



Séminaire organisé par la Cour Suprême de la République de Slovénie et l'ACA-Europe

Sanctions administratives en droit européen

Ljubljana, 23–24 mars 2017

Réponses au questionnaire: Portugal



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

PARTIE I

LA NOTION DE SANTIIONS ADMINISTRATIVES

I-Q1 – Les sanctions administratives (sanctions pour infractions mineures) et les sanctions pénales sont-elles définies précisément au niveau national ? Comment la notion de « sanctions administratives » est-elle définie dans votre pratique administrative et votre jurisprudence ? Dans quelle mesure diffère-t-elle de la notion de « sanctions pénales » ? Le principe de légalité (c'est-à-dire la nécessité d'un acte législatif, « pas de crime sans loi », etc.) de l'incrimination est-il applicable aux sanctions administratives ?

Questions accessoires:

Concernant la question ci-dessus, votre pratique administrative et votre jurisprudence suivent-elles la jurisprudence de la CEDH (Affaires Engel, 5101/71, 5354/72, 5102/71, 5370/72, [1976] CEDH 3, 5100/71, (1976), Jussila, 73053/01, Grande Stevens, 18640/10, 18647/19, 18663/10 et 18698/10) ? Adoptez-vous également l'approche de la CJUE (par exemple dans l'affaire Schindler Holding, T-138/07) ? La jurisprudence de la CEDH et de la CJUE (y compris la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE) sont-elles appliquées en même temps ?

Une solution basée sur la législation est-elle apportée par le législateur national ou les autorités administratives nationales à cet égard ?

Pouvez-vous citer des exemples dans la pratique ou la jurisprudence dans lesquels la jurisprudence du droit de l'Union est jugée compatible avec la jurisprudence de la CEDH (par exemple, affaires C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister GmbH ou C-489/10, Łukasz Marcin Bonda). Les enseignements de la CJUE, et notamment sa définition des sanctions administratives et pénales, sont-ils adaptés pour les décisions de la CEDH ?

Dans quelle mesure la prescription du droit de l'UE selon laquelle les sanctions doivent avoir un effet dissuasif est-elle applicable ?

Quelle distinction votre système juridique national fait-il entre les sanctions administratives et les autres mesures administratives destinées à rétablir la conformité avec la législation ? (par ex. : la fermeture d'une installation de traitement de déchets qui était exploitée sans autorisation par opposition à une amende administrative ?)

L'interventionnisme accru de l'État et le mouvement de dépenalisation ont conféré à l'administration publique un pouvoir de sanction propre, qui peut être exercé dans les contextes suivants :

- a) pouvoir disciplinaire (sanctions disciplinaires)¹,
- b) punition de l'infraction administrative (amendes administratives)², et
- c) contrôle administratif de la légalité de certaines activités publico-privées (sanctions financières/pécuniaires et sanctions administratives *stricto sensu*).

Dans ce contexte, la notion de sanction administrative peut être définie comme une mesure d'ordre punitif préalablement établie, qui peut être appliquée dans le domaine des

¹ Cf. point d), des articles 27 et 165, articles 217 et 219, paragraphe 3 de l'article 269, paragraphe 1 de l'article 271 et paragraphe 3 de l'article 282 de la Constitution.

² Cf. paragraphe 10 de l'article 32, point d) du paragraphe 1 de l'article 165, point q) de l'article 227 et paragraphe 3 de l'article 282 de la Constitution.

relations administratives générales ou spéciales, pour la commission d'une infraction, elle aussi administrative, en vertu de la violation d'impositions légales établies. La sanction revêt ainsi la nature d'un acte administratif répressif, qui allie la poursuite de l'intérêt public à la facette punitive.

Quant à la sanction pénale, en tant qu'expression fondamentale de la peine publique, elle protège les « intérêts primaires », à savoir les valeurs et les biens juridiques indispensables à la vie en communauté, tels que l'intégrité de la personne, la vie, la liberté, le patrimoine matériel et immatériel. Contrairement au cadre juridique pénal, dans le domaine administratif l'accent est mis sur les règles qui créent les devoirs et non sur celles qui définissent l'infraction et la menace de sanction.

