



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: Suisse



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

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal



CH - 1000 Lausanne 14
Dossier n° 14.06.36.03

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

à Ljubljana, Slovénie

23 et 24 mars 2017

Rapport du Tribunal fédéral suisse

LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES EN DROIT EUROPÉEN

Questionnaire

Partie I – La notion de sanctions administratives

I-Q1. Les sanctions administratives (sanctions pour infractions mineures) et les sanctions pénales sont-elles définies précisément au niveau national ?

Il n'y a aucune définition légale générale des sanctions administratives.

Certaines lois utilisent explicitement le terme " sanctions administratives " pour des sanctions qui consistent dans l'obligation de payer un certain montant en cas d'infraction à la loi (p.ex. art. 49a loi sur les cartels [RS 251]¹; art. 51 loi sur les maisons de jeu [RS 935.52]; art. 60 loi sur les télécommunications [RS 784.10]).

La jurisprudence et la doctrine utilisent le terme de sanctions administratives également pour d'autres mesures, qui ne sont toutefois pas nommées expressément " sanction administrative " dans la loi, p.ex.

- retrait d'une autorisation (p.ex. permis de conduire [art. 16 ss loi sur la circulation routière, RS 741.01]; autorisation d'exercer une activité de marché financier [art. 37 loi sur la surveillance des marchés financières, RS 956.1]);
- interdiction d'exercer certaines activités (p.ex. art. 33 loi sur la surveillance des marchés financières [RS 956.1]; art. 35a loi sur les bourses [RS 954.1]);
- publication d'une décision en matière de surveillance (p.ex. art. 34 loi sur la surveillance des marchés financières [RS 956.1]);
- confiscation du gain acquis (p.ex. art. 35 loi sur la surveillance des marchés financières [RS 956.1]);
- mesures protectrices (p.ex. art. 26 loi sur les banques [RS 952.0]);
- réduction ou refus de prestations financières (p.ex. art. 28 loi sur les subventions [RS 616.1]; art. 170 loi sur l'agriculture [RS 910.1]; art. 21 loi sur la partie générale du droit des assurances sociales [RS 830.1]);
- exclusion d'un employeur des futurs marchés publics en cas de condamnation pour infraction à la législation sur les assurances sociales ou les étrangers (art. 13 loi sur le travail au noir [RS 822.41]);
- détention en vue du renvoi ou pour insoumission à l'injonction de quitter la Suisse (art. 75 ss loi sur les étrangers [RS 142.20]);
- mesures disciplinaires en cas de violation des devoirs professionnels, allant d'un avertissement jusqu'à l'interdiction définitive de pratiquer (p.ex. art. 43 loi sur les professions médicales [RS 811.11], art. 17 loi sur les avocats [RS 935.61]);
- mesures de coercition pour appliquer les sanctions visant à faire respecter le droit international public, en particulier les mesures décrétées par l'ONU (art. 1 Loi sur les embargos [RS 946.231]).

¹ La législation suisse est accessible sous " <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/recueil-systematique.html> ". Le numéro " RS " (recueil systématique) identifie chaque loi selon une classification systématique.

Comment la notion de « sanctions administratives » est-elle définie dans votre pratique administrative et votre jurisprudence ?

En général sont considérées comme sanctions administratives toutes les sanctions qui ne sont pas des sanctions pénales.

Une partie de la doctrine fait une distinction entre les mesures administratives qui visent exclusivement à rétablir une situation conforme à la législation (p.ex. ordre de démolir un bâtiment illégal) et les sanctions administratives proprement dites, qui ont une composante quasi-pénale. Beaucoup de sanctions ont un caractère mixte et visent les deux buts.

En matière de retrait de permis de conduire la jurisprudence fait la distinction entre retrait pour des motifs de sécurité (parce que les conditions ne sont plus remplies) et le retrait d'admonestation (sanction pour infraction), les deux étant considérés comme sanctions administratives.

Dans quelle mesure diffère-t-elle de la notion de « sanctions pénales » ?

