



ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT DE LA SORBONNE
Département de droit public et de droit fiscal

Thèse pour le doctorat en droit public

LA CONTRAVENTION ET LE DROIT ADMINISTRATIF
CONTRIBUTION À L'ÉTUDE DU DROIT PÉNAL DE POLICE

Présentée par

Natacha PAGET-BLANC

Sous la direction de

Monsieur le Professeur Xavier DUPRÉ DE BOULOIS

Soutenue publiquement le 2 juillet 2025

Membres du jury

Pascal BEAUVAIS, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Élise CARPENTIER, Professeure à l'Université Aix-Marseille

Stéphane DETRAZ, Maître de conférences à l'Université Paris-Saclay (rapporteur)

Jacques PETIT, Professeur à l'Université de Rennes (rapporteur)

Benoît PLESSIX, Professeur à l'Université Paris-Panthéon-Assas

Olivier RENAUDIE, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

*À mes parents,
Aux Payet*

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma reconnaissance la plus sincère à Monsieur le Professeur Xavier Dupré de Boulois, directeur de cette thèse, pour son précieux encadrement. Par ses encouragements, ses critiques, sa rigueur scientifique et sa curiosité, il a su m'accompagner et m'appuyer tout au long de ce travail.

Je remercie également Pascal Beauvais, Élise Carpentier, Stéphane Detraz, Jacques Petit, Benoît Plessix et Olivier Renaudie pour avoir consenti à participer à mon jury de soutenance.

Je souhaite dire toute ma reconnaissance à mes parents, mes sœurs et Martin pour leurs encouragements et leur soutien.

Je pense avec une affection toute particulière à Alex et Coralie, deux très belles amitiés nées à la faculté au fil de discussions passionnées sur le droit. Leur générosité, leur gentillesse et leur intelligence m'ont touchée et ont rendu ce parcours plus humain et plus riche.

Je remercie également mes autres camarades et amis pour leur bonne humeur, leur amitié et leur aide tout au long du doctorat : Lisa, Eléa, Magdalena, Virginie, Ana, Juliette, Alice, Noëlie, Marie-Alice, Camille. Et Robin, pour son humour et sa passion.

SOMMAIRE

Introduction

PARTIE 1 : LA CONTRAVENTION, AUX CONFINS DU DROIT PÉNAL ET DU DROIT ADMINISTRATIF

Titre 1 : Une nature pénale relative

Chapitre 1 : Une qualification pénale formelle

Chapitre 2 : Un régime pénal restreint

Titre 2 : Des liens étroits avec la police administrative

Chapitre 1 : La compétence de l'autorité réglementaire de police

Chapitre 2 : Une fonction de protection de l'ordre public administratif

PARTIE 2 : LA CONTRAVENTION, INFRACTION RELEVANT DU DROIT PÉNAL DE POLICE

Titre 1 : Un enracinement historique au sein du droit pénal de police

Chapitre 1 : L'infraction de police dans l'histoire juridique

Chapitre 2 : La consécration de la contravention contemporaine

Titre 2 : Un rattachement actuel au droit pénal de police

Chapitre 1 : La reconfiguration du lien entre contravention et droit pénal de police

Chapitre 2 : La reconstruction d'une notion de droit pénal de police

Conclusion générale

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

<i>Act.</i>	Actualité
<i>Aff.</i>	Affaire
<i>AJDA</i>	Actualité juridique du droit administratif
<i>AJ pén.</i>	Actualité juridique pénal
<i>Arch. Phil. Dr.</i>	Archives de philosophie du droit
<i>Arch. Pol. Crim.</i>	Archives de politique criminelle
<i>Ass.</i>	Arrêt de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État
<i>Bull.</i>	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation
<i>Cah. Cons. cons.</i>	Cahiers du Conseil constitutionnel
<i>Cass. Crim.</i>	Chambre criminelle de la Cour de cassation
<i>CE</i>	Conseil d'État
<i>CEDH</i>	Cour européenne des droits de l'homme
<i>Chron.</i>	Chronique
<i>Cons. cons.</i>	Conseil constitutionnel
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités territoriales
<i>CGPPP</i>	Code général de la propriété des personnes publiques
<i>Conv. EDH</i>	Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales
<i>C. pén.</i>	Code pénal
<i>CPP</i>	Code de procédure pénale
<i>CRPA</i>	Code des relations entre le public et l'administration
<i>D.</i>	Recueil Dalloz
<i>DP</i>	Dalloz périodique
<i>Dev. Soc.</i>	Revue Déviance et société
<i>Doc. Fr.</i>	La documentation française
<i>Dr. Pén.</i>	Revue droit pénal
<i>Dr. Admin.</i>	Revue droit administratif
<i>EDCE</i>	Études et documents du Conseil d'État
<i>Gaz. Pal.</i>	Gazette du Palais
<i>JCI</i>	JurisClasseur

<i>JCP A</i>	La semaine juridique – Administrations et collectivités territoriales
<i>JCP G</i>	La semaine juridique général
<i>JORF</i>	Journal officiel de la République française
<i>LGDJ</i>	Librairie générale de droit et de jurisprudence
<i>LPA</i>	Les Petites Affiches
<i>Pouvoirs</i>	Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques
<i>PUAM</i>	Presses Universitaires d'Aix-Marseille
<i>PUF</i>	Presses Universitaires de France
<i>Rev. Adm.</i>	Revue administrative
<i>RDP</i>	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
<i>RDPC</i>	Revue de droit pénal et de criminologie
<i>RDSS</i>	Revue de droit nationale et social
<i>RFDA</i>	Revue française de droit administratif
<i>Rép. Min.</i>	Réponse ministérielle
<i>Rép. Cont. admin.</i>	Répertoire de contentieux administratif
<i>Rép. Pol. Admin.</i>	Répertoire de police administrative
<i>Rép. Pén.</i>	Répertoire de droit pénal et de procédure pénale
<i>Rép. Puiss. Pub.</i>	Répertoire de la responsabilité de la puissance publique
<i>RIDP</i>	Revue internationale de droit pénal
<i>RPDP</i>	Revue pénitentiaire et de droit pénal
<i>RSC</i>	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
<i>RTD Civ.</i>	Revue trimestrielle de droit civil
<i>S.</i>	Recueil Sirey

INTRODUCTION

« Ce qui se passe vraiment, c'est ce qui se passe chaque jour
et revient chaque jour, le banal, le quotidien, l'évident, le commun,
l'ordinaire, l'infra-ordinaire, le bruit de fond, l'habituel »
(G. PEREC, *L'infra-ordinaire*, Seuil, 1989, p. 11).

1. La protection de l'ordre public au quotidien. Les contraventions incarnent le droit pénal dans sa dimension la plus ordinaire, cette couche juridique qui s'inscrit dans le quotidien, le banal, l'évident. Ces « *infractions quotidiennes* »¹ répriment des gestes anodins que toute personne est susceptible de commettre. Quel usager n'a jamais oublié de valider son titre de transport dans le bus ? Quel piéton n'a jamais traversé en dehors d'un passage clouté ? Quant au tapage nocturne, véritable « *face répressive du délicat problème des obligations de voisinage cher aux civilistes* »², n'est-il pas le lot de la vie en zone urbaine où la promiscuité et la faible isolation des logements fragilisent la tranquillité quotidienne ? En matière contraventionnelle, il n'est pas question de criminalité mais d'indiscipline ou d'incivilité, ni de punition mais d'avertissement ou de rappel à l'ordre. Le contrevenant n'est pas un individu hostile aux valeurs de la société mais plutôt un usager récalcitrant³ ou un joueur utilement avisé du peu de risques que ses actions lui font courir⁴. Les contraventions apparaissent déjà comme en marge d'un droit pénal symbolisant l'extrême et l'exceptionnel⁵ et perçu comme « *spectaculaire* »⁶. Leurs incriminations décrivent plutôt le « *socle minimal d'exigences réciproques et de garanties essentielles de la vie en société* »⁷ : elles sont le versant pénal d'un ordre public quotidien.

¹ G. BEAUSSONIE, « Infraction », *Rep. dr. Pén.*, Dalloz, 2021, n°64.

² G. LEVASSEUR, « Les éléments constitutifs du tapage nocturne », *RSC*, 1990, 791.

³ J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », in *Mélanges Jean Pradel*, Cujas, 2006, p. 167.

⁴ C. PÉREZ-DÍAZ, *Jeux avec des règles pénales. Le cas des contraventions routières*, coll. « Logiques sociales », 1998.

⁵ Y. MAYAUD, « La loi pénale, instrument de valorisation sociale », in *Livre du bicentenaire du Code pénal et du Code d'instruction criminelle*, Dalloz, 2010, p. 4.

⁶ J. LARGUIER, *Le droit pénal*, PUF, 2005, p. 3.

⁷ CONSEIL D'ÉTAT, Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral, 2010, p. 26.

2. **Punir, mais surtout, prévenir.** Les contraventions intéressent le droit administratif car elles remplissent une fonction préventive traditionnellement assignée à la police administrative. Elles révèlent la finalité propre de certains mécanismes répressifs qui visent moins à punir qu'à affecter positivement les comportements des individus en vue de prévenir les troubles à l'ordre public. Leur visée préventive s'illustre par la nature des agissements qu'elles répriment. Elles sanctionnent des comportements faiblement attentatoires à l'ordre public lorsqu'ils sont commis individuellement mais susceptibles de le troubler plus sérieusement dès lors qu'ils seraient commis en masse⁸. Par exemple, le simple fait de jeter un déchet sur la voie publique ne cause pas véritablement de trouble à l'ordre public. En revanche, si ce comportement n'était pas puni – même au titre de sanctions relevant de la sphère sociale -, il serait susceptible d'entraîner divers troubles (propagation de nuisibles et de maladies, encombrement de la voie publique, etc.).

3. **Annnonce de plan.** Les contraventions constituent les « *parents pauvres* »⁹ du droit pénal. Certains auteurs considèrent qu'elles relèvent d'un « *droit pénal de bagatelles* »¹⁰ ou d'un « *droit pénal de peccadilles* »¹¹. Pour autant, elles soulèvent d'importantes questions en droit pénal et en droit administratif. En déplaçant le curseur de la punition au stade de l'infime et en appréhendant de simples manquements aux règles de discipline quotidienne¹², elles posent les conditions minimales de la vie en société. Au même titre que les crimes et délits, elles participent à la protection de la société et définissent l'équilibre entre liberté et ordre public. Elles semblent toutefois assurer cette fonction en empruntant des formes et des moyens s'inspirant du droit administratif. L'objet de cette étude consiste ainsi à s'interroger sur les contraventions et leur relation avec le droit administratif. Il s'agit de rendre compte de la spécificité des contraventions au sein du système répressif et de conceptualiser la nature des liens qui les unit au droit administratif. En effet, les contraventions apparaissent communément comme des infractions originales ou comme des intruses en droit pénal (I). Certaines de leurs caractéristiques évoquent la logique des procédés administratifs (II) et justifient de les inscrire dans une réflexion plus vaste sur les relations entre droit pénal et droit

⁸ E. DREYER, *Droit pénal général*, LexisNexis, 2024, p. 83.