Il existe des critères qui permettent de différencier la sanction administrative générale de la sanction pénale :

- critère organique : la sanction pénale est imposée exclusivement par les tribunaux ; l'administration ne peut pas appliquer de sanctions privatives de liberté.

- critère qualitatif (neutralité éthique) : consiste en l'importance éthique juridique en fonction de la gravité des conduites et de la nature des biens juridiques protégés, ce qui, dans le domaine administratif, se traduit par l'inexistence d'une forte censurabilité éthique, c'est-à-dire par une « moindre résonance éthique » de l'action administrative illicite³.

- critère objectif : la sanction pénale ne vise pas la protection d'intérêts diffus, mais la défense de biens juridiques individuels et concrets.

Au plan substantiel, le premier principe auquel est soumis le pouvoir de sanction de l'administration est le principe de légalité, pris au sens large. Par analogie, il est possible d'élargir au droit administratif répressif le principe « *nullum crimen sine lege* » et le principe « *nulla poena sine lege* », en faisant les adaptations nécessaires, c'est-à-dire infraction pour « *crimen* » et sanction au lieu de peine.

Questions accessoires:

En complément, il convient de préciser que le pouvoir administratif répressif n'est pas un simple appendice du pouvoir punitif exercé par les tribunaux. Par conséquent, il n'est pas tenu aux principes et aux règles pénales, ni aux formalités typiques de la fonction répressive juridictionnelle, ce qui n'empêche pas que certains de ces principes ne puissent être appliqués afin de respecter le principe de l'État de Droit.

³ Cf. les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 308/94 et 659/2006, des 24 mars 1994 et 28 novembre 2006, respectivement.

Cependant, la convocation de principes du droit pénal doit être faite de manière à éviter un « copier-coller », en admettant un enchaînement de principes qui rapproche les deux droits. Cette position est confirmée par la jurisprudence nationale et, dans une certaine mesure, par la jurisprudence européenne.

À ce propos, nous invoquons la jurisprudence constitutionnelle constante de l'arrêt n° 201/14, du 3 mars 2014, notamment l'arrêt n° 487/2009, du 28 septembre 2009, et l'arrêt n° 110/2012, du 6 mars 2012.

L'arrêt n° 487/2009 défend que « *la variation du degré d'attachement aux principes du droit pénal, et l'autonomie du type de sanction prévu pour les infractions administratives se répercute au niveau matériel ; l'application générale et aveugle à la procédure d'infraction administrative de tous les principes qui guident la procédure pénale n'est pas justifiée* ».

À son tour, l'arrêt n° 110/2012 défend « *les différences existantes entre l'infraction pénale et l'infraction administrative empêchent de procéder à une simple transposition, sans plus, des principes constitutionnels en matière de définition de sanctions pénales dans l'espace de la sanction administrative* ».

À l'instar de la jurisprudence nationale, la jurisprudence européenne a ouvert la voie dans ce domaine. D'une part, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans les affaires *Engel*, du 8.6.76, et *Ozturk* du 21.2.84, a tracé un plus grand rapprochement entre la sanction administrative et la sanction pénale, ce qui a culminé avec l'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme aux procédures administratives, sur la base d'une interprétation élargie du concept de peine. La CEDH joue d'ailleurs un rôle prédominant dans l'élargissement des principes à tous le droit punitif public.

*

Il ne faut pas confondre les sanctions administratives avec d'autres formes d'intervention administrative, comme les mesures de prévention ou de rétablissement de la légalité. La sanction a une finalité punitive, mais elle ne vise pas directement la satisfaction de l'intérêt public lésé. En revanche, les mesures de prévention visent à mettre un terme à la situation illégale, afin que les règles soient respectées et que les intérêts publics soient satisfaits, sans dépendre de l'application des règles et des principes du droit de sanction, notamment du point de vue substantiel ou processuel (par exemple la démolition d'une construction illégale ou la cessation d'une activité exercée sans autorisation).

I-Q2 –Les règles de procédure applicables aux sanctions administratives s’appliquent-elles de manière équivalente ou similaire en cas de sanctions pénales (quelle est la portée du principe de légalité, quel est le rôle du principe de proportionnalité)?