Les sanctions pénales sont celles qui sont prévues dans le code pénal suisse (RS 311.0), c.à.d. les peines (peine privative de liberté, peine pécuniaire, travail d'intérêt général, amende) et les mesures (mesures thérapeutiques, internement, cautionnement préventive, expulsion, interdiction d'exercer une activité, confiscation).

Quelques sanctions pénales ont le même contenu que des sanctions administratives (amende pénale et amende disciplinaire; interdiction d'exercer une activité; confiscation). Dans ces cas, la différence est purement organique: Sanctions pénales sont celles qui sont infligées par un tribunal pénal selon la procédure pénale, sanctions administratives celles qui sont infligées par une autorité administrative selon la procédure administrative.

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 ?

Oui.

Toutefois la densité de la base légale peut varier selon le cas. Les lois administratives sont parfois moins précises que les lois pénales.

P.ex. le comportement illicite qui peut être sanctionné en droit des cartels est le suivant (art. 7 al. 1 LCart):

" Les pratiques d'entreprises ayant une position dominante sont réputées illicites lorsque celles-ci abusent de leur position et entravent ainsi l'accès d'autres entreprises à la concurrence ou son exercice, ou désavantagent les partenaires commerciaux. "

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 ?

- Jurisprudence CEDH: Oui.
- Jurisprudence CJUE: La Suisse n'étant pas membre de l'Union Européenne, elle n'est pas liée par les décisions de la CJUE. Celles-ci sont parfois considérées sous le titre de droit comparé.

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

Je ne comprends pas la question.

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, ukasz 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 ?

La Suisse n'est pas concernée.

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

La Suisse n'est en principe pas liée par le droit de l'UE. Toutefois c'est un principe général que les sanctions devraient être effectives.

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 ?)

Comme mentionné ci-dessus, il n'y a pas de distinction claire et nette entre les mesures administratives visant à rétablir la conformité avec la législation et les sanctions

administratives. La législation spéciale connaît parfois des mesures administratives qui visent uniquement à rétablir la conformité (p.ex. démolition d'un bâtiment illégal; rappel d'impôt) et parallèlement une peine pénale pour infraction (p.ex. amende pour avoir construit illégalement; amende pour soustraction d'impôt). D'autres mesures combinent une composante de rétablissement et une composante de sanction proprement dite; p.ex. la sanction pour violation de la loi sur les maisons de jeu peut aller jusqu'au triple du gain réalisé du fait de cette violation. La sanction contient donc un élément de restitution du gain illégal, et un élément quasi-pénal.

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) ?

Non. Pour les sanctions pénales le code de procédure pénale (RS 312.0) est applicable, pour les sanctions administratives les codes de procédure administrative fédéral ou cantonal.

La procédure pénale (ordinaire) connaît des étapes: procédure préliminaire (investigation policière, instruction par le ministère public), mise en accusation, procédure devant le tribunal. La procédure pénale connaît des mesures de contrainte (mandat de comparution et d'amener, arrestation, détention, perquisition, fouille de personne et d'objets).

La procédure administrative est gérée en principe par une seule autorité administrative du début jusqu'à la fin. Il n'y a pas le principe d'accusation. Toutefois les parties ont le droit d'être entendues et de s'exprimer sur les faits qui leur sont reprochés. La procédure administrative ne connaît en principe pas de mesures de contrainte, sauf si la législation spéciale le prévoit, ce qui est rarement le cas.

Le principe de la légalité vaut également pour les sanctions administratives.

Pour les sanctions pénales le principe de proportionnalité se concrétise dans les règles pour la fixation des peines (art. 47 al. 1 CP: " Le juge fixe la peine d'après la culpabilité de l'auteur. Il prend en considération les antécédents et la situation personnelle de ce dernier ainsi que l'effet de la peine sur son avenir. "). L'examen de la proportionnalité des sanctions administratives vise plutôt à assurer l'effectivité de la sanction.

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 ?

- La jurisprudence de la CEDH est appliquée directement par les tribunaux suisses sans qu'il y ait besoin d'une solution réglementaire.
- La jurisprudence de la CJUE n'est pas pertinente pour la Suisse.