⁹ J. SALVAIRE, « Le concours idéal de contraventions », *D*, 1960, 1588.

¹⁰ A. DECOCQ, *Droit pénal général*, A. Colin, 1971, p. 98, citant R. Garraud.

¹¹ L'expression est attribuée à Van Litz et Goldschmidt. V. F. CHABAS, « La notion de contravention », *RSC*, 1969, p. 38.

¹² E. DREYER, *op. cit.*, p. 80.

administratif (III). Enfin, il conviendra d'expliciter les choix méthodologiques retenus et de présenter l'esprit de la recherche (IV).

I) La contravention, aux marges du droit pénal

4. Dans l'opinion publique, les contraventions sont fréquemment assimilées aux infractions au Code de la route et aux procès-verbaux qui les constatent. Pour le juriste, elles désignent une catégorie générale d'infractions caractérisée par la faible gravité de sa peine et inscrite au sein de la classification tripartite des infractions. Si le Code pénal comprend de nombreuses contraventions, elles sont majoritairement définies dans des réglementations techniques, ce qui dévoile leur association à l'exécution des normes administratives (A). Par ailleurs, elles obéissent à des règles sensiblement distinctes de celles applicables aux crimes et délits et font figure d'intruses en droit pénal (B).

A) L'identification de la contravention

5. **La contravention dans le langage commun.** Les significations attribuées au mot « *contravention* » dans le langage courant font apparaître certains éléments caractéristiques de la catégorie juridique notamment sa moindre gravité et sa faible association au droit pénal. Le terme « *contravention* » vient du latin *contravenire* qui signifie agir contrairement à une prescription ou à une obligation - qu'elle soit juridique ou non¹³. Il désigne des situations de contrariété entre une situation factuelle et une norme¹⁴. Il n'est pas spécifiquement réservé aux infractions pénales. On peut ainsi « *contrevenir* » à des obligations, des valeurs, des engagements. Ces termes sont généralement employés pour désigner des manquements neutres et de faible gravité¹⁵. Ils se distinguent nettement d'autres termes désignant des manquements tels qu'« *enfreindre* » ou « *transgresser* ». Ces derniers renvoient à des violations caractérisées d'obligations et sont plus fréquemment associés au champ pénal. Comme le souligne le dictionnaire du *Littré*, le mot contravention est « *celui qui a le moins de force, qui est le plus général et qui peut par conséquent s'appliquer aux*

¹³ Dictionnaire du Petit Robert, « contrevenir », 2024.

¹⁴ Dictionnaire de l'Académie française, « contravention », 2005.

¹⁵ Dictionnaire Le Littré, « contravention », 2024 ; G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2024, « contravention »

petites désobéissances. Les graves désobéissances ne sont caractérisées que par enfreindre, et transgresser »¹⁶.

6. Les usages associés à ces termes dans le langage courant donnent à voir que la contravention n'est pas véritablement perçue comme une catégorie d'infractions pénales par le public. Dans l'imaginaire collectif, la contravention se résume souvent à l'amende forfaitaire acquittée entre les mains de l'agent verbalisateur. Elle évoque « *l'idée, conforme à la réalité juridique, d'une infraction mineure, parfois réduite d'ailleurs à l'image d'un "P-V"* »¹⁷. Tout au plus, en tant qu'infraction est-elle réduite aux infractions du Code de la route. Les individus affirment avoir « *commis une contravention* »¹⁸ à bord de leur véhicule et dans leur esprit le fait comprend tout entier l'infraction.

7. **La définition légale de la contravention.** Selon l'article 111-1 du Code pénal, les contraventions constituent la catégorie générale d'infractions pénales de moindre gravité aux côtés des crimes et délits. Elles sont définies par voie réglementaire¹⁹ et sont passibles d'une peine d'amende inférieure à 3 000 € selon l'article 131-13 du Code pénal. La définition de la contravention est formelle : son critère tient à la nature et au montant de la peine – bien que le choix de la peine découle de la gravité intrinsèque de l'infraction. Il existe cinq classes de contraventions allant d'une amende de 38 € pour les contraventions de la première classe à une amende de 1 500 € pour les contraventions de la cinquième classe – ce montant atteignant 3 000 € en cas de récidive²⁰. Les contraventions peuvent être punies de peines complémentaires telles que la suspension du permis de conduire, l'interdiction de détenir une arme et l'obligation d'accomplir un stade de sensibilisation à la sécurité routière²¹. Elles relèvent de la compétence du Tribunal de police²², qui est une formation spécialisée du tribunal judiciaire²³.

8. La contravention définie à l'article 111-1 du Code pénal diffère des contraventions douanières et de grande voirie. Les premières sanctionnent divers manquements à la législation douanière. Elles sont subdivisées en cinq classes mais

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ F. DESPORTES, F. LE GUNEHEC, *Droit pénal général*, Economica, 2009, p. 26.

¹⁸ V. G. CORNU, *op. cit.*

¹⁹ Art. 111-2 C. pén. ; art. R. 610-1 et s. C. pén.

²⁰ Art. 131-13 C. pén. ; Art. 131-40 C. pén.

²¹ Art. 131-16 et art. 131-17 C. pén. ; Art. 131-14 C. pén. pour les contraventions de la cinquième classe.

²² Art. 521 CPP.

²³ Loi n°2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions, n°2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

se distinguent des contraventions de droit commun en raison des peines qui leurs sont associées. Elles sont punies de peines plus lourdes que celles prévues à l'article 131-13 du Code pénal. L'amende prévue pour les contraventions douanières de la cinquième classe peut ainsi s'élever à 3 700 euros et les manquements peuvent être sanctionnés d'une peine d'emprisonnement sans être qualifiés de délits²⁴. Les contraventions du Code pénal doivent également être distinguées des contraventions de grande voirie. Il s'agit des infractions constatées et réprimées par voie administrative en matière de manquements aux textes protégeant l'intégrité ou l'utilisation du domaine public, à l'exclusion du domaine public routier²⁵. Comme l'indiquent le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, les contraventions de grande voirie « *ne sont pas, compte tenu de leur objet et des règles de procédure et de compétence qui leur sont applicables, des contraventions de police* »²⁶. Elles s'en rapprochent toutefois car certains éléments de leur régime sont définis en référence au Code pénal. Ainsi, les amendes applicables en matière de contraventions de grande voirie sont comprises dans les limites prévues pour les contraventions de droit commun²⁷.

9. Les champs des contraventions. Les contraventions répriment une variété de comportements ayant en commun leur faible gravité. Au sein du Code pénal, leurs incriminations répriment des comportements divers tels que la diffamation, l'injure non publique²⁸, la menace de violences²⁹ ou encore l'outrage sexiste³⁰. Elles sanctionnent également des comportements relevant de la discipline locale et urbaine. Elles punissent des manquements à des règlements de police³¹ ou à des règles relevant de l'ordre public local comme le non-respect des règles encadrant la collecte d'ordures³², les brocantes et vide-greniers³³, l'abandon d'épaves, d'armes ou objets dangereux³⁴ et l'entrave à la libre circulation sur la voie publique³⁵.

²⁴ Cass. Crim 28 juin 2017, n°16-82.215.

²⁵ Art. L. 2132-2 CGPP.

²⁶ Cons. Cons., 23 sept. 1987, n°87-151 L, Nature juridique de certaines dispositions de l'article L. 69-1 du Code des postes et télécommunications ; CE, 22 juin 1987, Rognant, n°50787.

²⁷ Toutefois, les textes spéciaux peuvent déroger à ces dispositions et prévoir des peines plus sévères. V. Art. L. 2132-26 CGPPP.

²⁸ Art. R. 621-1 C. pén. ; art. R. 625-7 et s. C. pén. pour celles ayant un caractère raciste ou discriminatoire.

²⁹ Art. R. 623-1 C. pén.

³⁰ Art. R. 625-8-3 C. pén.

³¹ Art. R. 610-5 C. pén.

³² Art. R. 632-1 C. pén.

³³ Art. R. 633-5 C. pén.

³⁴ Art. R. 634-2 C. pén. ; art. R. 635-8 C. pén. ; art. R. 641-1 C. pén.

³⁵ Art. R. 644-2 C. pén.

10. La majorité des contraventions figure dans les dispositions répressives insérées dans les codes techniques. Dans différents domaines comme le droit pénal routier, elles constituent la sanction privilégiée des manquements aux réglementations administratives. Ainsi, les contraventions composent l'essentiel des infractions prévues dans le Code la route - contre quelques délits et aucun crime³⁶. Bien que le droit routier constitue l'un des domaines de prédilection des contraventions, celles-ci se déploient dans d'autres dispositifs répressifs. Par exemple, les violations des règles relatives à la sécurité et à l'hygiène au travail sont souvent passibles de peines contraventionnelles. Les dispositions des articles R. 4747-1 et suivants du Code du travail répriment divers agissements tels que l'emploi illégal d'une personne protégée et la méconnaissance des règles relatives à l'organisation de la médecine au travail. Le Code de la consommation prévoit aussi des peines contraventionnelles pour assurer le respect de la réglementation relative à la conformité et à la sécurité des produits et services³⁷. Le droit pénal de l'environnement, véritable droit d'ingénieurs et de la réglementation³⁸, constitue l'une des branches où les contraventions sont le plus nombreuses. Elles punissent les manquements aux différentes polices spéciales de l'environnement. Les articles R. 216-7 et suivants du Code de l'environnement instituent des contraventions aux manquements à la police des eaux et des milieux aquatiques. On pourrait également citer les contraventions prévues dans le Code rural et de la pêche maritime³⁹, le Code forestier⁴⁰, le Code de l'énergie⁴¹, etc.

