échéant, toute mesure d'instruction en vue de compléter son information, il ne peut, sans méconnaître sa compétence, subordonner sa décision sur l'action disciplinaire à l'intervention d'une décision définitive du juge pénal »). Il en a désormais la faculté : « il appartient en principe au juge disciplinaire de statuer sur une plainte dont il est saisi sans attendre l'issue d'une procédure pénale en cours concernant les mêmes faits ; que, cependant, il peut décider de surseoir à statuer jusqu'à la décision du juge pénal lorsque cela paraît utile à la qualité de l'instruction ou à la bonne administration de la justice » (CE Ass., 30 décembre

2014, *Bonnemaison*). La solution nouvelle paraît opportune. Le juge pénal dispose en effet d'une vaste panoplie d'outils pour établir la réalité des faits et ses constatations s'imposent aux autres juridictions (CE Sect., 12 juillet 1929, *Vesin*, Rec. p. 716) comme à l'Administration (CE Sect., 11 mai 1956, *Chomat*, Rec. p. 200). Le risque de contrariété avec les constatations à venir du juge pénal peut donc, dans certains cas, justifier l'attente du juge disciplinaire. Surtout – second exemple – a été récemment renouvelée la question du cumul des sanctions. Cette question a été renouvelée par le juge constitutionnel (Cons. Const., 18 mars 2015, n°2014-453 QPC : inconstitutionnalité du cumul des sanctions en matière financière), mais également par les juges européens (CJUE et CEDH). C'est autour de ce triptyque (comparaison, alternative, combinaison) que pourraient s'orienter les recherches.

II. Articulation avec les axes de recherche du CRJFC - Le sujet proposé s'inscrit dans les axes du CRJFC et répond à une volonté de transversalité « public/privé » à l'intérieur des disciplines juridiques. Il concerne, en premier lieu, l'axe 2 « Encadrement des activités économiques et professionnelles ». En effet, de nombreux régimes de sanctions pénales et administratives concernent des activités économiques et professionnelles, sanctions prononcées, d'un côté, par le juge pénal et, de l'autre côté, soit par l'Administration classique, soit par des ordres professionnels ou des autorités indépendantes. Cela pose, plus généralement, la question des rapports entre l'État et les activités économiques, et interroge sur la manière dont l'État entend discipliner les activités économiques.

En second lieu, le sujet abordera avec pertinence diverses problématiques en lien avec l'axe 3 « Nouveaux juges, nouvelle justice », en particulier dans son volet « Office du juge ». Une partie du sujet invite en effet à analyser comment le juge, ou plutôt « les » juges – nationaux et européens – et, dans certains domaines, le législateur, ont réussi à entourer les répressions administrative et pénale de garanties à la fois procédurales et de fond, voire à articuler ces deux systèmes répressifs.

III. Situation du sujet par rapport aux thèses soutenues ou en cours - Un certain nombre de thèses ont porté ou portent sur les sanctions pénale et administrative. Certaines sont désormais assez anciennes et n'ont donc pas pu prendre en compte les développements récents qu'a connus la répression administrative (par ex. : G. Bagnam-Gamon, *L'encadrement juridique de la sanction administrative*, Paris 12, 1996 ; R. Doare, *Les sanctions administratives. Contribution à l'étude du renouveau de la répression administrative*, Rennes I, 1994).

D'autres, plus récentes ou en cours de préparation, ne s'intéressent qu'à un des aspects du sujet proposé (par ex. : L. Nardari, *Le cumul de sanctions. Étude comparée des ordres constitutionnel et européens*, en préparation, sous la direction d'A. Botton, inscrite en « Droit privé et sciences criminelles » ; D. Chouki, *Sanctions pénales et sanctions administratives. Le cas des transports routiers publics de marchandises*, en préparation, sous la direction de C. Teitgen-Colly ; A. Saillard, *L'appropriation des règles pénales par le juge administratif répressif*, Orléans, 2000 ; A. Yavari, *Le régime des sanctions administratives en droit français au regard des dispositions de l'art. 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Nantes, 2007). Pour ces deux raisons, le sujet proposé nous semble garder une pertinence que les travaux antérieurs ou en préparation ne remettent pas en cause.