Questions accessoires:

Concernant la question ci-dessus, votre droit national prévoit-il des solutions réglementaires et quel est le rôle de l’applicabilité directe de la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE ?

Quelles sont les règles de procédure administrative qui sont les plus proches de celles applicables aux sanctions pénales (par ex. : représentation ou assistance d’un avocat (Cf. « doctrine Salduz » Salduz c. Turquie, 36391/02), aide juridictionnelle, délais de procédure (y compris le « délai raisonnable »), possibilité de demander une audience, charge de la preuve, compétence des tribunaux, recours judiciaires, application des principes du caractère raisonnable, d’égalité, de présomption d’innocence, de prescription/de non-rétroactivité, principe de « rétroactivité in mitius », interdiction de témoigner contre soi-même, principe du droit d’appel, etc.) ?

Au plan de la procédure, bien qu’il y ait des règles d’audience et de procédure administrative préalable, il existe des exceptions posées par les cas d’urgence ou de nécessité d’application d’une sanction immédiate, dont les circonstances ne permettent pas l’ouverture préalable d’une procédure administrative (par exemple, les amendes en cas d’infractions routières appliquées sur place par les agents de police et la capture d’animaux errants ou dangereux). Dans ces cas, le recours administratif ou juridictionnel est toujours possible.

Au plan substantiel, il y a des principes qui fonctionnent comme des limites au pouvoir de sanction de l’administration. Le principe de légalité, en exigeant une loi certaine et préalable, impose que la règle contienne l’identification du bien juridique protégé, la conséquence de l’action (censurabilité de la conduite), la conséquence du résultat (dommage public que l’on veut éviter) et l’identification de la sanction applicable à chaque conduite interdite.

Pour sa part, le principe de proportionnalité (interdiction d’infliger des sanctions pécuniaires non nécessaires, inadaptées ou excessives) impose l’adéquation de la gravité de la sanction à la gravité de l’infraction (proportionnalité au sens strict), en respectant les critères de restriction des droits, des libertés et des garanties (proportionnalité au sens large).

Questions accessoires:

La Constitution (CRP) et la loi ordinaire portugaise régissent le droit matériel et processuel inhérent au droit de sanction en appliquant les principes fondamentaux du droit pénal et de la procédure pénale au régime des infractions administratives. Le mouvement de garanties engagé par la CEDH inclut notamment : (i) le principe de légalité (article 29,

paragraphes 1 et 3 de la CRP) ; (ii) les principes de culpabilité et de présomption d'innocence (article 32, paragraphe 2 de la CRP) ; (iii) le droit à l'audience et aux moyens de défense (articles 32, paragraphe 10, et 269, paragraphe 3, de la CRP) ; (iv) le droit au recours ; (v) le droit au procès dans un délai raisonnable (articles 6 de la CEDH et 20, paragraphe 2, de la CRP), (vi) et le droit à un procès équitable (article 20, paragraphe 4 de la CRP).

I-Q3 -Une décision de la CEDH a-t-elle déjà entraîné des conséquences non désirées (par ex. : Grande Stevens, n° 18640/10, 18647/19, 18663/10 et 18698/10) (telles qu'une diminution de l'efficacité de régimes séparés – administratif et pénal - en raison du fait que la sanction administrative, qui possède le caractère d'une sanction pénale, empêche la procédure pénale selon le principe ne bis in idem)?

Questions accessoires

De quelle manière le principe ne bis in idem est-il appréhendé dans votre système juridique, en prenant en compte l'interprétation de la CJUE (affaire C-617/10, Fransson) et l'interprétation de l'Art. 4 du Protocole n° 7 par la CEDH (CEDH (GC) Zolotoukhine/Russie, n° 14939/03)?

Les juridictions nationales sont-elles saisies d'affaires dans lesquelles des personnes physiques frappées de sanctions administratives demandent l'exclusion de sanctions pénales et de procédures pénales (y compris dans d'autres États membres de l'UE) afin d'éviter un double procès ? Votre système reconnaît-il la double peine pour les ressortissants étrangers ? (par ex. : sanction pénale pour une infraction pénale et expulsion administrative à la fin de (ou pendant) la sentence (assortie d'une interdiction de séjour)?

