

PARTIE III. LES FINALITÉS DE LA RÉPRESSION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE VI. L'EXÉCUTION ET L'EFFICACITÉ DE LA RÉPRESSION ADMINISTRATIVE

Julien BÉTAILLE

Selon Jean Rivero, « on attend, de la peur du gendarme et du juge, qu'elle suffise à maintenir dans les sentiers du Droit ceux qu'effleure la tentation de s'en écarter »²⁷³. Si l'objectif principal de la répression est bien le respect du droit, il faut, pour que cette stratégie fonctionne, que le gendarme existe, qu'il cherche, qu'il trouve, qu'il prononce une sanction et qu'il veille à son application.

Avant de comprendre comment appréhender l'évaluation de l'efficacité de la répression administrative, il est indispensable de s'entendre sur les mots. L'efficacité peut d'abord être définie comme le caractère de ce qui est efficace, c'est-à-dire « qui produit l'effet que l'on attend »²⁷⁴. L'effet « attendu » est celui qui, non seulement concourt à la finalité de la norme, mais surtout atteint cette finalité²⁷⁵. Par conséquent, une norme est efficace lorsque son effet atteint l'objectif posé par son auteur. Jacques Mourgeon définissait ensuite la répression administrative comme étant celle qui est « effectuée par l'administration »²⁷⁶. Plus fondamentalement, à travers la répression, il s'agit d'infliger une punition, c'est-à-dire une « sanction destinée non pas à indemniser la victime, mais à faire subir au coupable une souffrance dans sa personne ou ses biens »²⁷⁷. La répression administrative peut ainsi être entendue comme le fait de réprimer le comportement d'administrés au moyen de normes édictées sous forme d'actes administratifs unilatéraux dans le but de punir le non-respect d'une loi ou d'un acte administratif. Il faut enfin rapprocher la notion d'efficacité de celle de répression. Quel est l'objectif de la répression ? Au-delà de punir a posteriori un coupable, sur un plan plus général, l'objectif est la conformité des comportements à la règle. On compte sur la peur du gendarme pour inciter au respect du droit, pour dissuader sa violation. Par conséquent, la répression est efficace si le droit est respecté car tel est son objectif.

Dès lors, il est difficile d'étudier l'efficacité de la répression en elle-même. Dans cette hypothèse, il s'agirait simplement de constater le respect ou le non-respect du droit, sans en examiner les ressorts. Plus intéressant est de comprendre ce que la question de l'efficacité de la répression recouvre. Il s'agit ainsi d'enquêter, à travers une approche qualitative²⁷⁸, sur les éléments qui concourent à cette efficacité : le regard se porte pêle-mêle sur l'intelligibilité des

²⁷³ Jean Rivero, « Sur l'effet dissuasif de la sanction juridique », in *Mélanges offerts à Pierre Raynaud*, Dalloz, Paris, 1985, p. 678.

²⁷⁴ *Le Petit Robert*.

²⁷⁵ V. Julien Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne*, thèse, droit, Limoges, 2012, n° 18, 19.

²⁷⁶ Jacques Mourgeon, *La répression administrative*, thèse, droit, LGDJ, Paris, 1967, p. 9.

²⁷⁷ Gérard Cornu, entrée « punition », in *Vocabulaire juridique*, PUF.

²⁷⁸ Une approche quantitative apparaît en outre délicate en l'absence de données statistiques suffisantes sur les sanctions administratives prononcées dans les différents secteurs étudiés.

normes²⁷⁹, la recherche et détection des infractions, l'intervention effective de la sanction en cas de manquement, son adéquation au but recherché de punition-dissuasion et son exécution.

L'ensemble de ces questions se rapporte à la capacité de dissuasion du dispositif de répression. C'est d'ailleurs ici l'enjeu principal : du niveau de dissuasion dépend le caractère préventif de la sanction et donc en partie le respect du droit. Ainsi, pour Jacques Mourgeon, « répressives dans leur effet, dans leur but, dans l'intention qui les anime, (les sanctions) sont cependant préventives aux mêmes points de vue, puisqu'elles tendent à prévenir des infractions qui pourraient être ultérieurement commises »²⁸⁰. La question de l'efficacité de la répression est également importante pour la crédibilité de l'action publique. Il en va en effet de la confiance des destinataires de la norme dans la capacité de l'État d'en assurer le respect et, plus largement, dans le contrat social. De plus, dans au moins deux des domaines étudiés, l'efficacité de la répression fait l'objet de véritables obligations juridiques au niveau européen²⁸¹. Ainsi les sanctions doivent-elles être « effectives, proportionnées et dissuasives », que ce soit en matière de transport²⁸² ou d'environnement²⁸³.