11. Les chiffres relatifs aux contraventions : un phénomène de masse. Les contraventions ont pour spécificité de réprimer des agissements commis en masse pouvant mettre le système judiciaire sous tension. Cette dimension est particulièrement prégnante en matière de circulation routière où il est estimé qu'un conducteur commet une infraction tous les trois kilomètres⁴². Le rapport annuel établi par l'Agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI) fait

³⁶ P. COUV RAT, *Circulation routière. Infractions et sanctions*, Éd. Sirey, 1989, p. 19.

³⁷ Art. R. 451-1 et s. C. Conso.

³⁸ V. JAWORSKI, « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », *Les cahiers de droit*, n°3-4, vol. 50, p. 889.

³⁹ Art. R. 215-1 et s. C. Rur.

⁴⁰ Art. R. 163-1 et s. C. Forest.

⁴¹ Art. R. 143-3 C. Énerg.

⁴² P. COUV RAT, M. MASSÉ, *Circulation routière*, Sirey, 1989, n°5, n°12, citant une étude de l'Organisation mondiale de la santé. Plus récemment, cette organisation a observé que 50 % des conducteurs admettent dépasser les limites de vitesse en agglomération, v. OMS, « Rapport de situation sur la sécurité routière dans le monde », 2023, p. 42.

état de l'émission de 58 millions d'avis pour l'année 2023⁴³. Ces chiffres reflètent une importante partie de la délinquance contraventionnelle constatée car l'ANTAI traite des contraventions forfaitisées relevées par un radar ou par un terminal permettant la saisie d'un procès-verbal électronique ainsi que d'autres infractions ciblées⁴⁴. Il reste qu'il est difficile de déterminer exactement la mesure statistique des contraventions commises en raison de la diversité des *corpus* de règles sanctionnées et de l'existence de pratiques répressives variables selon les domaines considérés⁴⁵. Une autre difficulté tient au fait qu'elles sont absentes de nombreux documents statistiques publics. Les statistiques publiées par la direction de la police judiciaire – connues sous le nom d'« état 4001 »⁴⁶ – ne comprennent pas les contraventions.

12. La dimension de masse du contentieux n'est pas sans influencer le régime des contraventions. Elle justifie la limitation des principes du procès pénal au nom de la recherche d'une répression rapide, automatique et efficace. Les particularismes affectant les contraventions ne sont pas seulement procéduraux mais aussi substantiels. Ils mettent en évidence la place originale qu'elles occupent au sein du droit pénal.

B) Les spécificités de la contravention

13. **Les spécificités substantielles.** Les contraventions se présentent comme des infractions pénales mais presque tout dans leur régime conduit à les distinguer des crimes et délits⁴⁷. Leur support textuel est original car elles sont définies par le pouvoir réglementaire⁴⁸. Elles dérogent ainsi au principe de légalité des délits et des

⁴³ ANTAI, « Rapport d'activité 2023 », accessible à l'adresse : <https://www.antai.gouv.fr/actualites/le-rapport-dactivite-2023-est-disponible/>.

⁴⁴ Avant sa création, les données statistiques sur les amendes n'étaient pas centralisées et étaient très approximatives. La Cour des comptes critiquait fréquemment cet état des choses, notamment, au regard de l'importance de la ressource financière constituée par le produit de ces amendes. V. COUR DES COMPTES, *La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter*, 2018.

⁴⁵ C. BARBERGER, « Point de vue : délinquances quotidiennes », *Cahiers de la sécurité intérieure*, IHESI, 1996, n°23, p. 9 et s.

⁴⁶ Ce document prend appui sur les relevés opérés par les membres de la police et de la gendarmerie nationale et comprend cent sept catégories de délinquances répertoriées dans un index. V. P. ROBERT, R. ZAUBERMAN, *Mesurer la délinquance*, Presses de Sciences Po, 2001, p. 13 et s. ; A. BAUER, C. SOULLEZ, *Les fichiers de police et de gendarmerie*, PUF, « Que sais-je ? », 2001, p. 30 et s.

⁴⁷ Pour une synthèse récente relative à la spécificité du régime des contraventions au regard des crimes et délits, v. X. ANONIN, *La spécificité contraventionnelle en matière pénale*, th. Univ. Aix-Marseille, 2018, p. 11.

⁴⁸ CE, Sect., 12 fév. 1960, *Sté Eky*, Rec. p. 101, D, 1960, note J. L'HUISSIER, p. 263 ; JCP, 1960, II, 11629, note G. VEDEL ; Cons. Cons., 19 fév. 1963, n°63-23 L, *Nature juridique des dispositions de l'article 1^{er} de la loi n°60-769 du 30 juillet 1960 relative au corps des Commissaires de l'Air (...)* ; D, 1964, 92, note L. HAMON ; Cass. Crim., 26 fév. 1974, *Schiavon* n°92-93.438, Bull. n°82 ; *Gaz. Pal.* 1974, 1, 235, concl. A TOUFFAIT ; D, 1974, 273, note R. VOUIIN ; RSC, 1974, 855, note J. LARGUIER.

peines qui implique la compétence du législateur pour définir les infractions et les peines qui leur sont associées⁴⁹. Ensuite, l'élément matériel des contraventions s'éloigne des postulats humanistes et libéraux du droit pénal. Elles incriminent des obligations de faire et saisissent des actes négatifs des individus, alors que les crimes et délits répriment habituellement des actions positives. L'intervention de la loi pénale semble même déroger au principe de subsidiarité du droit pénal⁵⁰ puisque les pouvoirs publics peuvent incriminer des agissements en dehors de tout trouble individualisé et concret à l'ordre public. L'originalité de leur élément matériel apparaît également dans le régime de la complicité et de la tentative, la première étant admise de manière restreinte⁵¹ et la seconde jamais punissable⁵². L'élément moral de la contravention est certainement celui qui présente l'originalité la plus accusée. En effet, la constatation d'une faute morale n'est pas nécessaire en matière contraventionnelle⁵³. Par ailleurs, la peine contraventionnelle obéit à des règles spécifiques puisque les peines se cumulent librement⁵⁴, ne sont aggravées par la récidive que dans certaines hypothèses⁵⁵ et le sursis simple est prévu uniquement pour les contraventions des quatre premières classes⁵⁶.

14. Les spécificités procédurales. Sur le plan de la procédure, la contravention présente pour particularité d'être soumise à une procédure peu juridictionnalisée. Le formalisme est atténué et l'ensemble de la procédure est orienté vers la recherche de l'efficacité et de la proximité. Les contraventions relèvent ainsi du Tribunal de police qui est composé de magistrats professionnels et de juges non professionnels⁵⁷. La procédure applicable est légère : l'instruction est exceptionnelle⁵⁸, la procédure de flagrance ne s'applique pas⁵⁹ et des modes spécifiques de saisines sont prévus. Il existe différentes procédures simplifiées permettant de limiter l'intervention du juge. L'amende forfaitaire sanctionne le contrevenant en dehors de tout jugement et

⁴⁹ Art. 111-1 C. pén. ; Art. R. 610-1 C. pén.

⁵⁰ E. DREYER, *Droit pénal général*, op. cit., p. 83.

⁵¹ La complicité par aide et assistance est exclue car seule la complicité par provocation et instruction est retenue. V. Art. 121-7 al. 2 et R. 610-2 al. 2 C. pén.

⁵² Art. 121-4, 2° C. pén. *a contrario*.

⁵³ Art. 121-3 C. pén.

⁵⁴ Art. 132-7 C. pén.

⁵⁵ Art. 132-11 C. pén.

⁵⁶ Art. 132-14 al. 1 C. pén.

⁵⁷ Cet état du droit résulte des dernières réformes législatives, et notamment de la suppression de la juridiction de proximité. Désormais, le juge de proximité est appelé « magistrat exerçant à titre temporaire », et il juge les contraventions des quatre premières classes en siégeant dans le Tribunal de police. V. Art. 15 de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice au XXI^e siècle.

⁵⁸ Art. 44 et 49 CPP.

⁵⁹ Art. 53 CPP et s.

son acquittement a pour effet d'éteindre l'action publique sans aucune intervention du ministère public⁶⁰. L'indemnité forfaitaire permet au contrevenant de conclure une transaction avec l'exploitant pour les contraventions relatives à la police des transports terrestres⁶¹. Dans le cadre de l'ordonnance pénale, le Tribunal de police est amené à statuer sans débat préalable après communication par le ministère public du dossier et de ses réquisitions. Le contrevenant est alors puni en dehors de toute audience et le juge statue par voie d'ordonnance écrite⁶². Du fait de ces différents mécanismes, l'audience du contrevenant devant le juge est de plus en plus rare.

15. À ces différents égards, il est indéniable qu'il existe une « *spécificité contraventionnelle en matière pénale* »⁶³ tant sur le plan substantiel que procédural. Si la contravention présente des spécificités en droit pénal, elle soulève également des questions en droit administratif du fait de sa nature juridique ambivalente.

II) La contravention, objet d'étude en droit administratif

16. Selon J.-H. Robert « *le fondement pratique des contraventions tient aux dangers physiques innombrables qui, dans la société industrielle moderne, menacent les personnes. Pour la sécurité sur la route, à l'usine, à la maison, pour la salubrité des aliments cultivés ou fabriqués, pour la conservation de l'environnement, le gouvernement édicte et sanctionne des centaines de règles d'imprudence* »⁶⁴. Cette citation souligne que les contraventions constituent un instrument mis au service de l'exécutif dans le cadre de la fonction administrative. Leurs incriminations révèlent la mutabilité de l'ordre public et sont liées à l'évolution des missions de l'État. Elles présentent différents liens historiques et techniques avec le droit administratif (A). Si la nature juridique des contraventions est ambivalente en raison de leur dimension administrative, la question spécifique de leur rapport avec le droit administratif est faiblement traitée du fait de la division des doctrines pénalistes et administrativistes (B).

⁶⁰ Art. 529 CPP.

⁶¹ Art. 529-3 CPP ; Art. L. 2241-3 et L. 3114-1 C. Transp.

⁶² Art. 524 et s. CPP

⁶³ X. ANONIN, *La spécificité contraventionnelle en matière pénale*, op. cit. Plus généralement, F. CHABAS, « La notion de contravention », op. cit., p. 1 et s. et p. 281 et s. ; J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », op. cit., p. 161 et s. ; S. DETRAZ, « Faut-il maintenir les contraventions dans le domaine pénal ? », in B. DE LAMY, V. MALABAT, M. GIACOPELLI (dir.), *Droit pénal : le temps des réformes*, Litec coll. Colloques et débats, 2011, p. 40 et s.

⁶⁴ J.-H. ROBERT, *Droit pénal général*, PUF, 2005, p. 93.