Quelles sont les règles de procédure administrative qui sont les plus proches de celles applicables aux sanctions pénales?

Si une sanction est qualifiée comme " pénale " dans le sens de la CEDH, les principes qui découlent de l'art 6 et 7 CEDH sont appliqués, même si en droit national la sanction est qualifiée comme administrative.

Pour les autres sanctions (qui ne sont pas pénales dans le sens de la CEDH):

Assistance d'un avocat:

Chacun a le droit de se faire assister par un avocat. Toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite et à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert (art. 29 al. 3 Constitution).

aide juridictionnelle:

Pas systématiquement. Toutefois les autorités administratives donnent en général des informations requises.

délais de procédure (y compris le « délai raisonnable »):

Art. 29 al. 1 Constitution: " Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. "

possibilité de demander une audience:

La procédure administrative et de juridiction administrative se déroule en principe par écrit. On n'a pas le droit de s'exprimer oralement. Dans quelques matières toutefois les autorités administratives et/ou les tribunaux administratifs entendent les parties oralement. Dans les matières qui sont qualifiées comme civiles ou pénales dans le sens de l'art 6 al. 1 CEDH, les parties ont le droit de demander une audience.

charge de la preuve/présomption d'innocence:

Pour les sanctions administratives, on n'applique pas la présomption d'innocence dans le sens de l'art. 6 al. 2 CEDH (sauf pour les sanctions qui sont qualifiées de pénales dans le sens de l'art. 6 al. 1 CEDH). Toutefois, l'autorité qui envisage de sanctionner a, en principe, la charge de la preuve. Dans certains cas, selon la jurisprudence, il y a un renversement du fardeau de la preuve, surtout en cas d'inobservation du devoir de collaboration (v. infra).

compétence des tribunaux, recours judiciaires, principe du droit d'appel, etc.:

Les sanctions administratives sont normalement décidées par une autorité administrative. Contre cette décision on peut faire un recours auprès d'un tribunal administratif (fédéral ou cantonal; parfois deux instances) et ensuite au Tribunal fédéral. Devant les tribunaux administratifs, les recourants peuvent invoquer la violation du droit ainsi que la constatation des faits (devant le tribunal administratif fédéral aussi l'inopportunité). Devant le Tribunal fédéral, le recours peut être formé pour violation du droit. Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente. Il peut rectifier ou compléter d'office les constatations de l'autorité précédente si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit (art. 105 al. 1 et 2 Loi sur le tribunal fédéral).

application des principes du caractère raisonnable, d'égalité:

- art. 8 al. 1 de la Constitution: " Tous les êtres humains sont égaux devant la loi. "
- art. 9 de la Constitution: " Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. "

de prescription/de non-rétroactivité:

Pour la plupart des sanctions administratives la législation spéciale connaît des délais de prescription.

Le principe de non-rétroactivité est reconnu par la jurisprudence comme principe constitutionnel.

Toutefois l'effet rétroactif improprement dit est admissible; cela concerne les sanctions administratives qui sanctionnent des faits ayant pris naissance sous l'empire de l'ancien droit, mais qui déploient encore des effets sous le nouveau droit.

principe de « rétroactivité in mitius »:

Ce principe n'est généralement pas applicable en droit administratif.

La jurisprudence fait toutefois une exception: Si une activité, qui était illégale sous l'ancien droit, devient légale à cause d'une modification de la loi, les sanctions qui visent uniquement à rétablir la conformité avec la législation ne sont plus applicables (p.ex.

démolition d'un bâtiment qui ne correspondait pas à la législation au moment de la construction, mais – à cause d'une modification de la législation – devient conforme).

interdiction de témoigner contre soi-même:

C'est probablement la différence la plus importante entre le droit administratif et le droit pénal: En droit administratif, les parties sont tenues de collaborer à la constatation des faits dans une procédure qu'elles introduisent elles-mêmes, dans une autre procédure, tant qu'elles y prennent des conclusions indépendantes et en tant qu'une autre loi fédérale leur impose une obligation plus étendue de renseigner ou de révéler (art. 13 loi fédérale sur la procédure administrative [PA; RS 172.021]); ces principes sont applicables dans la plupart des lois qui prévoient des sanctions. Si la partie refuse de collaborer, l'autorité peut tenir compte de ce refus et décider au désavantage de la partie, ou – s'il existe une base légale dans la législation spéciale – infliger une amende d'ordre. Ce devoir de collaborer est le corollaire du manque de mesures de contraintes dans la procédure administrative. Sans ce devoir les autorités administratives n'auraient pas de possibilités pour établir les faits pertinents.

Cela pose de grands problèmes pour les sanctions qui – selon le droit national – sont considérées comme administratives et où les autorités ne disposent en principe pas de mesures de contrainte (voir ci-dessus), mais qui sont tout de même qualifiées comme pénales dans le sens de la CEDH, de telle manière qu'il faut en principe respecter le principe de nemo tenetur que la CEDH a déduit de l'art. 6 al. 1 CEDH. C'est le cas p.ex. pour les sanctions dans le droit des cartels ou des maisons de jeu, qui sont considérées comme pénales dans le sens de la CEDH, mais administratives dans le sens de la législation nationale. Faute de mesures de contraintes les autorités administratives n'auraient aucune possibilité d'établir les faits sans le devoir de collaborer des parties. Le Tribunal fédéral a dès lors relativisé la portée du principe de nemo tenetur dans le sens que le devoir de mettre à disposition des autorités certains documents n'est pas un "improper compulsion" au sens de la jurisprudence de la CEDH (ATF 140 II 384 du 27 mai 2014¹).

Cet arrêt a été critiqué par une partie de la doctrine, surtout par la doctrine pénaliste. Cette critique méconnaît le fait, que la procédure administrative, contrairement à la procédure pénale, ne connaît en principe pas de mesures de contraintes. Si l'obligation de produire des documents était jugée incompatible avec la CEDH, le législateur se verrait contraint d'introduire des mesures de contraintes aussi dans la procédure administrative afin de pouvoir garantir l'effectivité du droit administratif. Cette solution serait évidemment plus contraignante pour les particuliers que l'obligation de produire des documents. (Contrairement à l'opinion de la CEDH, qu'est apparemment d'avis que des mesures de contraintes sont moins graves que l'obligation de collaborer).

1 Les arrêts du tribunal fédéral sont accessibles sous <http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht-leitentscheide1954-direct.htm>

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) ?

Arrêt J.B. c. Suisse (31827/96) du 3.5.2001: Violation de l'art. 6 CEDH parce que dans le cadre d'une procédure de soustraction d'impôt un contribuable était invité à soumettre à l'autorité des documents concernant ses revenus. Le contribuable n'a pas produit les documents et c'est pourquoi, l'autorité lui infligea une amende d'ordre. La CEDH était d'avis que la procédure de soustraction d'impôt avait un caractère pénal et que le fait d'infliger une amende d'ordre était une contrainte au mépris de la volonté de l'intéressé. Cette décision avait pour conséquence que les informations rassemblées dans le cadre de la procédure de taxation ou de rappel d'impôt sous la menace d'une amende en cas de violation d'une obligation de procédure ne peuvent être utilisés dans la procédure de soustraction. Cette situation complique considérablement le travail des autorités fiscales et cause beaucoup d'incertitudes sur la portée de " nemo tenetur ".

Dans l'arrêt Chambaz c. Suisse (11663/04) du 5 avril 2012, la CEDH a vu une violation de l'art. 6 CEDH dans le fait que l'autorité avait infligé une amende d'ordre à un contribuable qui – dans une procédure de taxation et non pas de soustraction – n'avait pas produit les documents demandés par l'autorité de taxation, parce que trois ans plus tard une procédure de soustraction était ouverte. Cet arrêt, pris à la lettre, rendrait impossible la collection d'informations sous menace d'une amende d'ordre dans toutes les procédures de taxation, parce qu'on ne peut jamais exclure que quelques années plus tard une procédure de soustraction sera ouverte.