Il est possible d'identifier trois principaux éléments susceptibles d'avoir un impact sur le niveau de dissuasion de la répression et ainsi sur son efficacité, cela quels que soient les domaines étudiés. Il s'agit tout d'abord de la qualité du dispositif de détection des infractions (I.). Ensuite, dès lors qu'une infraction est constatée, il faut qu'une sanction soit effectivement prononcée. C'est le niveau de réponse administrative qui est ici en cause (II.). La sanction elle-même, singulièrement son caractère adapté et son exécution, aura enfin une influence sur l'efficacité de la répression (III.).

²⁷⁹ Nous ne reviendrons pas sur cette question, car elle dépasse le sujet et revêt une certaine spécificité. Il reste que le caractère dissuasif des sanctions tient en partie à l'intelligibilité des normes sanctionnées et à celle des sanctions elles-mêmes. En effet, « *la sanction doit être connue de ceux qu'elle risque de frapper* » (Jean Rivero, « Sur l'effet dissuasif de la sanction juridique », *op. cit.*, p. 680). Il faut néanmoins observer, dans plusieurs domaines couverts par la présente recherche, une dispersion des textes prévoyant des sanctions administratives. Cela est notamment le cas en matière de prestations sociales. En matière d'environnement comme de santé, ce ne sont respectivement que les ordonnances n° 2012-34 du 11 janvier 2012 et n° 2013-1183 du 19 décembre 2013 qui ont entrepris un regroupement des textes et une harmonisation du droit.

²⁸⁰ Jacques Mourgeon, *La répression administrative*, *op. cit.*, p. 162.

²⁸¹ Cela implique donc pour la Commission européenne la possibilité de déclencher une action en manquement si elle estime que l'obligation n'est pas respectée. Le cas échéant, la Cour de justice de l'Union européenne pourrait être saisie d'un recours en manquement portant sur l'efficacité de la répression.

²⁸² V. l'article 22 du règlement (CE) n° 1071/2009 du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route.

²⁸³ De façon générale en matière d'environnement et plus particulièrement en matière de pollution industrielle, le droit de l'Union européenne impose aux États de faire respecter le droit de l'environnement (v. l'article 8, §1 de la directive n° 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles qui prévoit que « *les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les conditions de l'autorisation soient respectées* ») et de prévoir des sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* » (v. l'article 23 de la directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ; l'article 8, §1 de la directive n° 2005/35 du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions ; l'article 5 de la directive n° 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et le paragraphe 42 du Préambule de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles [prévention et réduction intégrées de la pollution] qui dispose que « *les États membres établissent des règles concernant les sanctions à appliquer en cas de violation des dispositions nationales arrêtées en vertu de la présente directive et qu'ils veillent à ce qu'elles soient mises en œuvre. Il importe que ces sanctions soient effectives, proportionnées et dissuasives* »).

I. LA DÉTECTION DES INFRACTIONS

La détection des infractions est un préalable indispensable à la répression proprement dite. Elle en est la source au sens propre du terme. Même si toutes les infractions détectées ne donnent pas lieu à une sanction, toutes les sanctions ont pour origine la détection d'une infraction. On comprend donc aisément combien l'efficacité de la répression dépend de la détection. Or, celle-ci nécessite à la fois une bonne organisation administrative (A.), des moyens adaptés (B.) ainsi qu'une culture et une formation en matière de répression (C.).

A.- L'organisation administrative de la détection

En ce qui concerne l'administration active elle-même, on se limitera à observer que l'organisation administrative de la détection des infractions est marquée par un éclatement important des corps et des agents en charge des contrôles²⁸⁴. En matière de prestations sociales, si l'on trouve au sein des organismes sociaux des agents dédiés à la recherche de la fraude sociale, cela n'est pas le cas au sein de nombreux conseils départementaux en ce qui concerne la fraude au RSA²⁸⁵. Dans le domaine de la santé, il existe un éclatement des agents habilités à contrôler les pratiques des professionnels de santé tandis qu'en matière de transports, la liste des agents habilités à constater les infractions est particulièrement longue. Cela est d'autant plus dommage que ces agents ne sont pas regroupés mais appartiennent au contraire à des ministères différents²⁸⁶. Le constat de l'éclatement est également valable en matière d'environnement même si l'ordonnance du 11 janvier 2012 a pris le soin de regrouper l'ensemble des agents habilités sous la bannière des « inspecteurs de l'environnement »²⁸⁷. Néanmoins, cette appellation cache encore d'importantes disparités que devrait contribuer à estomper le regroupement de l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) au sein de la nouvelle agence pour la biodiversité.