A) Les liens entre contraventions et droit administratif

17. Les liens historiques entre contraventions et droit administratif. Les contraventions présentent certains liens avec le droit administratif et notamment la police administrative. Sur un plan historique, elles n'ont pas toujours été inscrites au sein du droit pénal. L'ancien droit ne connaissait pas de « *contraventions* » car le droit pénal n'était pas organisé autour d'une classification formelle des infractions. Il existait des infractions « *de police* » ou de « *petite police* » qui étaient soumises à un régime spécifique et relevaient de la compétence du magistrat de police, c'est-à-dire de l'autorité détenant des pouvoirs de police⁶⁵. Lors de la Révolution et de la refondation du système pénal, les révolutionnaires ne sont pas revenus sur ce principe. Conscients de la nature fondamentalement hybride des contraventions, ils ont fait le choix d'en attribuer le contentieux aux corps municipaux, en contrariété avec le principe de séparation des autorités administrative et judiciaire proclamé⁶⁶. Aux premiers temps du droit pénal moderne, les contraventions étaient donc des sanctions administratives locales⁶⁷. Ce n'est qu'au moment de l'adoption du Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV qu'elles ont formellement rejoint le droit pénal et ont été intégrées à une classification tripartite des infractions⁶⁸.

18. Des liens persistants entre contraventions et droit administratif. Les contraventions présentent encore d'importants points de contact avec le droit administratif. En premier lieu, elles s'apparentent aux sanctions administratives en raison du caractère quasi-administratif de leur procédure. Les procédures simplifiées conduisent à une « *dépénalisation organique* » du contentieux contraventionnel suggérant une certaine parenté avec la répression administrative⁶⁹. Par ailleurs, les contraventions sont étroitement associées à la fonction de police administrative compte tenu de l'objet des manquements qu'elles répriment. Il leur revient d'assurer la sanction habituelle des manquements aux règlements de police administrative. L'article R. 610-5 du Code pénal prévoit ainsi que « *la violation des*

⁶⁵ F. HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle, ou Théorie du Code d'instruction criminelle*, op. cit., T. 6, 1867, p. 9 et s. V. également J.-L. JAY, *Traité des contraventions et de l'instruction criminelle*, Paris, Bureau, 1853.

⁶⁶ Art. 1. du titre XI de la loi des 16 et 24 août 1789 relative à l'organisation judiciaire ; décret des 19 et 21 juillet 1790 relatif à l'organisation de la police municipale et correctionnelle.

⁶⁷ J.-H. ROBERT, « Le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV et sa marque dans le droit pénal actuel », in UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (dir.), *Code pénal et Code d'instruction criminelle, Livre du Bicentenaire*, Dalloz, 2010, p. 46.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ P. COMBEAU, J. LEBLOIS-HAPPE, « Droit pénal et droit administratif », in J.-C. SAINT-PAU (dir.), *Droit pénal et autres branches du droit*, Cujas, 2012, p. 387.

interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 2^e classe ». Le lien entre contraventions et police est également visible au regard de la compétence de l'autorité réglementaire. Comme l'a observé X. Dupré de Boulois, bien qu'elle soit fondée sur l'article 37 de la Constitution, la compétence du pouvoir réglementaire est parfois associée aux pouvoirs de police administrative⁷⁰. Enfin, le régime des contraventions rappelle en partie l'approche préventive de l'ordre public au cœur des procédés de police administrative. Elles constituent des infractions préventives⁷¹ ou des infractions-obstacles⁷² et poursuivent alors une finalité de police administrative. De même, l'absence d'exigence d'une faute morale peut être perçue comme l'expression de l'approche matérielle du trouble à l'ordre public propre au droit de la police administrative⁷³.

19. Une illustration : le droit pénal de la crise sanitaire. La crise sanitaire de la Covid-19 illustre l'intérêt des contraventions pour les autorités administratives. Elles ont permis d'assurer une répression rapide et massive des infractions aux mesures de police sanitaire sans qu'il n'ait été nécessaire de mobiliser un arsenal pénal exceptionnel⁷⁴. Différents éléments les prédisposaient à assurer cette fonction : la compétence du pouvoir réglementaire pour les édicter, leur vocation à sanctionner des règlements de police diffus et locaux, leur procédure rapide et quasi administrative. Avant l'adoption de la loi relative à l'état d'urgence sanitaire, la contravention de l'article R. 610-5 du Code pénal a ainsi permis de pénaliser les mesures adoptées par les autorités de police - du Premier ministre, du ministre de la Santé ou des maires. Au titre de sa compétence réglementaire autonome, le Premier ministre a aussi pu créer une incrimination spécifique pour réprimer les infractions aux mesures de confinement par l'amende prévue pour les

⁷⁰ X. DUPRÉ DE BOULOIS, « Pouvoir réglementaire et contraventions. À propos des circonvolutions du juge administratif autour du fondement du pouvoir réglementaire contraventionnel », *AJDA*, 2012, p. 2429.

⁷¹ J.-P. DOUCET, « Les infractions de prévention », *Gaz. Pal.*, 1973, doct., p. 764 et s.

⁷² Il s'agit des infractions qui visent à éviter qu'un dommage ne se réalise, et les risques sont sanctionnés indépendamment de leurs suites, au seul regard de leur potentialité. V. E. DREYER, *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 660.

⁷³ J. PETIT, « Les controverses récentes sur la distinction entre police administrative et police judiciaire », in AFDA (dir.), *Les controverses en droit administratif*, Dalloz, 2017, p. 42 et s.

⁷⁴ D. RICCARDI, « L'adaptation du droit répressif à l'épidémie de Covid-19 : histoire et enjeux d'une quête redoutable », *RDLF*, 2020, chron. N°35 ; P. ROUSSEAU, « Les infractions de violation des restrictions liées au virus Covid-19 », *AJ. pén.*, 2020, p. 198 ; P. MISTRETTA, « Coronavirus Covid-19 : un droit pénal chimérique », *JCP G*, 2020, n°13, p. 371 ; P. CONTE, « Le droit pénal de crise : l'exemple du virus Covid-19 », *Dr. Pén.*, 2020, n°5, p. 1.

contraventions de la quatrième classe⁷⁵. Ces mesures ont assuré l'efficacité des mesures de confinement dans le cadre d'une simple « *application banale du droit pénal* »⁷⁶. Par la suite, dans le cadre de la loi relative à l'état d'urgence sanitaire, des contraventions et délits de répétition de contraventions ont été institués, confortant le rôle central de ces infractions dans le dispositif de crise⁷⁷.

20. Par la souplesse de leur régime et leur propension à sanctionner des normes règlementaires, les contraventions se sont révélées particulièrement adaptées aux impératifs de crise notamment à l'évolution constante des normes à sanctionner et à l'importance des manquements à réprimer. Étendue aux contraventions de la cinquième classe à la faveur de la crise⁷⁸, la procédure simplifiée de l'amende forfaitaire a permis d'assurer une répression de masse des manquements aux mesures de confinement. Les chiffres avancés par le ministère de l'Intérieur le confirment puisqu'il estime à 2,7 millions le nombre de contraventions infligées pendant la crise⁷⁹. La crise sanitaire a donc mis en évidence l'utilité des contraventions pour le droit administratif en ce qu'elles s'affirment comme un précieux instrument au service de l'exécutif et de l'action administrative.

21. Une ambivalence de nature commune aux autres catégories de contraventions. L'ambivalence de nature des contraventions semble être partagée par les autres catégories de contraventions spéciales. Les contraventions douanières et les contraventions aux contributions indirectes sont fréquemment perçues comme situées aux confins du droit pénal et du droit civil⁸⁰. De même, les réflexions relatives à la nature juridique des contraventions de grande voirie soulignent qu'elles constituent des objets frontaliers du droit pénal et du droit administratif. La majorité de la doctrine considère qu'elles sont des infractions pénales ou des

⁷⁵ Le décret du 17 mars 2020 avait, auparavant, institué une contravention de la quatrième classe pour la violation des mesures de confinement. Art. 1^{er} Décret n°2020-264 du 17 mars 2020 portant création d'une contravention réprimant la violation des mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population.

⁷⁶ P. CONTE, « Le droit pénal de crise », *op. cit.*

⁷⁷ V. notamment, Art. 2, 4°, de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

⁷⁸ Décret n°2020-357 du 28 mars 2020 relatif à la forfaitisation de la contravention de la 5^e classe réprimant la violation des mesures édictées en cas de menace sanitaire grave et de déclaration de l'état d'urgence sanitaire.

⁷⁹ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, « Info rapide n°45 - 2,7 millions d'infractions liées au Covid-19 enregistrées durant l'état d'urgence sanitaire entre mars 2020 et juillet 2022 », accessible à l'adresse <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Actualites/Info-rapide-n-45-2-7-millions-d-infractions-liees-au-Covid-19-enregistrees-durant-l-etat-d-urgence-sanitaire-entre-mars-2020-et-juillet-2022>.

⁸⁰ B. NEEL, *Les pénalités fiscales et douanières*, Economica, 1989 ; R. CREN, *Poursuites et sanctions en droit pénal douanier*, th. Univ. Paris II, 2011.

infractions mixtes car elles sont soumises aux principes essentiels du droit pénal et ont une visée répressive⁸¹. L'existence d'une action domaniale répondant à la volonté de réparer les atteintes au domaine public ne modifierait en rien leur appartenance au droit pénal. À l'inverse, certains auteurs tels que P. Yolka jugent ce rattachement au droit pénal artificiel. Filant la métaphore du couteau de Lichtenberg, il estime que ces infractions ne présentent aucun attribut permettant de les inscrire nettement dans le champ du droit pénal. Il conclut que « *c'est donc dans un espace intermédiaire, entre la répression pénale et la répression administrative, que se loge ce contentieux* »⁸². Ces questionnements témoignent des difficultés à appréhender la nature juridique de certaines infractions obéissant à des impératifs extra-pénaux tout en empruntant certaines règles traditionnellement rattachées au droit pénal. Les difficultés entourant les contraventions apparaissent dès lors comme symptomatiques d'un impensé plus général au sujet des infractions de nature mixte.

22. Soumises à des règles distinctes de celles applicables aux crimes et délits et présentant des éléments qui les rapprochent des moyens du droit administratif, les contraventions semblent occuper une place précaire en droit pénal. La question de leur situation au sein du système juridique se pose fréquemment mais elle ne s'insère pas dans un cadre théorique unifié et est faiblement traitée sous l'angle du droit administratif.