Laurent SEUROT

Agrégé des Facultés de droit

Professeur de droit public à l'Université de Franche-Comté

laurent.seurot@univ-fcomte.fr

Travaux

1°) Thèse

« L'autorisation administrative », sous la direction du Pr. Benoît Plessix, présentée et soutenue publiquement le 15 novembre 2013.

2°) Ouvrage

F. Grabias, G. Marti et L. Seurot (dir.), *Le fait religieux en droit public*, Presses Universitaires de Nancy, 2014, 328 p.

3°) Articles

« Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives ? », RFDC 2015, n° 103, p. 657-678.

« La dispense d'assiduité pour motif religieux », in F. Grabias, G. Marti et L. Seurot (dir.), *Le fait religieux en droit public*, Presses Universitaires de Nancy, 2014, p. 155-175.

« L'offre anormalement basse dans le droit des marchés publics », AJDA 2014, p. 204-212.

« François Gény et le droit administratif », in O. Cachard, F.-X. Licari et F. Lormant, *La pensée de François Gény*, Dalloz, 2013, p. 201-213.

« Gaston Jèze et le domaine public », RFDA 2012, p. 171-177.

4°) Notes de jurisprudence

« Précisions sur les modalités d'indemnisation du cocontractant en cas de résiliation anticipée du contrat pour motif d'intérêt général », note sous CE, 3 mars 2017, *Société Leasecom*, req. n°382446, *Revue générale du droit on line*, 2017, numéro 26514 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=26514)

« Contrôle du Conseil d'État sur un arrêté ministériel interdisant à des supporters de se déplacer », note sous CE, 30 décembre 2016, *Association nationale des supporters, Association Lutte pour un football populaire et Association de défense et d'assistance juridique des intérêts des supporters*, req. n° 395337, *Revue générale du droit on line*, 2017, n° 25252 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=25252)

« Un nouveau principe général du droit applicable aux salariés des entreprises à statut », note sous CE, 17 juin 2014, *ERDF, GDF, EDF*, req. n° 368867, AJDA 2014, pp. 1963-1967.

Note sous CE Ass., 12 avr. 2013, *Fédération FO Énergie et Mines*, req. n° 329570, in C. Vautrot-Schwartz (dir.), « Actualité du droit administratif français », *Diritto pubblico*, n°1/2014, p. 282-287.

« Le cumul plafonné des sanctions pénales et disciplinaires », note sous CE, 21 juin 2013, *M. A.*, req. n° 345500, AJDA 2013, p. 2209-2213.

« Chroniques de jurisprudence des arrêts de la Cour administrative d'appel de Nancy », sous la direction de M. Daniel Giltard et du Pr. Benoît Plessix (références de publication : JCP A 2009, n° 2285 ; JCP A 2010, n° 2136 ; JCP A 2010, n° 2368).

Béatrice LAPÉROU-SCHENEIDER

Maître de conférences – HDR

Directrice du Master droit privé contentieux

Directrice du CRJFC, EA 3225

beatrice.laperou@univ-fcomte.fr

CV synthétique en lien avec la thématique

1°) Direction d'ouvrage collectif

L'accès au juge, recherche sur l'effectivité d'un droit, dir. scientifique avec V. Donier, projet GIP-Justice, en partenariat avec l'ENM et la CEPEJ, Bruylant, 2013.

2°) Articles et contributions à des ouvrages et recherches collectifs

« La preuve des discriminations au travail », in *Le principe de non discrimination : l'analyse des discours*, CREDESPO, Université de Bourgogne, Rapport GIP-justice, 2016, p. 297-318.

« Les modifications apportées par la loi dite Macron en droit pénal du travail », *Actualités Lamy droit pénal des affaires*, 2015, n° 154, p. 1.

« De la nature répressive de l'action de groupe et de son extension en droit du travail », *Dr. social* 2015 n° 3, p. 256.

« Le délit d'exercice illégal de la pharmacie, une infraction aux contours imprécis », *RGDM*, 2015, numéro spécial (comité scientifique), *Panorama de droit pharmaceutique*, p. 351.