En ce qui concerne la coopération de l'administration avec les autres parties prenantes de la répression, il faut souligner, dans la plupart des domaines étudiés, l'existence de diverses formes de coordination avec l'action pénale menée par le Parquet. Par exemple, en matière de prestations sociales, certains organismes sociaux passent des conventions avec les Parquets. Des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) ont été créés et se réunissent sous la co-présidence du préfet et du procureur. De même, en matière de transports, des conventions entre le Parquet et l'administration existent dans certaines régions. Le cas échéant, il est intéressant de voir que « *les agents de l'administration se substituent au Parquet en rédigeant eux-mêmes les ordonnances pénales, qui visent à sanctionner les infractions commises. Le Parquet signe les ordonnances pénales établies par les contrôleurs des transports terrestres* »²⁸⁸. La coopération se manifeste sous une autre forme en matière de consommation puisqu'ici c'est une partie de la formation des magistrats qui est assurée par l'école nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

En revanche, la coopération avec les tiers n'est pas ou peu présente, que ce soit au niveau de la détection ou au niveau de la sanction elle-même. D'ailleurs, le rôle des tiers n'est quasiment pas évoqué dans les rapports sectoriels et dans les comptes rendus d'entretien. En

²⁸⁴ En complément, on se reportera plus généralement aux développements du I. A. du présent rapport.

²⁸⁵ Le rapport sectoriel relève ainsi que « *dans nombre de conseils départementaux, aucune personne n'est identifiée comme "réfèrent fraude"* ».

²⁸⁶ Le rapport sectoriel indique ainsi que « *dans la pratique, ce contrôle est effectué essentiellement par cinq corps, appartenant à autant de ministères* ».

²⁸⁷ V. l'article L. 172-1 du code de l'environnement.

²⁸⁸ Rapport sectoriel sur les transports.

matière de répression administrative, l'administration ne compte que sur elle-même pour détecter les infractions et reste réticente à l'égard de toute forme de « délation ». Il arrive néanmoins que l'initiative spontanée des tiers soit accueillie, voire organisée comme en matière d'installations classées où un formulaire de plainte a été mis à la disposition du public²⁸⁹.

B.- *Les moyens de la détection*

L'étendue des moyens juridiques mis au service de la détection des infractions ne semble d'une part pas poser de difficultés particulières. Les pouvoirs des agents sont en général très étendus (assermentation, droit de visite, etc.), comme en matière de prestations sociales, de transports ou encore d'environnement. Aucun des rapports sectoriels ne fait ressortir de difficultés à exercer les missions de contrôle en raison d'un manque de pouvoir.

La question des moyens humains est d'autre part plus compliquée. Faute de données statistiques systématiques²⁹⁰, il est difficile d'évaluer la suffisance des moyens. Néanmoins, en matière d'environnement, où les données sont disponibles, il est possible de comparer les moyens de l'administration aux éléments à contrôler. Ainsi, en 2014, l'inspection des installations classées comptait 1246 postes équivalents temps plein pour 495 000 installations à contrôler. La même année, c'est environ 20 000 visites d'inspection qui ont été réalisées²⁹¹. Autrement dit, environ 4 % des installations ont été visitées. Dans ce domaine comme dans celui de la police de l'eau, les contrôles sont très fréquemment considérés comme insuffisants²⁹².

C.- *La culture et la formation en matière de répression*

La culture de la répression est variable selon les domaines étudiés mais globalement l'administration n'est pas très à l'aise avec la logique répressive. Dans certains secteurs comme l'environnement, le problème est très ancré et a des conséquences sur l'efficacité de la répression²⁹³. Tous les niveaux de l'action administrative sont alors concernés, de l'agent en charge du contrôle jusqu'au plus haut niveau de l'État.