B) Un angle mort académique

23. **La spécificité de la contravention appréhendée par la doctrine pénaliste.** La doctrine pénaliste observe souvent la spécificité de la contravention au sein du système pénal. Cette question a notamment constitué un important sujet de débat à la fin du XIX^e siècle⁸³. Pour l'essentiel, la doctrine de l'époque s'est interrogée sur ce qui séparait la contravention du délit. Cette réflexion s'inscrivait dans le cadre d'un questionnement plus général sur la pertinence scientifique de la classification

⁸¹ P. GIUDICELLI, *Les contraventions de grande voirie*, th. Paris, 1957, p. 38 et s ; P. GÉLARD, « Le caractère mixte de la contravention de grande voirie », *AJDA*, 1967, p. 140 ; M. Waline, *Droit administratif*, Paris, Sirey, 1963, n°140.

⁸² P. YOLKA, « Le couteau de Lichtenberg. Remarques sur la protection pénale du domaine public », *AJDA*, 2009, p. 2341

⁸³ R. LAJOYE, *De la bonne foi dans les contraventions*, 1885 ; C. DÉPREZ, *Nature juridique des contraventions*, Giard et E. Brière, 1898 ; F. DEVISE, *Des délits contraventionnels*, A. Giard et E. Brière, 1893 ; P. HEITZMANN, *De la notion de contravention*, Société d'impressions typographiques, 1938.

tripartite des infractions en droit pénal comparé⁸⁴. Aujourd'hui, bien que ce débat se soit épuisé, la doctrine pénaliste continue de relever que « *la nature juridique des contraventions, ces infractions quotidiennes, n'est pas des plus limpides* »⁸⁵. Dans les manuels, ces analyses sont habituellement formulées au titre de la présentation de la classification tripartite des infractions et de sa pertinence. Comme l'a relevé A. Cappello, il s'agit même d'un sujet de dissertation traditionnel pour un étudiant en droit pénal : « *la classification tripartite des infractions : mythe ou réalité ?* »⁸⁶.

24. Les auteurs pénalistes considèrent que la contravention est une infraction « *faiblement pénale* »⁸⁷ ou qu'elle ne constitue pas une infraction pénale à proprement parler. Les arguments mobilisés pour mettre en lumière sa nature ambiguë sont variables. Certains auteurs s'attachent à souligner la spécificité de l'illicite contraventionnel et voient dans la contravention une simple infraction « *aux règles de forme et de police imposées par les nécessités de l'existence en commun* »⁸⁸ ou aux règles de la discipline sociale et quotidienne⁸⁹. Mobilisant implicitement le critère tiré de la distinction entre répression et prévention, H. Donnedieu de Vabres voyait dans les contraventions de simples « *infractions à des mesures d'ordre ayant pour objet de prévenir la violation d'un droit* »⁹⁰. Selon B. Bouloc, la spécificité de nature de la contravention découlerait des intérêts qu'elle protège. Il considère que « *la contravention n'est que la lésion d'intérêts administratifs ; c'est, on l'a dit, du droit pénal de bagatelles* »⁹¹. Pour d'autres auteurs, la spécificité de la contravention tiendrait plutôt à son régime et à sa procédure. Ils estiment qu'elles sont « *des infractions pénales soumises à un régime fortement administratif* »⁹² et présentent un « *particularisme négatif* »⁹³ au sein du droit pénal.

25. *In fine*, si la doctrine pénaliste reconnaît la spécificité des contraventions au sein du système pénal, elle n'en propose qu'une analyse fragmentaire oscillant entre des critères d'illicéité, d'intérêts protégés et de régime procédural. Les analyses menées montrent bien que la spécificité de l'infraction tient à sa dimension

⁸⁴ P. ex. P. DORADO, « Des contraventions. Définition, répression et procédure », in *Bulletin de l'Union internationale du droit pénal*, W. de Gruyter, 1897, p. 263 et s.

⁸⁵ G. BEAUSSONIE, « Infraction », *op. cit.*, 2021, n°64

⁸⁶ A. CAPPELLO, *La constitutionnalisation du droit pénal*, Univ. Paris II, 2011, p. 299.

⁸⁷ R. MERLE, A. VITU, *Traité de droit criminel*, T. 1, 7^e éd., 1997, Cujas, n°411.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ C. COURTIN, « Contraventions », *Rep. dr. Pen*, Dalloz, 2025, n°1 ; E. DREYER, *op. cit.*, p. 181.

⁹⁰ H. DONNEDIEU DE VABRES, *Traité de droit criminel et de législation comparée*, Sirey, 1946, p. 99.

⁹¹ B. BOULOC, *Droit pénal général*, Dalloz, 2024, p. 277.

⁹² F. DESPORTES, F. LE GUNEHEC, *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 90.

⁹³ R. VOUIN, J. LÉAUTÉ, *Droit pénal et procédure pénale*, PUF, 1960, p. 135.

administrative. Cependant, elles ne prennent pas appui sur un cadre théorique unifié et systématique.

26. Un phénomène ignoré de la doctrine administrativiste ? Si la doctrine administrativiste s'est saisie de la question de la nature des contraventions de grande voirie, elle semble se désintéresser de celle des contraventions⁹⁴. Les manuels mentionnent parfois la peine contraventionnelle prévue pour l'inobservation des règlements de police dans le cadre de la présentation du régime de la police administrative et de celui des actes administratifs unilatéraux⁹⁵. Certains auteurs présentent la contravention comme un élément caractéristique de l'acte de police. R. Chapus a estimé que « *l'action tendant au maintien de l'ordre public se traduit par l'édiction de normes juridiques pénalement sanctionnées* » notamment par l'infliction de la peine prévue par l'article R. 610-5 du Code pénal⁹⁶. De même, B. Plessix a présenté cette sanction comme « *la seule particularité des actes réglementaires pris en matière de police* »⁹⁷. Plus récemment, C. Fardet a consacré un article à l'acte de police dans lequel il a estimé que la sanction pénale et notamment la peine contraventionnelle constituait le critère de l'acte de police⁹⁸. Toutefois, la présentation de la sanction contraventionnelle n'est ni systématique⁹⁹ ni inscrite dans une réflexion plus générale sur les procédés répressifs associés au droit administratif¹⁰⁰.

27. Par ailleurs, les contraventions occupent une faible place dans les études consacrées aux rapports entre droit pénal et droit administratif. Certains travaux relèvent bien qu'elles constituent un moyen prépondérant de sanction des obligations du droit administratif¹⁰¹. P. Lascoumes et C. Barberger ont observé que « *créer du droit pénal aujourd'hui c'est (...) avant tout, introduire par la voie réglementaire,*

⁹⁴ V. Toutefois, X. DUPRÉ DE BOULOIS, « Pouvoir réglementaire et contraventions. À propos des circonvolutions du juge administratif autour du fondement du pouvoir réglementaire contraventionnel », *op. cit.*

⁹⁵ D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, 2023, p. 102 ; J. PETIT, P.-L. FRIER, *Droit administratif*, LGDJ, coll. « Domat », 2022, p. 361.

⁹⁶ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, LGDJ, coll. « Domat », 2001, T. 1, n°898.

⁹⁷ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2024, p. 882 ; V. également, X. PRÉTOT, C. ZACHARIE, *La police administrative*, LGDJ, 2018, p. 113.

⁹⁸ C. FARDET, « L'acte de police : acte pénalement sanctionnable », *AJDA*, 2019, p. 1625.

⁹⁹ Cette sanction est ainsi absente de plusieurs ouvrages. P. ex. : P. CHRÉTIEN, N. CHIFFLOT, M. TOURBE, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Université », 2022 ; Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, LGDJ, 2022 ; G. DUMONT, J. SIRINELLI, M. LOMBARD, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Hypercours », 2023.

¹⁰⁰ Toutefois, M. WALINE, *Droit administratif approfondi : étude des points de contact entre le droit administratif et le droit pénal*, Paris, Cours de droit, 1948.

¹⁰¹ G. EVEILLARD, « Droit pénal et droit administratif », in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, p. 691

une contravention (de 5^e ou 4^e classe) dans un ensemble de textes parfois codifiés, afin de sanctionner le non-respect d'obligations administratives »¹⁰². Elles sont parfois envisagées au titre de la distinction entre infractions pénale et administrative. Ainsi, P. Delvolvé conçoit les contraventions comme des infractions administratives « par leur objet » dès lors qu'« elles sont précisément la violation de dispositions arrêtées dans l'exercice de la fonction administrative la plus élémentaire, celle de police »¹⁰³. Il reste qu'en dehors de ces travaux, les réflexions menées spécifiquement sur les rapports entre droit pénal et droit administratif ont tendance à se concentrer sur la répression administrative et à ignorer l'originalité des contraventions¹⁰⁴. Le fait que la doctrine administrativiste ne s'intéresse pas aux contraventions s'explique certainement par des considérations disciplinaires. Dès lors qu'elles sont formellement situées au sein du droit pénal, leur étude reviendrait avant tout à la doctrine pénaliste.

28. Le regard des autres sciences sociales. Moins prises par les distinctions académiques propres au champ juridique, les recherches menées en sciences sociales mettent en lumière les intérêts que les contraventions représentent pour le droit administratif. Les travaux menés par les historiens révèlent l'originalité du contentieux contraventionnel. Ils appréhendent les règlements de police et les incriminations qu'ils renferment comme l'expression d'une sphère d'autonomie pénale locale et observent que ce contentieux est historiquement traversé par des tensions entre les autorités locales et centrales¹⁰⁵. Les historiens s'intéressent également au rôle des contraventions dans la régulation de la vie de la cité. Ils

¹⁰² C. BARBERGER, P. LASCOUMES, *Le temps perdu à la recherche du droit pénal : incessants et discrets les changements en droit pénal administratif comme mode de changement du droit pénal*, GAPP-CNRS, Paris, p. 103.

¹⁰³ P. DELVOLVÉ, « Droit pénal et droit administratif », *Arch. Phil. Dr.*, 2010, n°53, p. 150.

¹⁰⁴ J. MOURGEON, *La répression administrative*, LGDJ, 1966 ; M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger ? : De la répression administrative au droit pénal administratif*, op. cit. ; G. DELLIS, *Droit pénal et droit administratif*, op. cit. ; F. MODERNE, « La sanction administrative », RFDA, 2002, p. 483 et s. ; P. DELVOLVÉ, « Droit pénal et droit administratif », *Arch. phil. dr.*, op. cit., p. 146 et s. ; CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, La Documentation Française, 1995, p. 35.