Est-il possible, dans votre système juridique, qu'une personne soit frappée à la fois d'une sanction administrative et d'une sanction pénale, et, si tel est le cas, la sanction pénale prend-elle en compte la sanction administrative (à savoir, la sanction administrative est-elle réputée faire partie de la sanction pénale) ? Quel rôle la Charte des droits fondamentaux de l'UE et le principe ne bis in idem de la CEDH jouent-ils à cet égard?

Le principe de l'interdiction de la double peine (principe *ne bin in idem*), qui empêche de juger ou de punir quelqu'un plus d'une fois pour la même infraction, est l'un des piliers de l'État de Droit. Par conséquent, lorsqu'un même fait constitue en même temps une infraction pénale et une infraction administrative, l'administration doit suspendre la procédure administrative jusqu'à ce que soit rendue une décision judiciaire définitive. Elle statue ensuite en conformité avec la sentence judiciaire.

Questions accessoires

Il existe toutefois des exceptions à cette règle. Ainsi, en ce qui concerne l'exercice du pouvoir disciplinaire, c'est la loi elle-même qui détermine qu'un même fait puisse être puni par

les deux voies (pénale et administrative) (cf. article 179, paragraphe 3, de la Loi générale du travail dans les fonctions publiques (LGFP)⁴).

Par ailleurs, dans le cadre des infractions administratives, le Règlement général des infractions administratives (RGCO)⁵ établit qu'en cas de concours d'infraction pénale et administrative, son auteur sera toujours puni au titre de l'infraction pénale, sans préjudice de l'application des amendes prévues pour l'infraction administrative (cf. article 20⁶).

Quant à la double peine pour les ressortissants étrangers, la peine accessoire d'expulsion est possible dans les cas prévus à l'article 151 de la Loi n° 23/2007, du 4 juillet 2007⁷.

PARTIE II LE SYSTÈME DES AUTORITÉS COMPÉTENTES POUR IMPOSER DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

II-Q1 Votre système juridique est-il « unifié » ou « double » s'agissant des autorités compétentes pour imposer des sanctions administratives ? Plus précisément : les autorités administratives qui sont compétentes pour adopter des sanctions administratives sont-elles uniquement responsables de leur application ? Ou s'agit-il d'un système dans lequel les organes administratifs sont compétents à la fois pour l'application et la réglementation de certains aspects du droit ? (par ex. : dans les domaines tels que la concurrence ou les transactions financières, les autorités qui sont compétentes pour la réglementation de ces domaines sont-elles également compétentes pour adopter des sanctions administratives si les règles ne sont pas respectées ?) Ou s'agit-il d'un troisième type de système, que l'on pourrait qualifier de « mixte », dans lequel les deux solutions coexistent ? Enfin, s'agissant de l'exécution, l'agent qui découvre une violation peut-il imposer une sanction administrative ?

Dans l'ordre juridique portugais, les autorités de régulation sont des autorités administratives indépendantes⁸ qui ont des fonctions de régulation économique ou financière et obéissent à un régime approuvé par la Loi-cadre des autorités de régulation⁹.

Du point de vue du contenu, ces pouvoirs de régulation comprennent le pouvoir d'adopter des règles ou des normes techniques pour les secteurs régulés (pouvoir normatif), le pouvoir de garantir l'application de ces normes (pouvoir exécutif), le pouvoir de contrôler le

⁴ Approuvée par la Loi n° 35/2014, du 20 juin 2014, dont l'article 179-3 dispose que : « la condamnation au pénal ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action disciplinaire quand l'infraction pénale constitue aussi une infraction disciplinaire ».

⁵ Approuvé par le Décret-loi n° 433/82, du 27 octobre 1982.

⁶ L'article 20 du RGCO dispose que « Si le même fait constitue en même temps une infraction pénale et une infraction administrative, son auteur sera toujours puni au titre de l'infraction pénale, sans préjudice de l'application des sanctions accessoires prévues pour l'infraction administrative ».

⁷ Modifiée par la Loi n° 29/2012, du 9 août 2012 ; par la Loi n° 56/2015, du 23 juin 2015 et par la Loi n° 63/2015, du 30 juin 2015.