La formation est évoquée pour la plupart des domaines étudiés. Les besoins se portent surtout sur la dimension juridique de la répression. Des formations à la rédaction des procès-verbaux sont dispensées en matière de prestations sociales et dans le domaine de l'eau. En matière de consommation, l'école de formation intègre de véritables cours de droit et en matière de transports la formation intègre des éléments juridiques. Le problème de la dimension juridique de la formation se pose de façon plus aiguë lorsque les agents chargés des contrôles viennent de filières techniques (environnement par exemple).

²⁸⁹Ce formulaire est disponible en ligne : www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/IMG/doc/Formulaire_de_reclamation.doc

²⁹⁰ En matière de transports, il existe entre 450 et 500 contrôleurs des transports terrestres (CTT).

²⁹¹ Chiffres au 31 décembre 2014, disponibles sur le site de l'inspection des installations classées : www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr

²⁹² V. par exemple Conseil d'État, *L'eau et son droit, Rapport public 2010*, vol. 2, *La documentation française*, 2010, Paris, p. 220.

²⁹³ Ce problème avait été mis en avant par le passé et reste d'actualité. V. Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir, La découverte*, 1994.

II. LA RÉPONSE ADMINISTRATIVE

Lorsqu'une infraction est détectée, elle appelle en principe une réponse de l'administration consistant en ce qu'une sanction soit prononcée. Pour autant, la réponse n'est le plus souvent pas systématique (A.). Les autorités titulaires du pouvoir de sanction sont en général confrontées à un dilemme lorsqu'il s'agit d'infliger la sanction (B.).

A.- L'absence de systématique de la réponse

La réponse de l'administration aux comportements infractionnels n'est pas systématique. L'administration dispose en principe d'un pouvoir discrétionnaire. L'existence de tolérances administratives dans la pratique n'est donc pas surprenante. C'est plutôt leur étendue qui interpelle.

En premier lieu, la décision de sanctionner fait en principe l'objet d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration, ce qui autorise théoriquement l'absence de systématique de la réponse²⁹⁴. Dans certains cas il est décidé de ne pas prononcer de sanction. C'est ainsi qu'en matière de fraude aux prestations sociales, les directeurs de caisses disposent d'une large liberté et peuvent même abandonner la procédure. Néanmoins, en ce qui concerne le pouvoir de suspendre le versement d'une prestation, « *alors que la loi prévoit un caractère discrétionnaire au prononcé de la suspension en matière de RSA, le directeur de la CAF a une compétence liée en matière de prestations logement* ». En matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), dès lors que le rapport d'inspection a constaté l'inobservation des prescriptions de l'arrêté préfectoral d'autorisation, le préfet est placé en situation de compétence liée en ce qui concerne l'adoption d'une mise en demeure²⁹⁵. En revanche, si le préfet « peut » sanctionner en cas de non-respect de la mise en demeure²⁹⁶, il n'y est pas tenu. Le choix de sanctionner ou non relève de son pouvoir discrétionnaire²⁹⁷.

En second lieu, d'un point de vue pratique, l'étendue des tolérances administratives — définies comme « *la latitude que se donne l'autorité publique de ne pas sanctionner certaines illégalités manifestes, mais jugées bénignes* »²⁹⁸ — semble importante dans plusieurs domaines couverts par l'étude. En matière de consommation tout d'abord, 83 % de la réponse est constituée d'avertissements, et donc pas de sanction : « *la philosophie générale est de privilégier la pédagogie* »²⁹⁹. En matière de transports ensuite, une sanction administrative ne peut être prononcée qu'en cas de pluralité d'infractions. La tolérance est inscrite dans la loi puisque celle-ci exige des « *manquements graves et répétés* » pour justifier une sanction. De plus, les contrôleurs « *font parfois preuve de mansuétude* » et toutes les infractions ne font pas

²⁹⁴ Il existe cependant des exceptions. En matière de prestations sociales, il est prévu qu'au delà d'un certain montant de préjudice, les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale sont tenus de porter plainte en se constituant partie civile (L. 114-9 CSS). Il ne s'agit pas de répression administrative, mais cela peut conduire à une autre forme de réponse au comportement infractionnel.