Arrêt Al-Dulimi c. Suisse (5809/08) du 26 novembre 2013/21 juin 2016 (Grande Chambre): Violation de l'art. 6 CEDH parce que les tribunaux suisses n'ont pas contrôlé – ni même sous l'aspect de l'arbitraire - la légalité des sanctions de l'ONU envers des particuliers. La CEDH oblige ainsi la Suisse à négliger le cas échéant ses obligations qui résultent de la Charte ONU.

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) ?

La question se posait jusqu'ici surtout pour le cumul du retrait du permis de conduire et de sanctions pénales en cas d'infractions à la législation sur la circulation routière. La juridiction suisse estime que les deux sanctions sont différentes de la manière que le principe ne bis in idem n'est pas applicable. La CEDH a confirmé cette position (arrêt 21563/12 du 4 octobre 2016).

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 ?

Voir ci-dessus (circulation routière).

De même: Un médecin était sanctionné disciplinairement et pénalement pour le même comportement. Pas de violation du principe ne bis in idem, selon la jurisprudence du Tribunal Fédéral.

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) ?

Pas une double peine, mais un cumul de peine pénale et de mesure d'éloignement.

- Jusqu'au 30 septembre 2016: Révocation d'une autorisation de séjour ou d'établissement (sanction administrative) si l'étranger a été condamné à une peine privative de liberté de longue durée ou a fait l'objet d'une mesure pénale.
- Depuis le 1^{er} octobre 2016 (modification de la loi): Expulsion obligatoire ou non obligatoire (mesure de droit pénal) selon la gravité des délits qui ont conduit à une condamnation pénale.

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 ?

v. ci-dessus.

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 ?

Les deux solutions existent. Les solutions varient selon la législation spéciale applicable.

Le système " regulator " existe surtout dans les domaines de marché financier, cartels, maisons de jeu et télécommunication.

II-Q2 Votre système juridique prévoit-il un seul ou plusieurs degré(s) de juridiction dans les procédures impliquant des sanctions administratives ?

- Sanctions qui sont infligées par une autorité cantonale: Selon le droit cantonal une ou deux instances judiciaires au niveau cantonal. Ensuite possibilité d'un recours au Tribunal fédéral.
- Sanctions qui sont infligées par une autorité fédérale: recours au Tribunal administratif fédéral, ensuite possibilité de recours au Tribunal Fédéral.

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 ?

Les tribunaux inférieurs contrôlent librement le droit et les faits. Les recours sont réformatoires, donc les tribunaux peuvent modifier les sanctions administratives.

Le recours au Tribunal Fédéral est réformatoire, donc ce dernier peut modifier les sanctions administratives (mais pas de reformatio in peius). Le Tribunal Fédéral examine le droit; pour les faits v. ci-dessus I-Q2, questions accessoires.

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 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).

Questions factuelles dans la mesure indiquée ci-dessus.

Normalement les tribunaux n'examinent pas l'opportunité d'une mesure (exception: Tribunal administratif fédéral), mais l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation sont des violations du droit que les tribunaux examinent. De même l'application du principe de proportionnalité est considérée comme question de droit.

La jurisprudence reconnaît une certaine marge d'appréciation pour les autorités spécialisées (v. en détail ATF 139 I 72 consid. 4).

Partie 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) ?

La législation spéciale connaît des solutions variées:

- Pour des sanctions qui ont purement le but de rétablir la conformité avec la loi, une faute n'est normalement pas nécessaire.
- Pour des sanctions qui ont (aussi) un caractère quasi-pénal, la législation exige souvent une faute. La jurisprudence demande généralement une faute même dans des cas où la loi ne le dit pas expressément, p.ex. pour le retrait de permis de conduire d'admonestation et pour les sanctions du droit des cartels (ATF 139 I 72 consid. 12.2). Dans d'autres cas, une faute n'est pas exigée, mais le montant de la sanction dépend de la gravité (objective) du comportement illicite.

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) ?