« Quand autonomie ne rime pas avec indépendance ; De quelques précisions relatives au cumul des poursuites pénales et disciplinaires engagées contre le pharmacien », *RGDM*, janvier 2014, n° spécial *Panorama de droit pharmaceutique (comité scientifique)*, p. 261.

« La responsabilité pénale de l'employeur personne physique et la présomption de faute », *Dr. social*, mars 2012, pp. 273-280.

« L'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires engagées contre les professionnels de la santé », coécrit avec L. Mordefroy, *Droit médical et éthique médicale : regards contemporains, Mélanges en l'honneur du professeur Mémeteau*, LEH édition, 2015, 2^e partie, p. 525.

« Punir dans le monde du travail, perspective et prospective », in Y. Jeanclos (dir.), *La dimension historique de la peine*, *Economica*, 2013, p. 422.

3°) Études périodiques

Action publique et action civile, *Juris-classeur synthèse*, LexisNexis, créé en 2011, mise à jour bi-annuelle

4°) Colloques et interventions à colloques avec publication

Les responsabilités du dirigeant, Colloque, dir. scientifique avec O. de Bailliencourt, Besançon, mars 2017 (Communication : « La responsabilité pénale du dirigeant et la réglementation du travail »), publication Dalloz « Thèmes et commentaires », 2018.

« Le difficile dialogue des juges en droit interne - Le cas de la concurrence du juge pénal avec les juges de l'ordre judiciaire ou administratif », Colloque international *La concurrence des juges en Europe – Le dialogue en question (s)*, Tours, 2015, publication Bruylant en 2017.

La régulation par le juge de l'accès au prétoire, dir. scientifique avec V. Donier, Actes colloque, en partenariat avec l'ENM et la CEPEJ, éd. Dalloz, 2013 (Communication : « La régulation par

le juge répressif de l'accès au prétoire. Étude de l'action civile intentée au nom de l'intérêt collectif », p. 59-75).

5°) *Notes et commentaires*

« Contraventions à la réglementation du travail du dimanche dans les établissements de commerce de détail, comm. ss Cass. crim., 22 septembre 2015 », JCP G. 2015, 1061.

« Quand les dispositions conventionnelles sont sources d'incriminations. Le cas du délit d'entrave à la constitution d'un comité d'entreprise », Lamy Droit pénal des affaires actualités, n° 128, mai 2013, p. 1-5.

« Retour sur le cumul des sanctions pénales et disciplinaires », RGDM 2016, n° 59, p. 417.

« La délicate délimitation de la faute disciplinaire du pharmacien », RGDM 2014, n° 52 p. 347.

« Lorsque la gravité des fautes justifie l'interdiction définitive d'exercer la pharmacie, L'aggravation de la sanction disciplinaire par la juridiction pénale et la motivation de la sanction disciplinaire, note ss ch. de discipline du CNOP, 28 janvier 2014, AD 3443 », RGDM 2014, n° 52, p. 361.

« Indépendance des justices pénale et disciplinaire, note ss ch. de discipline du CNOP, 12 oct. 2013, AD 3391 », RGDM 2014, n° 51, p. 424.

« Cumul des sanctions pénale et disciplinaire, l'application du principe de proportionnalité », RGDM 2013, n° 48, p. 504-505.

« Principe de proportionnalité des peines et cumul de sanctions pénale et disciplinaire », RGDM 2012, n° 44, p. 501.

« Autorité du pénal sur le disciplinaire : notion », RGDM 2012, n° 42, p. 442.

6°) *Directions de thèses*

La responsabilité pénale et l'entreprise, Victoria LIGNY, depuis 2016.

L'accès au juge répressif, Jérémy PIDOUX, depuis 2015.

Le juge répressif et les mesures d'enfermement, Laure PELLETIER, 2009-2015, Mention THFJ, qualifiée aux fonctions de maître de conférences en 2016.

Les qualités personnelles de la victime en droit criminel, Fabienne TERRYIN, Co-direction avec M. le Professeur J.-F. SEUVIC, 2003 - 2007, Mention THFJ, qualifiée à la maîtrise de conférences 2008, Maître de conférences à l'Université de Franche-Comté depuis 2008.