²⁹⁵ Article L. 171-7 du code de l'environnement ; CE, 15 février 1974, *Sieur Arnaud, Rec.*, p. 115 ; CE, 5 juillet 2004, *Lescure*, n° 243801, *AJDA* 2005, p. 610, note François-Guy Trébulle ; Cass. Crim., 21 février 2006, *Société Soferti*, n° 05-82.232 ; CE, 9 juillet 2007, *Min. de l'écologie c. Société Terrena*, n° 288367 : *BDEI*, n° 11, 2007, p. 35, concl. M. Guyomar. Il en va de même en matière de police de l'eau (article L. 216-1 du code de l'environnement ; CAA Nantes, 26 nov. 2010, *Union régionale de Bretagne-Maine-Normandie des fédérations pour la pêche et la protection du milieu aquatique et a.*, n° 09NT00920, *AJDA*, 2011, p. 33, concl. S. Degommier).

²⁹⁶ Il en va de même pour l'article L. 171-7 tel qu'issu de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012.

²⁹⁷ CE, 16 novembre 1998, *Min. de l'environnement c. SA Compagnie des bases lubrifiantes*, rec., p. 411.

²⁹⁸ Lucile Tallineau, « Les tolérances administratives », *AJDA*, 1978, p. 3.

²⁹⁹ Rapport sectoriel en matière de consommation.

l'objet d'un procès-verbal. Il existe une pratique de la régularisation, sauf en cas de volonté délibérée de fraude. Enfin, dans le domaine de l'environnement, le rapport sectoriel montre que « *tous les manquements constatés par les inspecteurs/agents contrôleurs ne donnent pas lieu à des rapports en manquement* ». Cette situation n'est pas nouvelle. Elle est régulièrement constatée, par exemple par le Conseil d'État dans le domaine de l'eau³⁰⁰. Même lorsque les rapports en manquement sont rédigés, ils sont loin de tous aboutir à une sanction. En matière d'installations classées, en 2014, les contrôles ont abouti à prononcer 2280 mises en demeure mais seulement 250 sanctions administratives ont été adoptées³⁰¹. Vu sous un angle optimiste, cela veut dire que plus de 89 % des mises en demeure ont atteint leur objectif de retour à la conformité³⁰². Au contraire, cela peut aussi vouloir dire que le niveau des tolérances administratives dans ce domaine est particulièrement important³⁰³.

En particulier dans le domaine de l'environnement, les indices convergent et montrent un véritable problème de culture administrative vis-à-vis de la répression. Au-delà du fait que la répression n'est souvent pas comprise par les destinataires de la norme, notamment les agriculteurs³⁰⁴, ce sont les agents de l'administration eux-mêmes qui sont réticents à utiliser la répression. Cela commence tout d'abord par une modification du vocabulaire administratif, par la constitution d'un « jargon » visant à dissimuler et à tenir à distance la répression. Ainsi parle-t-on d'« écart » au lieu de non-conformité ou de violation. Ensuite, les agents modifient le sens de certaines procédures comme celle de mise en demeure. Alors que cette dernière constitue en réalité un avertissement sans frais invitant à la régularisation, elle est perçue par beaucoup d'agents comme étant une sanction à part entière. Dès lors, l'administration tend à éviter de prononcer des mises en demeure en présence de manquements jugés peu importants³⁰⁵, alors même qu'elle est en situation de compétence liée. Elle tend également à créer des procédures qui n'existent pas dans les textes. En effet, en matière d'installations comme en matière d'eau, la procédure prévoit un rapport constatant les manquements, lequel est suivi obligatoirement d'une mise en demeure puis éventuellement d'une sanction. Probablement convaincue que la mise en demeure est infamante, l'administration pratique l'informalité en multipliant les « lettres de rappel » et les « demandes de régularisation » non prévues par les textes. Il règne enfin un malentendu concernant la finalité même de la répression administrative. La finalité punitive de la répression, pourtant supposée première, semble très éloignée des préoccupations de l'administration. Celle-ci utilise la répression pour inciter à l'exécution des arrêtés de police, mais rarement pour « punir ». Il y a quasiment, de sa part, un refus d'assumer cette mission de punition. Comme le résume le rapport sectoriel, « *la perception d'une sanction efficace par les services tient en un mot : régularisation* ».

³⁰⁰ Ainsi, « *sur les 40 % de contrôles effectués sur le terrain et donnant des résultats non conformes, 91 % débouchent d'après le ministère de l'Écologie sur un simple rappel à la réglementation et 8,5 % seulement sur une mise en demeure* » (Conseil d'État, *L'eau et son droit*, op. cit., p. 221).

