

« À présent il ne lui reste plus grand'chose à faire.

Elle n'a plus qu'à pencher la tête sur le billot, qu'elle enlace de ses deux bras.

(...)

Le premier coup du bourreau a mal porté, le couperet s'est abattu sourdement sur l'occiput.

Un gémissement étouffé s'échappe de la bouche de la victime.

*

Le deuxième coup s'enfonce profondément dans la nuque et fait jaillir le sang.

*

Mais il faut frapper une troisième fois pour achever la décollation.

Et, nouvelle horreur, lorsque l'exécuteur veut saisir la tête par les cheveux pour la montrer, elle roule sur le plancher comme une boule sanglante : il n'a en main que la perruque ; le bourreau la ramasse et la présente à l'assistance.

Vision fantomatique : c'est la tête d'une vieille femme aux cheveux ras et gris. »

*

Monsieur le Président,
Mesdames et Monsieur les Secrétaires de la Conférence,
Mesdames, Messieurs,

De la mort de Marie Stuart sur l'échafaud, telle qu'elle nous est contée par Stefan Zweig, on peut retenir l'horreur qu'inspire la peine capitale, mais aussi la maladresse du bourreau, qui doit abattre sa hache à trois reprises pour trancher la tête de la reine.

Or l'administration n'est-elle pas tout aussi maladroite quand elle doit, elle aussi, s'y prendre à plusieurs fois avant d'infliger enfin une sanction au justiciable ?

*

La sanction administrative est une décision émanant d'une autorité administrative et qui vise à réprimer un comportement fautif.

Avec la prolifération des autorités administratives indépendantes à partir des années 1980, et avec la dépenalisation de certaines activités, la sanction administrative a étendu son empire à pratiquement tous les secteurs de la vie professionnelle et sociale.

Parallèlement, le juge administratif a renforcé les exigences procédurales entourant la sanction administrative.

Pourtant, la sanction administrative est encore à certains égards une *terra incognita* juridique.

Des interrogations demeurent, notamment sur la nécessité de transposer aux sanctions administratives certaines règles issues de la procédure pénale.

Il en va ainsi de l'interdiction de cumuler des poursuites.

Les faits de la présente affaire vous ont été rappelés : la requérante vous demande d'écarter l'application de ce principe.

La question suivante vous est posée :

« Une autorité administrative peut-elle engager de nouvelles poursuites en raison de faits pour lesquels elle a déjà pris une décision définitive de ne pas infliger une sanction ? »

La réponse réside d'abord dans l'analyse de la fonction répressive de la sanction administrative, qui conduit à un rapprochement avec les principes de procédure pénale.

Mais pour essentielle qu'elle soit, la fonction répressive ne permet pas à elle seule de trancher. Car la sanction administrative présente également une dimension pacificatrice, qui doit guider votre réflexion.

La répression, d'abord.

La paix, ensuite.

La sanction administrative se caractérise par sa fonction répressive (I).

Contrairement à la mesure de police administrative, qui vise à prévenir les troubles à l'ordre public, la sanction administrative vient réprimer un comportement fautif.

« *Punir sans juger* »¹ : tel est l'objectif poursuivi par la sanction administrative.

*

Mais il arrive que les premières investigations de l'autorité administrative ne permettent pas de constater le manquement coupable.

« *Deux sûretés valent mieux qu'une, et le trop en cela ne fut jamais perdu* » conclut la fable du loup, de la chèvre et du chevreau.

La maxime vaut pour la révision du procès d'un innocent – mais pourquoi ne s'appliquerait-elle pas dans le cas inverse ?

On voit mal ce qui empêcherait l'administration de lancer ses filets une deuxième fois quand de nouveaux indices du manquement reproché apparaissent.

Le principe est d'ailleurs admis en procédure pénale, par le biais de la réouverture de l'information sur charges nouvelles.

En application de l'article 188 du Code de procédure pénale, quand de nouvelles preuves apparaissent, le ministère public peut en effet demander au juge d'instruction de poursuivre ses investigations après un non-lieu.

¹ D'après le titre d'un article de Mireille Delmas-Marty.

Par analogie, l'autorité administrative devrait donc pouvoir reprendre les poursuites quand apparaît une nouvelle preuve portant sur les mêmes faits.

Soutenir l'inverse revient à entraver l'autorité administrative dans sa recherche de la vérité et, par-là, dans sa fonction répressive.

*

« Je vais lui couper la tête, se dit-elle, pour la punir de toutes les piqûres qu'elle a faites. »

Sophie s'empresse de tirer son couteau pour torturer une innocente abeille.

La petite fille sera punie et devra *« porter à [son] cou les morceaux de l'abeille enfilés dans un ruban, jusqu'à ce qu'ils tombent en poussière »*.