Toutes les décisions administratives sont susceptibles de recours. Sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations; de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations; de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (art. 5 PA). Un acte matériel qui n'est pas considéré comme décision mais qui touche à des droits ou des obligations, peut être soumis à un recours moyennant une décision relative à des actes matériels (art. 25a PA).

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.) ?

V. ci-dessus I-Q1.

L'expropriation n'est pas considérée comme une sanction administrative.

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).

Oui.

Questions accessoires :

Lorsqu'elles sont prononcées, les sanctions non financières doivent-elles avoir un lien de causalité avec l'infraction (administrative) ?

En principe oui: Selon le principe de proportionnalité les mesures doivent être aptes à atteindre le résultat visé, c.à.d. avoir comme but et comme conséquence que le comportement illicite sera évité.

Les sanctions qui sont des sanctions administratives par nature peuvent-elles être utilisées dans la sphère du droit privé (par ex. : une personne qui ne respecte pas l'obligation de verser une pension alimentaire : pourrait-elle être sanctionnée par la confiscation de son véhicule) ?

Pas dans le sens de l'exemple cité. Droit privé et droit administratif sont séparés. Mais naturellement une sanction administrative peut avoir des conséquences sur le plan civil: p.ex. si l'autorité interdit à un banquier d'exercer une fonction dirigeante dans un établissement bancaire, aucun contrat de travail dans ce domaine ne pourra être conclu.

Dans votre système juridique, les sanctions administratives peuvent-elles empiéter sur les droits de propriété (Art. 1 du protocole n°1 de la CEDH – par exemple : gel des actifs, pénalités financières importantes, etc.) ?

Oui, selon la base légale applicable en l'espèce, p.ex.

- gel des actifs (loi sur les embargos)
- confiscation
- pénalité financières importantes (Loi sur les cartels, loi sur les maisons de jeu).

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 ?

Non, puisque les prescriptions du droit de l'Union ne lient pas la Suisse. Toutefois pour des raisons politiques le législateur suisse cherche parfois une solution qui est proche de celle de l'UE.

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.

Les sanctions en droit des cartels peuvent aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires réalisé en Suisse au cours des trois derniers exercices. Le montant est calculé en fonction de la durée et de la gravité des pratiques illicites. Le profit présumé résultant des pratiques illicites de l'entreprise est dûment pris en compte pour le calcul de ce montant (art. 49a al. 1 LCart).

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

- En ce qui concerne la jurisprudence de la CJUE: Pas pertinent pour la suisse.
- En ce qui concerne la jurisprudence de la CEDH: La révision d'un arrêt du Tribunal fédéral peut être demandée si la Cour Européenne des Droits de l'Homme a constaté, dans un arrêt définitif, une violation de la CEDH ou de ses protocoles; une indemnité n'est pas de nature à remédier aux effets de la violation et la révision est nécessaire pour remédier aux effets de la violation. P.ex. après l'arrêt Chambaz de la CEDH (v. ci-dessus) le requérant a demandé la révision de l'arrêt du Tribunal Fédéral qui avait confirmé l'amende.

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 ?

Pas comme règle générale.

Quelques lois connaissent toutefois des solutions à l'amiable.

Exemples:

Art. 29 LCart: " Si le secrétariat considère qu'une restriction à la concurrence est illicite, il peut proposer aux entreprises concernées un accord amiable portant sur les modalités de la suppression de la restriction.

² L'accord requiert la forme écrite et doit être approuvé par la commission. "

Art. 49a al. 2 LCart: " Si l'entreprise coopère à la mise au jour et à la suppression de la restriction à la concurrence, il est possible de renoncer, en tout ou en partie, à une sanction. "

Dans l'application de cette norme il y a évidemment un certain élément d' "accord ". Juridiquement il ne s'agit toutefois pas d'un accord proprement dit: la sanction doit être prise dans la forme d'une décision formelle, même si elle tient compte d'un élément " amiable ". Le contrôle judiciaire de cette décision se fait selon les règles ordinaires.

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.

Merci pour votre coopération !

Lausanne, le 3 février 2017 / SRH