¹⁰⁵ P. ex., M. CARLIN, « Le droit pénal dans les statuts de Nice au XIII^e siècle », in *Liber amicorum : études offertes à Pierre Jaubert, Professeur émérite à la Faculté de droit des sciences sociales et politiques de l'Université de Bordeaux I*, Talence, Presses universitaires de Bordeaux, 1992, p. 121-131 ; A. RIGAUDIÈRE, « Chapitre IX. Les ordonnances de police en France à la fin du Moyen Âge », in *Penser et construire l'État dans la France du Moyen Âge (XIII^e-XV^e siècle)*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, Histoire économique et financière - Moyen Âge, 27 mai 2021, p. 285 ; F. BEAUVIEUX, J. PUGET, « Collecter pour ordonner. Le recueil des règlements de police à Marseille au XVIII^e siècle », in F. BEAUVIEUX, J. PUGET (dir.), *Marseille l'apprentissage d'une ville*, 2014, p. 31.

observent les finalités propres de la justice¹⁰⁶ et des sanctions contraventionnelles¹⁰⁷. Elles dévoilent un espace de régulation sociale car leurs sanctions sont orientées vers la recherche de l'arrangement¹⁰⁸ et d'une plus grande proximité entre l'autorité répressive et le contrevenant.

29. Dans la mesure où la répression des contraventions revient fréquemment aux forces de police, les sociologues et criminologues s'intéressent à ces infractions dans le cadre de l'étude des pratiques et des institutions de la police. Ils mettent en exergue le rapprochement des catégories juridiques de la police dans le cadre du contentieux contraventionnel¹⁰⁹. Ils observent le développement d'une institution au sein de laquelle les fonctions de polices administrative et judiciaire tendent à se confondre. Les pratiques de verbalisation au titre de la procédure de l'amende forfaitaire¹¹⁰ donnent à voir l'émergence d'une « *justice dans la rue* »¹¹¹ confiée aux policiers. Les travaux menés dépeignent notamment un système répressif hors du juge dans lequel les policiers se trouvent investis d'un « *pouvoir contraventionnel* » qui se « *situe aux confins de deux pouvoirs régaliens – celui de rendre justice et celui de maintenir l'ordre* »¹¹². D'autres études rendent compte du poids des considérations

¹⁰⁶ La justice de paix occupe ainsi une place importante dans les travaux des historiens. V. G. EISENZIMMER, *Les transformations de la justice de paix depuis son institution en France*, th. Mulhouse, 1925 ; E. BROUAD, « Justice de paix et autorités locales, entre sanction et arrangement », in F. CHAUVAUD, Y. JEAN, L. WILLEMEZ (dir.), *Justice et sociétés rurales du XVI^e siècle à nos jours. Approches pluridisciplinaires*, PUR, 2019, p. 295 ; A. FOLLAIN, « Justice seigneuriale, justice royale et régulation sociale du XV^e au XVIII^e siècle : rapport de synthèse », in F. BRIZAY, V. SARRAZIN (dir.), *Les justices de village : Administration et justice locales de la fin du Moyen Âge à la Révolution*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Histoire, 8 juillet 2015, p. 9 ; F. CHAUVAUD, J.-J. YVOREL (dir.), *Le juge, le tribun et le comptable. Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1789-1930)*, Economica, 1995.

¹⁰⁷ H. BENVENISTE, « Le système des amendes pénales en France au Moyen Âge : une première mise en perspective », *Revue historique de droit français et étranger* (1922-), 1992, n°1, p. 1 ; A. FOLLAIN, « Justice seigneuriale, justice royale et régulation sociale du XV^e au XVIII^e siècle », *op. cit.* ; S. SOLEIL, « Les justices seigneuriales et l'État monarchique au XVIII^e siècle : l'incorporation par le droit », in F. BRIZAY, A. FOLLAIN, V. SARRAZIN (dir.), *Les justices de village : Administration et justice locales de la fin du Moyen Âge à la Révolution*, Presses universitaires de Rennes, Histoire, 8 juillet 2015, p. 325 ; C. DENYS, « Pratiques et transformations de l'amende de police dans les villes de l'espace franco-belge au XVIII^e siècle », in B. DAUVEN, X. ROUSSEAU, M.-A. BOURGUIGNON (dir.), *Amender, sanctionner et punir : Histoire de la peine du Moyen Âge au XX^e siècle*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, Histoire, justice, sociétés, 3 juillet 2017, p. 137.

¹⁰⁸ J.-L. BERSAGOL, « Justice et police municipales dans les villes de Haute-Auvergne au XVIII^e siècle. Entre prévention, conciliation et répression, les acteurs d'une forme de régulation sociale », in A. FOLLAIN (dir.), *Les justices locales dans les villes et villages du XV^e au XIX^e siècle*, PUR, 2006, p. 271.

¹⁰⁹ C. BARBERGER, *Contraventions au code de la route et sécurité des personnes. La mise en œuvre paradoxale de la sanction des inobservations à la réglementation routière*, Univ. Paris X. Paris, Recherche Transport, 1992.

¹¹⁰ H. SOUCHON, *Admonester : du pouvoir discrétionnaire des organes de police*, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1982 ; R. ZAUBERMAN, « La répression des infractions routières : le gendarme comme juge », *Sociologie du travail*, 1998, n°1, p. 43 ;

¹¹¹ A. DAILLÈRE, « L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit », *Champ pénal*, décembre 2022, n°26.

¹¹² *Ibid.*

sociologiques dans les pratiques de verbalisation et l'envisagent comme une instance de régulation sociale¹¹³.

30. Les recherches menées en sciences sociales soulignent donc les différents intérêts que les contraventions représentent pour le droit administratif. Ces réflexions contrastent avec les approches juridiques où la réflexion sur la contravention semble se heurter à la *summa divisio* et à la division des savoirs disciplinaires. Pourtant, les enjeux liés à une étude de leur rapport avec le droit administratif sont importants non seulement pour ce qu'elles apprennent au sujet des contraventions mais également pour ce qu'elles révèlent des relations contemporaines entre droit pénal et droit administratif.

III) Un laboratoire de l'étude des relations entre droit pénal et droit administratif

31. Le droit pénal et le droit administratif apparaissent comme deux branches du droit distinctes. Le premier est le droit de la répression et le second un droit d'organisation et de prévention. Cette distinction n'est pas étanche : le droit pénal poursuit parfois des finalités préventives et la répression n'est plus du ressort exclusif du droit pénal (A). La contravention concentre ces réflexions en raison de sa finalité préventive et de sa forme quasi administrative. L'étude de ses relations avec le droit administratif tend alors à la situer au sein de la dualité entre droit pénal et droit administratif (B).

A) Droit pénal et droit administratif

32. **La question préalable de l'appartenance du droit pénal au droit public.** La question de la situation exacte du droit pénal constitue un débat « *fort académique* »¹¹⁴ en ce que la *summa divisio* entre droit privé et droit public a une vertu plus pédagogique que scientifique¹¹⁵. Sa fonction essentielle est de classer les branches du droit¹¹⁶. À ce problème « *classique* »¹¹⁷, la doctrine a apporté des

¹¹³ C. PÉREZ-DIAZ, « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », *Dev. soc.*, 1994, p. 397.

¹¹⁴ E. DREYER, *Droit pénal général*, op. cit., p. 172.

¹¹⁵ D. LINOTTE, R. ROMI, *Droit public économique*, Lexis, 2012, p. 12.

¹¹⁶ C. EISENMANN, *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Éd. Panthéon-Assas, 2022, p. 63.

¹¹⁷ J. PRADEL, *Droit pénal général*, Cujas, 2010, n°75.

réponses variables selon les époques, ces variations reflétant l'évolution des problématiques au cœur de l'identité du droit pénal. Au XIX^e siècle, la réflexion sur les fondements du droit de punir et la théorisation de l'État en tant qu'institution détenant le monopole de la violence légitime ont conduit la doctrine à rattacher le droit pénal au droit public. Ainsi, J. Ortolan voyait dans le droit pénal « *une partie spéciale du droit public interne, qui intervient, comme moyen sanctionnateur, dans toutes les branches quelconques du droit* »¹¹⁸. À partir du XX^e siècle, l'essor de la criminologie et d'une approche de plus en plus subjective du droit pénal a conduit la doctrine à le présenter comme le droit du phénomène criminel et à le classer au sein du droit privé¹¹⁹. Depuis la fin du XX^e siècle, le constat de la « *privatisation* » du droit pénal amène la doctrine à tempérer son inscription dans le droit privé. La doctrine majoritaire identifie désormais le droit pénal comme un droit mixte ou *sui generis* dépassant le clivage entre droits public et privé¹²⁰. Selon cette thèse, le droit pénal serait un « *inclassable, situé entre le droit public et le droit privé - voire au-dessus* »¹²¹.

33. Les intérêts techniques et théoriques du débat. Alors que ce débat est souvent perçu comme insoluble et vain, les arguments en faveur du rattachement du droit pénal au droit public ou au droit privé méritent d'être présentés car ils expliquent les intérêts de la classification retenue. Les auteurs concevant le droit pénal comme un droit public développent une série d'arguments qui ont en commun de souligner la place centrale qu'occupe l'État dans le phénomène répressif. Les organes de l'État interviennent dans la poursuite du prévenu, les poursuites sont exercées au nom de l'État et la sanction est prononcée dans l'intérêt général et dans celui de la victime¹²². Le droit pénal encadre donc une relation spécifique entre l'État et les particuliers et l'intervention de la puissance publique découle des atteintes à l'ordre social dont elle est gardienne¹²³.

34. D'autres auteurs soutiennent que le droit pénal ne saurait être rattaché au droit public car il est moins un droit de l'État qu'un « *droit contre l'État* » qui s'est

¹¹⁸ J. ORTOLAN, *Éléments de droit pénal*, T. I, Éd. Bonnier, 1875, n°24 ; H. CAPITANT, *Introduction à l'étude du droit civil. Notions générales*, A. Pedone, 1898, p. 18 ; M. PLANIOL, *Traité élémentaire de droit civil*, T. I, Librairie Cotillon, 1900, p. 7 ; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Éd. de Boccard, 1927, T. I, p. 706 ; L. JOSSERAND, *Cours de droit civil positif français*, T. I, Sirey, 1938, p. 11.

¹¹⁹ P. PONCELA, « Droit de punir et pouvoirs de punir : une problématique de l'État », *Arch. phil. dr.*, T. 28, 1983, p. 124.