³⁰¹ Les chiffres au 31 décembre 2014 sont disponibles sur le site internet de l'inspection des installations classées : <http://www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr/Chiffres-cle-de-l-Inspection.html>

³⁰² Comme le souligne le rapport sectoriel, « *se baser sur le nombre d'arrêtés de mise en demeure ou de sanction laisse de surcroît dans l'ombre toutes les procédures qui s'interrompent au moment d'une régularisation volontaire* »

³⁰³ La Cour des comptes constatait déjà en 2010 qu'en matière de police de l'eau « *26 % des contrôles réalisés par les services de l'État donnent lieu à une réponse administrative ou pénale, mais seuls 1 % conduisent à une sanction*. (En matière d'installations classées), *7 % se traduisent par une sanction administrative ou pénale* » (Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010, La documentation française*, 2010, p. 625).

³⁰⁴ Sur les difficultés liées aux contrôles dans ce domaine, v. Jean-Paul Bastian, Frédérique Massat et Simone Saillant, *Rapport de la mission Contrôles en agriculture*, 19 mai 2015.

³⁰⁵ Le rapport sectoriel montre ainsi que « *Lorsque l'écart est simple, le service ne fait pas de proposition de mise en demeure. L'écart devient grave si le manquement est récurrent et manifeste. Dans ce cas, il y a systématiquement une proposition de suites* ».

B.- Les dilemmes de la répression

L'importance des tolérances administratives s'explique en partie par le fait qu'au-delà de problèmes culturels, l'autorité titulaire du pouvoir de sanction est souvent confrontée à un dilemme opposant la sanction à l'absence de sanction³⁰⁶. Autrement dit, il existe souvent une excellente raison de ne pas punir. Par exemple, en matière de prestations sociales, le souci de ne pas placer le fraudeur dans une situation sociale encore plus difficile incite à ne pas le sanctionner. En matière de consommation, c'est le souci de préserver la santé des entreprises locales qui décourage la répression³⁰⁷. Il en va de même en matière d'environnement. Le « chantage à l'emploi » y a été plusieurs fois dénoncé, notamment dans le domaine des installations classées. On hésite également à prononcer des sanctions car cela pourrait compromettre les chances qu'un exploitant aurait d'obtenir une subvention de mise aux normes distribuée par les agences de l'eau. Dans le domaine de l'eau, l'État incite ainsi à des contrôles « pédagogiques », « acceptables » pour le syndicalisme agricole³⁰⁸. Dans les parcs nationaux, les directeurs sont réticents à sanctionner car cela pourrait compromettre les actions du parc. Ces dernières s'inscrivent dans des processus de concertation dans lesquels la recherche de la confiance, plutôt que la défiance, domine. En matière de prestations sociales, le président du Conseil départemental hésite à sanctionner les bénéficiaires du RSA qui ne sont autres que ses propres électeurs.

Au-delà de la nature des différents dilemmes, c'est aussi le positionnement de l'autorité administrative vis-à-vis d'eux qui importe. L'autorité est plus ou moins sensible à l'intérêt consistant à ne pas sanctionner, selon la distance dont elle bénéficie par rapport à ces dilemmes. Par exemple, les domaines de l'environnement et de la consommation montrent que le préfet, traditionnellement chargé de concilier les différents aspects de l'intérêt général, est souvent réticent à sanctionner³⁰⁹. Il en va de même des élus locaux qui peuvent avoir tendance à refuser d'utiliser leur pouvoir de sanction à l'égard de leurs administrés.

L'amélioration de l'efficacité de la répression passe dès lors par un plus grand éloignement entre l'autorité titulaire du pouvoir de sanction et les différents types de dilemmes. Comme cela a déjà été proposé dans certains domaines³¹⁰ et comme cela existe déjà dans de nombreux autres, la mise en place d'une autorité administrative indépendante est une voie possible d'amélioration de l'impartialité de l'autorité titulaire du pouvoir de sanction³¹¹. Sans aller nécessairement jusque-là, plusieurs éléments intéressants figurent dans les rapports sectoriels. Ainsi, en matière d'environnement, la délégation de signature du préfet vers les services déconcentrés est perçue comme un moyen d'améliorer l'efficacité de la répression. En matière de transports, il est intéressant de constater que la Commission

³⁰⁶ L'ensemble de ces dilemmes n'est pas sans engendrer des conséquences regrettables : l'égalité entre les citoyens est rompue au stade de l'application de la norme et des distorsions de concurrence peuvent naître de ces différences de traitement.

