

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITÉ DES MINISTRES

RECOMMANDATION N° R (91) 1

DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES

RELATIVE AUX SANCTIONS ADMINISTRATIVES

*(adoptée par le Comité des Ministres le 13 février 1991,
lors de la 452^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Considérant que les autorités administratives jouissent de pouvoirs de sanction considérables qui trouvent leur origine à la fois dans la croissance de l'Etat administratif et dans une tendance marquée à la décriminalisation ;

Considérant qu'il est souhaitable, du point de vue de la protection des personnes, d'encadrer la prolifération de sanctions administratives en soumettant celles-ci à un ensemble de principes ;

Rappelant les principes généraux sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration définis dans sa Résolution (77) 31 et les principes relatifs à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration contenus dans sa Recommandation n° R (80) 2 ;

Considérant que les actes administratifs infligeant une sanction administrative doivent être entourés de garanties complémentaires,

Recommande aux gouvernements des Etats membres de s'inspirer dans leur droit et leur pratique des principes énoncés dans la présente recommandation.

Champ d'application

La présente recommandation s'applique aux actes administratifs qui infligent une pénalité aux personnes, en raison d'un comportement contraire aux normes applicables, qu'il s'agisse d'une amende ou de toute autre mesure punitive d'ordre pécuniaire ou non.

Ces pénalités sont dénommées ci-après sanctions administratives.

Ne sont pas considérées comme telles :

— les mesures que l'autorité administrative est tenue de prendre en exécution d'une condamnation pénale ;

— les sanctions disciplinaires.

Dans la mise en œuvre de ces principes, il convient de tenir compte des exigences d'une administration bonne et efficace, et des intérêts publics majeurs. Lorsque ces exigences commandent de modifier (ou d'exclure) un ou plusieurs de ces principes, dans des cas particuliers ou dans des secteurs spécifiques de l'administration publique, il convient néanmoins de s'efforcer, conformément aux objectifs généraux de la présente recommandation, de garantir le respect d'un maximum d'équité.

Principes

Principe 1

La loi détermine les sanctions administratives applicables et les circonstances dans lesquelles celles-ci peuvent être prononcées.

Principe 2

1. Aucune sanction administrative ne peut être infligée pour un acte qui, au moment des faits, ne constituait pas un comportement contraire aux normes applicables. Si une sanction moins rigoureuse était applicable au moment des faits, la sanction plus sévère instituée par la suite ne peut être infligée.
2. L'entrée en vigueur, après les faits, de dispositions moins répressives profite à la personne à l'égard de laquelle l'autorité administrative envisage de prendre une sanction.

Principe 3

1. Une personne ne peut être soumise à une sanction administrative deux fois pour un même fait, sur la base d'une même règle de droit ou de règles de droit protégeant le même intérêt social.
2. Lorsqu'un même fait donne lieu à des poursuites par plusieurs autorités administratives, sur la base de règles de droit protégeant des intérêts sociaux distincts, chacune de ces autorités tient compte de toute sanction déjà prononcée pour le même fait.

Principe 4

1. L'action des autorités administratives contre des comportements contraires aux normes applicables se prescrit dans des délais raisonnables.
2. Lorsqu'une autorité administrative a entamé une procédure administrative de sanction, elle doit agir avec une célérité raisonnable eu égard aux circonstances de l'affaire.

Principe 5

Toute procédure administrative de sanction qui a été ouverte à l'encontre d'une personne donne lieu à une décision de clôture.

Principe 6

1. Outre les principes d'une procédure administrative équitable énoncés par la Résolution (77) 31 et applicables aux actes administratifs en général, les principes suivants s'appliquent spécifiquement à la prise de sanctions administratives:
 - i. La personne à l'égard de laquelle il est envisagé de prendre une sanction administrative est informée préalablement des faits qui lui sont reprochés.
 - ii. Elle dispose du temps suffisant pour préparer sa défense, eu égard à la complexité de l'affaire et à la sévérité des sanctions susceptibles d'être prononcées.
 - iii. Elle-même, ou son représentant, est informée de la nature des éléments de preuve recueillis contre elle.
 - iv. Elle a la possibilité d'être entendue avant le prononcé de la sanction.
 - v. L'acte administratif infligeant une sanction comporte les motifs sur lesquels il est fondé.
2. Il peut être renoncé aux principes ci-dessus, sous réserve de l'acquiescement ultérieur de la personne intéressée et conformément à la loi, dans les affaires de peu d'importance passibles de pénalités pécuniaires limitées.

Cependant, si la personne s'oppose à la sanction qui lui est proposée, l'ensemble des garanties du paragraphe 1 s'applique.

Principe 7

La charge de la preuve incombe à l'autorité administrative.

Principe 8

L'acte administratif infligeant une sanction est soumis, au minimum, à un contrôle de légalité devant une juridiction indépendante et impartiale établie par la loi.