¹²⁰ R. MERLE, A. VITU, *op. cit.*, p. 217 ; J. PRADEL, *Droit pénal général*, *op. cit.*, n°79 ; S. JACOPIN, *Droit pénal général*, Bréal, 2014, p. 15 ; E. VERNY, O. DECIMA, S. DETRAZ, *Droit pénal général*, LGDJ, 2016, n°3.

¹²¹ X. PIN, *Droit pénal général*, Dalloz, 2023, p. 2.

¹²² J. PRADEL, *Droit pénal général*, *op. cit.*, n°76.

¹²³ M. DALLOZ, R. BERNARDINI, *Droit criminel. Éléments préliminaires*, Bruylant, 2023, n°36.

développé afin d'apporter des garanties aux particuliers en matière répressive¹²⁴. Ils considèrent que l'État n'agirait pas vraiment en son nom dans le procès pénal mais en tant que mandataire de la Société¹²⁵. Plus généralement, ils se fondent sur le constat que le droit pénal touche essentiellement des personnes privées, qu'il relève du juge judiciaire, est enseigné par des privatistes, emprunte des techniques et buts de droit privé et entend assurer la protection des droits subjectifs de l'individu. Cette posture fait apparaître le poids des considérations disciplinaires. Dans cette approche, le droit pénal est associé au droit privé¹²⁶ en tant que discipline. Il apparaît comme un *corpus* de règles dotées d'une certaine spécificité investi par « *un groupe de spécialistes, unis par une communauté d'investissements, d'intérêts et de pratiques de recherche* »¹²⁷.

35. La troisième posture conclut à la mixité du droit pénal en raison « *du particularisme de son objet, de sa fonction, et de sa structure interne* »¹²⁸. Elle met en avant la structure normative singulière du droit pénal. Ses partisans se fondent sur l'autonomie du droit pénal, c'est-à-dire sa capacité à appliquer des concepts doués d'une signification propre et distincte de celle que lui confère le droit privé¹²⁹.

36. **La nécessité de concevoir le droit pénal comme un droit public.** La diversité des critères et approches retenus interroge. En effet, comme l'a observé É. Picard, si des matières sont classiquement perçues comme des inclassables au sein de la *summa divisio*, « *il se peut que ce ne soit pas ces matières qui soient inaptes à s'insérer dans cette dualité, mais bien plutôt, au contraire, la façon dont celle-ci est conçue qui la rende impropre à accueillir aisément certaines branches du droit ou matières juridiques* »¹³⁰.

¹²⁴ E. DREYER, *Droit pénal général*, op. cit., p. 174. Il conclut toutefois à l'irréductible spécificité du droit pénal, droit original moins par ses intérêts que par les moyens et les buts qui lui sont propres.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ J. CHEVALLIER, « Ce qui fait discipline en droit. Qu'est-ce qu'une discipline juridique ? Évolution et recomposition des disciplines juridiques dans les facultés de droit », Lextenso, 2018, p. 47 et s ; « Ce qui fait discipline en droit », in F. AUDREN, S. BARBOU DES PLACES (dir.), *Qu'est-ce qu'une discipline juridique ? Évolution et recomposition des disciplines juridiques dans les facultés de droit*, LDGJ, 2018, p. 1. V. plus généralement, F. AUDREN, S. BARBOU DES PLACES (dir.), *ibid.*

¹²⁷ Sur la structuration du droit pénal en tant que discipline, et les controverses concernant son rattachement disciplinaire et académique au droit privé ou au droit public, V. M.-V. TOUSSAINT, *Le droit pénal constitué en discipline juridique sous la Troisième République : entre recherche d'une véritable identité au sein du champ juridique et revendication d'autonomie scientifique face aux sciences sociales*, th. Univ. Bordeaux, 2024. Plus généralement, G. BEAUSSONIE, *Le rôle de la doctrine en droit pénal. Bibliothèques de droit. Bibliothèque de droit pénal*, L'Harmattan, 2006.

¹²⁸ R. MERLE, A. VITU, op. cit., p. 217.

¹²⁹ Par exemple, dans le cas de l'infraction de banqueroute, le droit pénal confère à la notion de cessation des paiements une signification différente de celle que lui attribue le droit des procédures collectives. V. G. STÉFANI (dir.), *Quelques aspects de l'autonomie du droit pénal : études de droit criminel*, Dalloz, 1956.

¹³⁰ É. PICARD, « Pourquoi certaines branches du droit échappent-elles à la *summa divisio* ? », in B. BONNET, P. DEUMIER (dir.), *De l'intérêt de la summa divisio droit public - droit privé*, Dalloz, 2010, p. 66.

Pour appréhender fidèlement la nature du droit pénal, il est nécessaire de s'interroger sur son essence, sur la fonction qu'il remplit dans l'ordre juridique et sur les rapports juridiques qu'il établit¹³¹. Il faut dès lors convenir qu'il relève bien du droit public car il régit les personnes publiques et leurs relations avec les individus lorsqu'elles agissent dans l'intérêt général¹³². La répression est par essence une activité publique fondée sur le pouvoir de contrainte propre de l'État. Elle est traversée par la tension entre le souci de protéger les intérêts des victimes et les nécessités inhérentes à la protection de l'ordre public.

37. À ces différents égards, consacrer une étude de droit public aux contraventions découle d'un choix plus général d'envisager le droit pénal comme un droit public et de rappeler son enracinement profond dans la recherche de l'intérêt général. Il atteint l'individu en tant que citoyen et assure la discipline nécessaire à la survie de la société. Si le droit pénal relève du droit public, il se distingue toutefois du droit administratif.

38. **Deux branches du droit distinctes et autonomes.** Le droit pénal et le droit administratif constituent assurément des branches du droit distinctes et autonomes¹³³. Ils n'ont pas le même objet ni la même nature. Le droit pénal est un droit répressif qui encadre essentiellement les infractions et la répression pénale. Le droit administratif est un droit d'organisation qui régit l'action des personnes publiques au moyen de règles spéciales et dérogatoires au droit privé. Cette différence s'explique par des considérations historiques. Le droit administratif a été conçu pour soustraire l'administration aux règles du droit civil et non du droit pénal ; il est essentiellement un « *droit public civil* »¹³⁴.

39. Conçues de la sorte, les deux branches sont indépendantes et leurs notions sont autonomes¹³⁵. Ainsi, le droit pénal comprend différentes infractions commises

¹³¹ *Ibid.*, p. 71.

¹³² La définition du droit public demeure également une question à trancher, V. H. BOUILLON, *Recherche sur la définition du droit public*, IRJS Éditions, 2018. Néanmoins, le droit public peut être identifié par ses sujets, les relations qu'il encadre, et les finalités qu'il poursuit. B. PLESSIX, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 661.

¹³³ P. DELVOLVÉ, « Répression, droit pénal et droit administratif », in M.-A. FRISON-ROCHE (dir.), *Les enjeux de la pénalisation de la vie économique*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 1997, p. 37 et s. ; G. DELLIS, *op. cit.* ; G. EVEILLARD, « Droit pénal et droit administratif », *op. cit.*, p. 651 et s. ; J.-C. VENEZIA, « Droit pénal et droit administratif », in B. TEYSSIÉ (dir.), *Code pénal et Code d'instruction criminelle : livre du bicentenaire*, Paris, Dalloz, 2010, p. 113 et s. ; P. COMBEAU, J. LEBLOIS-HAPPE, « Droit pénal et droit administratif », *op. cit.* ; A. LOUVARIS, « L'autonomie du droit pénal et le droit administratif », *Cah. Dr. Entr.*, 2021, n°4, dossier 26.

¹³⁴ G. EVEILLARD, *op. cit.*, p. 653.

¹³⁵ A. LOUVARIS, « L'autonomie du droit pénal et le droit administratif », *op. cit.*

par les agents publics ou contre les agents publics mais il ne reprend pas la définition de l'agent public proposée par le droit administratif¹³⁶. Dans le même ordre d'idées, la faute personnelle de l'agent public est définie de manière autonome alors même qu'elle ressemble à la faute pénale en raison de sa gravité et de son caractère nuisible¹³⁷. La définition distincte conférée à la voie de fait souligne l'autonomie notionnelle des matières. En droit pénal, la voie de fait se rapporte à des violences légères commises envers une personne¹³⁸. En droit administratif, elle renvoie à une théorie jurisprudentielle permettant de soustraire l'administration à son juge naturel lorsqu'elle se livre à des agissements étrangers à ses fonctions ou dépassant le cadre régulier de son activité¹³⁹. L'autonomie apparaît également dans les règles encadrant le cumul des poursuites pénales et administratives. Les juges admettent que les poursuites pénales et administratives sont indépendantes dès lors qu'elles poursuivent des finalités distinctes¹⁴⁰.

40. Par ailleurs, le droit pénal et le droit administratif relèvent de juges distincts en raison du dualisme juridictionnel¹⁴¹. Le juge administratif n'est pas censé connaître du contentieux pénal - à l'exception du contentieux des contraventions de grande voirie. Il est incompétent pour connaître des questions relatives au fonctionnement de la justice judiciaire et notamment de la justice pénale¹⁴². Le juge pénal peut plus aisément connaître de matières administratives, soit qu'il soit amené à contrôler des actes administratifs dans le cadre de l'exception d'illégalité¹⁴³, soit qu'il exerce des fonctions administratives¹⁴⁴. Néanmoins, il ne peut annuler un

¹³⁶ Ainsi, un avocat peut être protégé par le droit pénal contre les « *menaces et actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique* », alors même qu'il ne relève pas, au sens du droit administratif, de cette catégorie. V. C. pén., art. 433-3, al. 1.

¹³⁷ TC, 14 janv. 1935, *Thépaz*, Rec, p. 224. Ainsi, l'absence de faute pénale ne suffit pas à démontrer l'absence de faute civile, et à l'inverse, la faute personnelle ne constitue pas nécessairement une faute pénale. V. Cass. 1^{re} Civ., 30 janv. 2001, *Beauchêne c/ Jayet et autres*, Bull. civ., I, n°19. Une faute pénale peut aussi constituer une simple faute de service. V. Cass. Crim., 23 avr. 1942, *Leroutier*, D, 1942, p. 137.

¹³⁸ P. ex. l'article 226-4 alinéa 1 du Code Pénal dispose : « L'introduction dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ».

¹³⁹ G. EVEILLARD, *op. cit.*, p. 655.