³⁰⁷ En témoigne l'exemple figurant dans le rapport sectoriel et montrant que l'action du préfet allait dans le sens d'une diminution drastique du montant d'une amende dans le domaine du vin et sous pression du syndicalisme agricole.

³⁰⁸ Séminaire du 16 décembre 2014.

³⁰⁹ Dans le domaine de l'environnement, le préfet va même parfois plus loin en limitant directement l'action des services de détection. Ainsi, « *il peut même arriver que l'on interdise à l'agent de formaliser son rapport en manquement administratif et qu'on lui demande de ne pas donner suite* » (rapport sectoriel sur l'environnement).

³¹⁰ En matière d'environnement, v. Julien Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme, op. cit.*, 305 et s.; 418 et s.. Appuyant cette proposition, v. Hubert Delzangles, « Les autorités de régulation indépendantes de marché et la prise en compte de l'environnement », in Jochen Sohnle et Marie-Pierre Camproux (dir.), *Marché et environnement*, Bruylant, 2014, p. 449; Agathe Van Lang, « Droit répressif de l'environnement : perspectives en droit administratif », RJE, n° spécial, 2014.

³¹¹ V. Hubert Delzangles, *L'indépendance des autorités de régulation sectorielles – Communications électroniques, Énergie et Postes*, thèse, droit, Bordeaux, 2008.

régionale des sanctions administratives est présidée par un magistrat de l'ordre administratif. Elle formule un avis motivé sur les projets de sanction et cet avis est transmis au préfet.

III. LE CARACTÈRE ADAPTÉ DE LA SANCTION ET SON EXÉCUTION

L'efficacité de la répression dépend aussi de la sanction elle-même (A.) et, bien sûr, de son exécution (B.).

A.- *Le caractère adapté de la sanction*

Le choix de la sanction, parmi le panel prévu par les textes, revêt une grande importance. Est-elle proportionnée à la gravité des faits ? Est-elle suffisamment sévère³¹² ? Et *in fine* est-elle dissuasive ?

Dans la plupart des domaines étudiés, des sanctions pécuniaires sont prévues. En principe, elles peuvent facilement être proportionnées et sont ainsi dissuasives. Néanmoins, tout le potentiel de la souplesse offerte par les sanctions pécuniaires n'est pas nécessairement exploité. En matière de prestations sociales, le montant de la pénalité est calculé en fonction de la gravité des faits³¹³ et cela est encadré par des plafonds et des planchers³¹⁴. Néanmoins, ce n'est pas toujours respecté en pratique. Dans le domaine de l'environnement, la réforme de 2012 a ajouté la possibilité d'infliger des amendes administratives mais pour l'heure il n'y a pas de méthodologie commune dans le calcul des amendes et encore moins de stratégie concernant l'utilisation de ce nouvel outil. En ce qui concerne la santé, la gravité du manquement est prise en compte par l'ANSM pour déterminer le montant de la sanction financière³¹⁵ mais par exemple, les sanctions à l'égard des personnes morales sont en principe plafonnées à 10 % du chiffre d'affaires³¹⁶. Par conséquent, il n'est pas possible de corréliser complètement la sanction avec le bénéfice lié à la fraude. En revanche, en matière de pratiques commerciales trompeuses, la sanction peut être proportionnée au profit réalisé par l'entreprise³¹⁷. Néanmoins, en pratique, le « disgorgement », c'est-à-dire la restitution du profit, n'est pas toujours mis en œuvre. En outre, en matière de consommation, il existe un logiciel permettant d'harmoniser le calcul du montant de l'amende administrative au niveau national. Dès lors, il existe des critères communs, notamment la gravité du manquement, l'importance de l'atteinte à l'ordre public, la situation financière de l'entreprise, et la possibilité d'ajuster de 10 % en fonction des circonstances locales.