La comtesse de Ségur conclut : *« Depuis, elle ne fit jamais souffrir aucun animal »*.

Dans *Les Malheurs de Sophie*, les punitions infligées par Mme de Réan ne sont jamais seulement répressives : elles sont aussi éducatives.

De même, si la sanction administrative punit, ce n'est pas seulement parce que la morale – ou Dieu, comme dirait Mme de Réan – l'impose : c'est aussi parce que la sanction a une fonction dissuasive.

En empêchant l'autorité administrative de réprimer le comportement fautif une fois que celui-ci est enfin constaté, après une première décision définitive de ne pas sanctionner, on s'expose à des récidives.

Si bien que l'objectif de régulation des autorités administratives n'est pas rempli.

Si la fin justifie les moyens, le but poursuivi par la sanction administrative impose donc de reprendre les poursuites.

*

Mais, jusqu'à preuve du contraire, la comtesse de Ségur n'est pas René Chapus – et des principes de morale éducative ne sauraient contenter le juriste.

L'analyse ne peut se cantonner aux fins poursuivies – sans examiner la régularité des moyens.

Dès 1989, le Conseil constitutionnel a exigé des autorités administratives qu'elles respectent les principes fondamentaux de la procédure pénale.

Parmi les principes cités, on trouve celui de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, ou encore le respect des droits de la défense.

Dès lors, il semble légitime d'ajouter à cette liste le principe qui nous intéresse aujourd'hui, également issu de la procédure pénale : « *non bis in idem* » - celui qui a déjà été jugé ne peut l'être une seconde fois.

Dans la décision *Cahuzac* de 2016, les juges de la rue Montpensier rappellent que ce principe s'applique aux sanctions administratives – dans la mesure où il se rattache au principe constitutionnel de nécessité des délits et des peines.

La règle *non bis in idem* est en outre consacrée depuis longtemps par le juge administratif.

Vous avez ainsi affirmé à plusieurs reprises qu'il s'agit d'un principe général du droit – notamment dans vos décisions *Commune de Petit-Quevilly* et *Caisse primaire d'assurance-maladie de la région dieppoise*.

Cependant, la portée exacte de cette règle reste à préciser.

*

En effet, les décisions que je viens de citer ne se rapportent qu'à l'interdiction du cumul des sanctions.

Est-il pour autant légitime d'étendre l'interdiction au cumul des poursuites ?

Au sens traditionnel, le principe *non bis in idem* interdit de poursuivre à nouveau un individu pour des faits dont il a déjà répondu définitivement devant la justice.

C'est cette conception qui a donné naissance à la maxime, et c'est également celle que l'on retrouve à l'article 368 du Code de procédure pénale.

Cette interprétation a en outre valeur conventionnelle : elle apparaît à l'article 4 alinéa 1 du protocole additionnel n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Or la Cour de Strasbourg a précisé, dans son arrêt *Grande Stevens*, que ces dispositions s'appliquent aux sanctions administratives dès lors qu'elles présentent un certain degré de gravité.

La voie semble toute tracée : les poursuites ne sauraient reprendre après une décision définitive de ne pas infliger de sanction.

*

Néanmoins, l'application systématique des principes de droit pénal ne permet pas d'appréhender tous les enjeux de la question qui vous est posée aujourd'hui.

Il convient de revenir aux principes qui président à la règle *non bis in idem* et de déterminer si leur application est pertinente au regard des autres fonctions de la sanction administrative.

La sanction administrative remplit également une fonction pacificatrice (II).

L'article 6 alinéa 1 du Code de procédure pénale déduit l'extinction de l'action publique de la seule « chose jugée ».

Mais pourquoi accorder un tel crédit à la notion de chose jugée ? Que renferme-t-elle ?

*

« *L'acte de juger* », écrit Paul Ricoeur, « *a deux finalités* » :

- l'une, « *courte, en vertu de laquelle juger signifie trancher, en vue de mettre un terme à l'incertitude* » ;
- l'autre, « *plus longue, plus dissimulée sans doute, à savoir la contribution à la paix publique* ».

La décision de justice clôt le différend, ce qui constitue un prélude indispensable à la réconciliation des parties.

Mais pour atteindre la paix sociale, il faut donner à cette résolution du conflit une certaine permanence.

C'est l'autorité de la chose jugée qui donne au jugement sa stabilité – de façon positive, en rendant la décision de justice incontestable, et de façon négative, en prohibant de poursuivre à nouveau les mêmes faits.

Ce raisonnement est-il transposable aux sanctions administratives ?

*

En l'absence de juge, la décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre revêt l'autorité de la chose décidée.

Mais l'autorité administrative s'apparente alors à une juridiction.