⁸ Approuvée par la Loi n° 67/2013, du 28 août 2013.

⁹ Il existe deux types d'autorités administratives indépendantes : les autorités de régulation de l'économie (Commission du marché des valeurs mobilières (CMVM); Autorité de régulation des services énergétiques (ERSE) ; Autorité de la concurrence (AdC), entre autres) et les autorités de garantie et de défense de certaines libertés (Haute autorité des médias (AACS) ; Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ; Commission nationale de protection des données (CNDP), entre autres).

respect des normes et de réprimer leur violation (pouvoir parajudiciaire), le pouvoir de règlement des conflits (pouvoir parajudiciaire), ainsi que la possibilité d'émettre des recommandations et des directives générales (cf. articles 40 et 43 de la Loi-cadre).

Parmi les exemples de l'exercice de pouvoirs de sanction par ces autorités, nous pouvons citer l'article 41 de la Loi n° 67/98, du 26 octobre 1998 qui détermine qu'il incombe au Président de la CNPD, sur décision préalable de la Commission, d'appliquer les amendes, ainsi que l'article 408 du Code des valeurs mobilières (Décret-loi n° 486/99, du 13 novembre 1999), qui prévoit que l'application de sanctions incombe au Conseil de Direction de la CMVM.

II-Q2 – Votre système juridique prévoit-il un seul ou plusieurs degré(s) de juridiction dans les procédures impliquant des sanctions administratives ? Quel rôle est attribué aux juridictions nationales (et à la cour administrative suprême si elle est compétente pour statuer sur des questions de fait et non uniquement sur des questions de droit, comme une Cour de cassation) lorsqu'elles décident de sanctions administratives ? Les juridictions ont-elles uniquement un rôle de surveillance (à savoir, un examen judiciaire, une compétence pour annuler) ou sont-elles également compétentes pour modifier ou adopter (seules) les sanctions administratives ?

En ce qui concerne le degré de juridiction, l'administration est compétente pour infliger les sanctions et pour les faire exécuter.

Cependant, dans le droit administratif aussi les règles de l'accès au droit et du droit au recours s'appliquent et il faut garantir au moins un degré de juridiction de cours. L'intervention de la Cour administrative suprême (STA) est justifiée uniquement pour les questions particulièrement importantes et complexes. Elle ne statue que sur les questions de droit et, en règle générale, il n'y a pas de double degré de recours (cf. article 150 du Code de procédure des tribunaux administratifs fiscaux (CPTAF)¹⁰.

Il s'agit en effet non d'un recours ordinaire en contrôle de légalité, mais d'une « soupape de sécurité » qui ne peut être mise en œuvre que dans certaines limites consacrées au même article (cf. entre autres, les arrêts STA, du 10.07.2013 (Rec. 01120/13) et du 18.12.2014 (Rec. 01328/14), respectivement.

II-Q3 – L'examen judiciaire des sanctions administratives par la juridiction est-il basé uniquement sur la légalité de la décision ou également sur des questions/circonstances factuelles ? Les autorités administratives disposent-elles d'une certaine marge d'appréciation ? Les juridictions peuvent-elles également examiner le pouvoir discrétionnaire

¹⁰ Cf. la Loi n° 15/2002, du 22.02.2002, modifiée récemment par le Décret-loi n° 214-G/2015, du 02.10.2015.

exercé par les autorités administratives ? (Voir CJUE C-510/11 P, Kone et autres c. Commission, ainsi que Menarini, n° 43509/08 de la CEDH).

Les autorités administratives indépendantes, même si elles sont indépendantes, n'en sont pas moins soumises aux moyens de contrôle externe typiques de l'administration en général et, partant, au contrôle juridictionnel, ainsi qu'au contrôle de la Cour des Comptes en ce qui concerne leur gestion financière. Leur activité est soumise au contrôle des tribunaux (« *judicial review* ») qui doivent faire un examen en fait et en droit, notamment vérifier si le principe de légalité est bien respecté.

Le monopole du contrôle de l'activité juridictionnelle est réparti entre les juridictions ordinaires et les juridictions administratives, même si le contrôle que doivent effectuer les tribunaux suscite parfois des doutes, du fait du large spectre d'autodétermination et du pouvoir discrétionnaire technique dont disposent ces autorités.