La publicité de la sanction présente par ailleurs un intérêt en termes de dissuasion. Une grande entreprise est parfois plus sensible à sa réputation qu'au fait de se voir infliger une amende importante. En matière de santé, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) publie sur internet les injonctions qu'elle émet et les sanctions financières qu'elle prononce. Dans le domaine des installations classées pour la protection de l'environnement, « *une circulaire du 20 février 2013 prévoit la publication sur internet des*

³¹² Par exemple, il a été relevé qu'en matière de transports, les sanctions ne sont pas toujours assez sévères (séminaire du 16 décembre 2014).

³¹³ Article L. 114-17 I. al. 2 du code de la sécurité sociale.

³¹⁴ Le Département des Deux-Sèvres utilise une amende plancher de 50 euros en matière de fraude au RSA.

³¹⁵ Cela a été formalisé par l'ANSM dans des lignes directrices (ANSM, *Lignes directrices relatives à la détermination des sanctions financières*).

³¹⁶ Article L. 5471-1 du code de la santé publique issu de l'ordonnance n° 2013-1183 du 19 décembre 2013 relative à l'harmonisation des sanctions pénales et financières relatives aux produits de santé et à l'adaptation des prérogatives des autorités et des agents chargés de constater les manquements.

³¹⁷ Séminaire du 16 décembre 2014.

arrêtés de mise en demeure et des sanctions signées par le préfet, ainsi que le rapport de l'inspection qui a proposé la sanction. Cependant, cette publication n'est pas systématique sur l'ensemble du territoire »³¹⁸. Cette publicité est d'autant plus intéressante qu'elle permet à certaines victimes d'exercer leurs droits à réparation devant le juge judiciaire³¹⁹. Ce type d'action, même si elle a pour but la réparation d'un préjudice, met également en avant la dimension punitive de la responsabilité civile.

B.- L'exécution de la sanction

L'attention de l'administration ne semble tout d'abord pas très portée sur l'exécution des sanctions. Seul le rapport sectoriel consacré à la consommation mentionne le suivi effectué par la DGCCRF sur l'application des sanctions.

En matière de prestations sociales ensuite, une difficulté particulière complique l'exécution des sanctions : c'est la possible insolvabilité de l'assuré, lequel est en outre protégé par des règles sur la saisissabilité des pensions. Le problème de solvabilité, même s'il n'est pas mis en avant dans les autres rapports, est susceptible de se poser dans les autres domaines également, notamment lorsqu'une entreprise est sanctionnée.

Enfin, au moins dans les domaines de l'environnement et des transports, l'inexécution de sanctions administratives est punie pénalement³²⁰. En outre, en matière d'environnement, il est prévu qu'à la suite d'une sanction restée sans effet, le préfet peut adopter une autre sanction administrative sans mise en demeure préalable³²¹.

Recommandations pour améliorer l'efficacité de la répression

- Définir par voie de circulaire une stratégie répressive dans chacun des domaines étudiés. Cette stratégie définit notamment les moyens de coordination entre l'action administrative et l'action pénale. Elle s'inspire de la pyramide de la répression. S'inspirant des textes européens, elle a pour objectif des sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* », c'est-à-dire des sanctions qui sont effectivement prononcées en cas de manquement, dont le contenu est adapté à la gravité du manquement et qui incitent par leur exemplarité au respect du droit.
- Améliorer la détection des infractions :
 - o en regroupant les corps et les agents en charge des contrôles ;
 - o en sanctuarisant les moyens administratifs consacrés à la détection, au contrôle et à la répression ;
 - o en modifiant la formation des agents : il s'agit de garantir un niveau suffisant de formation juridique et, surtout, de générer une véritable culture de la répression au sein de l'administration.
- Améliorer la réponse de l'administration aux manquements constatés en réduisant le niveau des tolérances administratives : cela passe par la diffusion d'une véritable

³¹⁸ Rapport sectoriel sur l'environnement.

³¹⁹ C'est ainsi qu'une association de protection de l'environnement a obtenu la réparation du préjudice moral né de la violation d'un arrêté préfectoral : v. par exemple Cass., 3e civ., 8 juin 2011, *Société Alvéa*, n° 10-15500 ; *Droit de l'environnement*, n° 193, 2011, p. 243.

³²⁰ Articles L. 173-1 II. du code de l'environnement et L. 3452-6 3° du code des transports.

³²¹ CAA Nantes, 10 octobre 1990, *M. Bernard Goupil*, n° 89NT00984 ; CAA Nancy, 2 avr. 1992, *Société Comptoirs Français des Pétroles du Nord*, n° 90NC00399.