Le professeur Hauriou remarquait que, comme le juge pénal, l'autorité administrative résout un conflit en faisant appel au droit.

D'ailleurs, les sanctions disciplinaires concernant les professions réglementées sont prononcées par de véritables juridictions, constituées au sein des ordres professionnels. Ces sanctions n'ont pas la nature de décision administrative.

La distinction entre autorité de la chose jugée et autorité de la chose décidée paraît purement rhétorique dans ce contexte.

Tout comme le jugement, la sanction administrative contribue donc, à terme, à la paix sociale. L'interdiction du cumul des poursuites trouve ainsi sa pleine justification.

*

Pourtant, on est en droit de se demander si la sanction administrative s'apparente bien à un jugement.

D'abord, parce qu'une sanction administrative demeure, dans la grande majorité des cas, une décision de l'administration.

À ce titre, elle est soumise au régime des actes administratifs, et peut par exemple être abrogée ou retirée.

On mesure la distance entre jugement pénal et sanction administrative.

Ensuite, il n'est pas certain que la décision de l'autorité administrative remplisse la même fonction symbolique que le jugement.

La sanction administrative est beaucoup plus acceptable socialement que la sanction pénale : moins stigmatisante, elle est également plus technique.

En un mot, la sanction administrative n'a pas la même gravité que la sanction pénale.

D'abord parce que la sanction administrative ne peut jamais être privative de liberté.

Mais la sanction administrative est également moins grave au sens latin de *gravitas* : elle est moins pesante, moins lourde de sens.

Car la sanction administrative vient sanctionner des conduites qui, bien qu'évidemment répréhensibles, heurtent moins les consciences.

Une violation du règlement relatif au stationnement des avions n'est pas un homicide.

Au décorum solennel de la salle d'audience se substitue souvent une procédure toute bureaucratique.

La force symbolique de la sanction administrative en est atténuée.

Ainsi, la sanction administrative ne semble pas remplir la même fonction de paix sociale que la sanction pénale.

Dès lors, le principe de non-cumul des poursuites ne s'impose pas avec la même évidence dans le cadre des sanctions administratives.

**

Afin de sortir de l'impasse, remontons encore le fil d'Ariane et portons notre regard sur l'évolution historique de la règle *non bis in idem*.

Lors de la genèse de ce principe, la protection de l'individu n'était pas la préoccupation dominante des juristes romains – et elle n'était pas non plus centrale dans l'ancien droit.

Les Lumières changèrent la donne.

Montesquieu, Beccaria, Voltaire étaient scandalisés par la sévérité et la cruauté de la justice pénale.

Le principe *non bis in idem* participe pleinement de cette réforme humaniste.

A la fin du XVIIIème siècle, la protection de l'individu contre la multiplication des poursuites fait même son entrée dans la Constitution, en France comme aux Etats-Unis.

L'idée s'est imposée en effet qu'une justice humaine se doit de protéger la sécurité juridique des personnes poursuivies – sécurité juridique qui est, selon le professeur Carbonnier, « *le besoin juridique élémentaire et, si l'on ose dire, animal* ».

*

« *Denys [de Syracuse]* » écrit Cicéron « *le fit asseoir sur un lit d'or (...) Ayant fait approcher la table, il ordonna que son invité y fut servi par de jeunes esclaves, les plus beaux qu'il eût (...). Parfums, couronnes, cassolettes, mets exquis, rien ne fut épargné.*

Ainsi Damoclès se croyait le plus fortuné des hommes,

lorsque tout à coup, au milieu du festin, il aperçut au-dessus de sa tête une épée nue, que Denys y avait fait attacher, et qui ne tenait que par un simple crin de cheval ».

Telle l'épée qui vacille dangereusement au-dessus de la tête de Damoclès, la menace d'une nouvelle poursuite plane sur le justiciable.

Or les sanctions administratives peuvent avoir des conséquences significatives sur la vie des personnes physiques et morales.

Ainsi, toute personne qui a fait l'objet de poursuites répressives et dont le sort juridique a été fixé par une décision définitive doit pouvoir continuer à organiser sa vie en fonction de la décision rendue – sans avoir à supporter la menace permanente d'une nouvelle procédure.

Ce besoin de sécurité juridique est le même quelle que soit la nature de l'autorité qui inflige la sanction – juge pénal comme autorité administrative.

Mesdames et Messieurs,

« *L'Etat est le plus froid de tous les monstres froids* », s'exclame Zarathoustra.

Vous pouvez faire mentir l'adage.

La possibilité d'insuffler de l'humanité dans l'exercice de la répression administrative vous est offerte aujourd'hui.

Je vous invite à donner au principe *non bis in idem* toute son ampleur.

À retenir la hache du bourreau maladroit.

Je conclus donc au rejet.