PARTI III QUESTIONS SPÉCIFIQUES

III-Q1 - Quel type de responsabilité votre système juridique national prévoit-il pour les sanctions administratives : responsabilité pour faute ou responsabilité objective ? Votre système juridique impose-t-il que la personne ait commis une faute pour qu'une sanction administrative soit prononcée (Voir : CJUE C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister GmbH) ?

Le régime juridique des infractions administratives a gardé les notions de dol, de négligence et de faute existantes dans le droit pénal. Pour ce qui est de l'application de la sanction administrative, le législateur peut réduire ou supprimer la nécessité de la présence de faute ou de dol pour la détermination de la responsabilité administrative. Comparons à titre d'exemple la rédaction de l'article 8 du Règlement général des infractions administratives (RGCO) avec la rédaction de l'article 37 du Règlement d'exploitation des jeux de bingo (REJB)¹¹.

Si, d'une part, l'article 8 du RGCO détermine que, en matière d'infraction administrative « *Seul le fait pratiqué avec dol ou, dans les cas spécialement prévu par la loi, avec négligence est passible d'une sanction* », le paragraphe 1 de l'article 37 du REJB dispose que « *l'inexécution par les concessionnaires, même sans faute, des obligations établies par la loi et par le contrat constitue une infraction administrative passible d'une amende et de la résiliation du contrat, conformément aux dispositions des articles 38 à 40* ».

¹¹ Approuvé par le Décret-Loi n° 31/2011, du 4 mars 2011, republié par le Décret-loi n° 65/2015, du 29 avril 2015.

III-Q2 - La nature de l'acte administratif est-elle pertinente pour son examen judiciaire ? Est-il possible que la nature de la décision entraînant la sanction administrative fasse obstacle à un examen judiciaire (par exemple, lorsque l'acte n'est pas considéré comme un acte administratif) ?

Le monopole du contrôle de l'activité juridictionnelle est réparti entre les juridictions ordinaires et les juridictions administratives. Les tribunaux administratifs sont compétents en matière d'exercice du pouvoir disciplinaire, de sanctions administratives financières et de sanctions administratives *stricto sensu*. Ils sont également saisis des recours formés contre les décisions qui infligent des amendes, en cas d'infraction administrative au titre de la violation de dispositions du droit administratif en matière d'urbanisme (cf. point I), de l'article 4 du Statut des tribunaux administratifs et fiscaux).

Quant aux tribunaux judiciaires, ils sont compétents en matière d'infractions administratives, excepté les infractions fiscales. Il existe toutefois quelques spécificités en ce qui concerne la compétence juridictionnelle. En effet, les juridictions ordinaires ont une compétence générale pour statuer sur le recours, en vertu de l'article 130-1/e) de la Loi de l'organisation du système judiciaire (LOSJ)¹², mais il y a des compétences spécifiques qui doivent être prises en compte. Ainsi, il faut saisir le Tribunal de la propriété intellectuelle lorsque c'est l'Institut de la Propriété Intellectuelle qui est en cause, le Tribunal de la Concurrence, de la Supervision et de la Régulation¹³ dans les cas des autorités administratives indépendantes de régulation et de supervision, les sections du travail dans les cas concernant le droit du travail et les tribunaux fiscaux lorsqu'il s'agit d'infractions fiscales.

III-Q3 – Quels types de sanctions non financières (non pécuniaires) existe-t-il dans votre système juridique (par exemple, l'interdiction d'exercer ses activités ou certaines activités professionnelles en particulier, l'expropriation, l'obligation de réaliser certains travaux, etc.) ? Plus précisément, en matière d'urbanisme, l'ordre de remettre un site dans son état initial peut-il donner lieu à la démolition d'une construction ? (Affaire de la CEDH Hamer/Belgique, n° 21861/03).

Dans le domaine du droit répressif, l'infraction peut être passible d'une sanction pécuniaire, mais la loi prévoit d'autres formes de punition, notamment :

¹² Le point e) du paragraphe 1 de l'article 130 de la LOSJ dispose que :

"1- il incombe aux sections de compétence générale (...) :

e) de statuer sur les recours formés contre les décisions des autorités administratives dans les procédures d'infraction administrative, sous réserve des recours expressément attribués aux sections de compétence spécialisée d'instance centrale ou à un tribunal de compétence territoriale élargie ».

¹³ La Loi n° 46/2011, du 24 juin 2011, crée le tribunal de compétence spécialisée pour la propriété intellectuelle et le tribunal de compétence spécialisée pour la concurrence, la régulation et la supervision.

- fermeture d'un établissement qui fonctionne sans l'autorisation nécessaire ;
- mesures de protection de la légalité urbanistique : ordre de démolition de constructions illégales ou remise en état du terrain, conformément aux dispositions de l'article 106 du Régime juridique de l'urbanisation et de l'édification¹⁴;
- travail dit d'intérêt général ou communautaire, prévu à l'article 89-A du Règlement général des infractions administratives ;
- interdiction d'exercer des droits soumis à des conditions spéciales ou à une autorisation administrative : retrait ou suspension des licences professionnelles et suspension de permis divers (ex. : licence de pilote d'avion, permis de chasse etc.).

Questions accessoires:

Quels types de sanctions non financières (non pécuniaires) existe-t-il dans votre système juridique (par exemple, l'interdiction d'exercer ses activités ou certaines activités professionnelles en particulier, l'expropriation, l'obligation de réaliser certains travaux, etc.)? Plus précisément, en matière d'urbanisme, l'ordre de remettre un site dans son état initial peut-il donner lieu à la démolition d'une construction ? (Affaire de la CEDH Hamer/Belgique, n° 21861/03).

III-Q4 - Dans votre système national, l'organisation des autorités compétentes pour adopter des sanctions administratives est-elle dans certains cas basée sur les prescriptions du droit de l'Union ? Cette question pourrait, par exemple, faire référence au programme de clémence qui existe en droit de la concurrence de l'UE et qui prévoit que la sévérité de la sanction administrative puisse dépendre de la capacité et de l'empressement de la partie à produire des preuves et impose un système dans lequel l'autorité qui entend l'affaire doit être la même que celle qui adopte les sanctions.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Recommandation R (91) du Comité des Ministres du 13.01.91, relative aux sanctions administratives revêt une importance particulière. Elle recommande en effet aux États-membres de veiller à ce que les sanctions administratives obéissent aux principes suivants : le principe de légalité des infractions ; le principe de non rétroactivité *in peius* ; le principe *ne bis in idem* ; le principe de prescription de l'infraction et de célérité de la procédure ; le principe de la décision de la procédure ; le principe du procès équitable, avec les droits d'audience et de défense et de motivation de la décision punitive ; le principe que la charge de la preuve incombe à l'autorité administrative et la garantie du recours contre les sanctions devant une juridiction indépendante et impartiale.

¹⁴ Approuvé par le Décret-loi n° 555/99, du 16 décembre 1999, modifié récemment par le Décret-loi n° 214-G/2015, du 2 octobre 2015.

En termes de consécration légale européenne, il faut également souligner le Règlement (CE) n° 1/2003, du Conseil, du 16.12.2002¹⁵, et le Règlement (CE) n° 773/2004, de la Commission, du 7 avril 2004¹⁶.

*

Le programme de clémence constitue un important instrument dans la lutte contre les cartels, qui consistent en des accords et/ou des pratiques concertées entre deux ou plusieurs entreprises dans le but de fausser la concurrence, notamment par la fixation de prix, la restriction de la production, la répartition des marchés ou la collusion dans les marchés publics.

En encourageant la coopération des entreprises, le programme de clémence est fondamental pour détecter les cartels et il a été adopté par l'ensemble des États-membres. Ce programme introduit au Portugal un régime spécial de dispense ou de réduction d'amende dans les procédures ouvertes par l'Autorité en vertu de l'article 9 de la Loi de la Concurrence (Loi n° 19/2012, du 8 mai 2012) et de l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Dans l'ordre juridique portugais, le programme de clémence – prévu au chapitre VIII de la Loi n° 19/2012, du 8 mai 2012 (articles 75 à 82) – établit le régime de dispense ou de réduction de l'amende dans les procédures pour infraction aux règles de la concurrence.

Suivant l'article 75 de cette Loi, les pratiques qui peuvent être concernées par le programme de clémence « *sont les accords ou pratiques concertées entre deux ou plusieurs entreprises concurrentes, interdites par l'article 9 de la Loi de la Concurrence et, le cas échéant, par l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, visant à coordonner leur comportement concurrentiel sur le marché ou à influencer les paramètres de la concurrence par des pratiques consistant notamment à fixer ou à coordonner des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction, à attribuer des quotas de production ou de vente, à répartir des marchés et des clients, notamment en présentant des soumissions concertées lors de marchés publics, à restreindre l'importation ou l'exportation ou à prendre des mesures anticoncurrentielles dirigées contre d'autres concurrents.* »

III-Q5 - Vos autorités administratives nationales, ou même vos juridictions, se sont-elles déjà vues présenter une demande d'application de la jurisprudence de la CJUE et de réouverture/modification de décisions administratives définitives concernant des sanctions

¹⁵ Modifié par le Règlement (CE) n° 411/2004, du Conseil, du 26 février 2004.

¹⁶ Modifié par le Règlement (CE) n° 1792/2006, de la Commission, du 23 octobre 2006, Règlement (CE) n° 622/2008, de la Commission, du 30 juin 2008, et Règlement (UE) n° 519/2013, de la Commission, du 21 février 2013.

administratives ? Les règles de procédure administrative nationales (ou même les règles relatives aux révisions judiciaires) permettent-elles de rouvrir ainsi des affaires ?

Suivant la jurisprudence contraignante de la CJUE, il y a obligation de révision de la décision administrative lorsque sont réunies les conditions suivantes :

- l'organe national a le pouvoir de réexaminer la décision au regard du droit interne ;
- la décision administrative est devenue définitive en conséquence d'une décision d'un organe juridictionnel statuant en dernier ressort ;
- la décision de l'organe juridictionnel, au regard de la jurisprudence postérieure de la CJUE, est fondée sur une interprétation erronée du droit de l'Union (cf. arrêt Kuhne & Heitz, du 13.01.2004, affaire C-453/00).

Le Code de procédure des tribunaux administratifs et fiscaux (CPTA) prévoit que la révision de la décision définitive peut être demandée au tribunal qui l'a rendue, au motif qu'une telle décision est « *inconciliable avec la décision définitive d'une instance internationale de recours contraignante pour l'État Portugais* » (article 154 du CPTA lu en combinaison avec l'article 696, point f), du Code de procédure civile¹⁷).

III-Q6 - Les autorités administratives et contrevenants ont-ils la possibilité de négocier une sanction administrative (pour parvenir à un accord), à l'image d'un « plaider coupable » dans certaines procédures pénales ? Si tel est le cas, est-ce la règle générale ou est-ce possible uniquement dans certains cas particuliers ? Si un accord est conclu, quel est son statut lorsqu'une juridiction examine l'affaire ? Quels sont la position et le rôle de la juridiction dans ces affaires ?

Dans l'ordre juridique portugais, la Loi n° 39/2006, du 25 août 2006, établit le régime spécial de dispense et d'atténuation spéciale de l'amende pour infraction aux règles nationales de la concurrence. Ces questions sont actuellement régies par la Loi n° 19/2012, du 8 mai 2012, plus particulièrement par son chapitre VIII sur « *la dispense ou la réduction de l'amende dans les procédures pour infraction aux règles de la concurrence* ».

En matière disciplinaire, l'article 190-2/b) de la LGFP est particulièrement important. À propos des circonstances atténuantes spéciales, il prévoit l'aveu spontané comme motif d'atténuation de la sanction disciplinaire et d'application d'une sanction disciplinaire inférieure (cf., paragraphe 3), avec possibilité de négociation à cet effet.

¹⁷ Approuvés par les Lois n° 15/2002, du 22 février 2002, et n° 41/2013, du 26 juin 2013.

PARTIE IV
INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES (SI NÉCESSAIRE)

Dans cette partie, vous pouvez ajouter toutes informations concernant les sanctions administratives dans votre système juridique national que vous jugez appropriées et qui n'ont pas déjà été abordées dans ce questionnaire.