¹⁴⁰ Cass. Crim., 9 avr. 1970, *Fournié*, Bull. crim., n°114 ; CE, 24 juil. 1987, *Conseil départemental Ordre des médecins de l'Ariège*, Rec. p. 916.

¹⁴¹ G. DELLIS, *op. cit.*, p. 23.

¹⁴² CE, 11 mai 1951, *Baud*, S, 1952, III, p. 13 ; TC, 21 janv. 1952, *Préfet de la Guyane*, Rec. p. 642 ; TC, 12 oct. 2015, *Hoareau*, n°C4019.

¹⁴³ Art. 111-5 C. pén.

¹⁴⁴ Par exemple, les mesures d'application des peines prises par le juge pénal sont, selon les circonstances, des actes administratifs ou juridictionnels. V. TC, 22 fév. 1960, *Dame Fargeaud d'Epied*, Rec. p. 855.

acte administratif illégal, cette fonction relevant du noyau dur de la compétence du juge administratif¹⁴⁵.

41. Une complémentarité traditionnelle. Dans ses *Cours de doctorat*, M. Waline a mis en lumière l'existence de nombreux « *points de contact* » entre droit pénal et droit administratif¹⁴⁶. Ils sont divers et découlent des imperfections de la séparation des ordres juridictionnels ainsi que de la complémentarité des deux branches du droit. Le droit pénal s'affirme ainsi comme un instrument essentiel au service de la protection des intérêts publics. Les infractions du Code pénal sanctionnent différentes atteintes aux intérêts de l'État, des fonctionnaires, des biens publics et des services publics¹⁴⁷. La sanction pénale apparaît également comme le procédé normal d'exécution des mesures administratives et elle conditionne le recours à l'exécution d'office. Comme l'a affirmé J. Romieu dans ses conclusions sur l'arrêt *Société immobilière Saint-Just*, « *le mode d'exécution habituel et normal des actes de puissance publique est donc la sanction pénale, confiée à la juridiction répressive — sauf bien entendu le cas où le législateur en aurait autrement ordonné* »¹⁴⁸. En parallèle, le droit administratif tient compte des impératifs du droit pénal dans ses notions et solutions¹⁴⁹. Le juge administratif est fréquemment appelé à caractériser des infractions pénales sans pour autant se substituer au juge pénal¹⁵⁰. Une illustration est offerte par le régime de la responsabilité de la puissance publique du fait des attroupements, lequel suppose la caractérisation de « *dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens* ». ¹⁵¹. Plus généralement, la légalité administrative ne comprend pas les seules règles régissant spécifiquement l'administration. Au même titre que l'administration doit respecter les règles du Code civil concernant l'état des personnes¹⁵², elle est tenue

¹⁴⁵ Cons. cons., 23 janv. 1987, n°86-224 DC, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence.

¹⁴⁶ M. WALINE, *Droit administratif approfondi : étude des points de contact entre le droit administratif et le droit pénal*, op. cit.

¹⁴⁷ V. notamment, J. MACARUELLA, *L'infraction d'intérêt général*, th. Univ. La Réunion, 2023.

¹⁴⁸ J. ROMIEU, concl. sur TC, 2 déc. 1902, *Sté immobilière de Saint-Just*.

¹⁴⁹ F. BRONDEL, *Administration et juge pénal*, th. Univ. Limoges, 2002 ; S. NIQUEGE, *Juge administratif et droit pénal*, th. Univ. Pau, 2007 ; A. SAILLARD, *L'appropriation des règles pénales par le juge administratif répressif*, th. Orléans, 2000.

¹⁵⁰ B. RICOU, « Infraction pénale et juge administratif : questions de compétence juridictionnelle », in S. NIQUEGE (dir.), *L'infraction pénale en droit public*, L'Harmattan, 2010, p. 10 et s.

¹⁵¹ Art. L. 211-10 CSI.

¹⁵² CE, Sect., 22 mars 1996, *Mmes Paris et Roignot*, Rec., p. 99.

de respecter les règles posées en droit pénal¹⁵³. Elle commet une illégalité lorsqu'elle place les destinataires de son action en situation de commettre une infraction pénale déterminée¹⁵⁴. Dans l'arrêt *Lambda*, le Conseil d'État a ainsi été contraint d'annuler un décret de nomination d'un fonctionnaire car il conduisait à placer l'agent en situation de contrevenir aux dispositions du Code pénal¹⁵⁵. Dans cette hypothèse, le juge administratif n'agit pas en tant que juge pénal : il ne sanctionne pas l'administré mais se borne à opposer la légalité pénale aux normes administratives¹⁵⁶.

42. Des rapprochements croissants. Le contexte contemporain est marqué par un rapprochement croissant entre le droit pénal et le droit administratif. Les deux disciplines s'inspirent, se concurrencent et se métamorphosent l'une au contact de l'autre¹⁵⁷. La circulation porte sur les méthodes et les solutions¹⁵⁸. Elle se traduit par une interpénétration croissante des impératifs pénaux et administratifs et par un métissage des finalités traditionnellement assignées à chacune des branches. Le droit pénal s'est ainsi imposé comme un paramètre déterminant de l'action administrative, comme l'a récemment rappelé le rapport Vigouroux¹⁵⁹. Aux côtés de la responsabilité administrative, il est devenu un procédé d'engagement de la responsabilité des acteurs administratifs en raison du mouvement de pénalisation de la vie publique¹⁶⁰. Ce dernier résulte de la multiplication des infractions pénales punissant des agents publics, de l'élargissement du champ de la faute de service à la faute pénale et du développement de la responsabilité pénale des personnes morales de droit public¹⁶¹. La prise en compte des impératifs de l'action administrative est également manifeste au regard des méthodes de travail de la justice pénale. Elle est désormais guidée par le paradigme de gestion guidant l'action administrative. En témoignent le développement des mesures transactionnelles et alternatives au conflit, la définition d'indicateurs de

¹⁵³ CE, 9 nov. 1928, *Bertrand*, Rec. p. 1149.

¹⁵⁴ B. PLESSIX, *op. cit.*, p. 610.

¹⁵⁵ CE, Ass., 6 déc. 1996, *Lambda*, n°167502.

¹⁵⁶ M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT ET AL., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 2023, p. 656 et s.

¹⁵⁷ P. COMBEAU, J. LEBLOIS-HAPPE, « Droit pénal et droit administratif », *op. cit.*, p. 383 et s.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ C. VIGOUROUX, *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit*, Doc. Fr., 2025.

¹⁶⁰ J.-M. FROMENT, « Remarques sur les enjeux et la portée d'une "criminalisation" du droit administratif. Du développement de la responsabilité pénale en matière administrative à la naissance d'un "contentieux pénal de l'excès de pouvoir" », *RDP*, 2001, p. 555 et s.

¹⁶¹ Art. 121-2 C. pén.

performance dans l'activité judiciaire et l'accélération de la justice pénale par la multiplication des procédures simplifiées¹⁶².

43. La tendance à l'hybridation des répressions. Par ailleurs, les deux matières ne peuvent plus être pleinement opposées par leurs finalités. Avec le développement de la répression administrative en dehors des cadres qui étaient historiquement les siens – notamment la matière disciplinaire et fiscale – la répression n'apparaît plus comme une activité propre au droit pénal. Comme l'a souligné G. Dellis, « *la répression est l'essence même de la contrainte étatique et peut prendre une forme pénale ou administrative* » de sorte que « *les actes administratifs et pénaux ne sont que deux fonctions du même mécanisme contraignant* »¹⁶³. Les formes administratives et pénales de répression tendent également à se rapprocher compte tenu de leur régime. De nombreuses règles et garanties propres au droit pénal ont été étendues aux sanctions administratives¹⁶⁴. En parallèle, les autorités administratives ont de plus en plus de pouvoirs dans le cadre du procès pénal, ce qui modifie l'économie des procédures répressives¹⁶⁵.

44. L'hybridation de la police administrative et du droit pénal. De plus, l'opposition entre la police administrative et la loi pénale apparaît de plus en plus relative. Traditionnellement, la police administrative est conçue comme une activité préventive des troubles à l'ordre public. Par opposition, l'activité de la police judiciaire poursuit une finalité répressive en ce sens qu'elle recherche les auteurs d'infractions en vue de les traduire devant la justice pénale¹⁶⁶. L'opposition entre répression et prévention structure plus largement les méthodes du droit pénal et celles du droit administratif. La police administrative n'envisage pas la protection de l'ordre public de la même manière que le droit pénal¹⁶⁷. La loi pénale intervient

¹⁶² P. COMBEAU, J. LEBLOIS-HAPPE, « Droit pénal et droit administratif », *op. cit.*, p. 389.

¹⁶³ G. DELLIS, *op. cit.*, pp. 1-2.

¹⁶⁴ J.-H. ROBERT, « La punition selon le Conseil constitutionnel », *Cah. Cons. cons.*, 2009, n°26 ; B. DE LAMY, « Mesures ayant le caractère d'une punition, mesure préventive et... peine perdue », *RSC*, 2013, p. 433 ; M. COLLET, « Les sanctions administratives et l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *JCP A*, 2013, p. 2077 ; L. SEUROT, « Sanction administrative et sanction pénale », in P. BOURDON, L. JANICOT (dir.), *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, LEJEP, 2023, p. 35 ; L. MILANO, « Les garanties accordées aux personnes sanctionnées », in P. BOURDON, L. JANICOT (dir.), *Les sanctions administratives*, *op. cit.*, p. 148.

¹⁶⁵ E. BREEN, *Gouverner et punir*, PUF, 2003 ; V. ROBERT, *L'administration dans le procès pénal : contribution à l'étude du particularisme de l'administration dans le procès pénal*, th. Univ. Paris I, 2004.

¹⁶⁶ Art. 19 et 20 Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV ; art. 14 CPP.

¹⁶⁷ En ce sens, J. PETIT, « Les controverses récentes sur la distinction entre police administrative et police judiciaire », *op. cit.*, p. 36. Il souligne notamment que la police judiciaire et le droit pénal envisagent le trouble à l'ordre public de manière subjective « *en tant qu'actes individuels coupables selon la loi pénale* ».

pour sanctionner des atteintes concrétisées à l'ordre public alors que la police administrative se situe en amont de celles-ci. Les différentes actions de prévention de risques et de précaution sont donc traditionnellement associées à l'exercice de la police administrative. À l'inverse, le droit pénal n'aurait pas vocation à se saisir d'agissements *ante delictum*¹⁶⁸ car il existe une « exigence traditionnelle en droit pénal classique, d'une manifestation matérielle de la volonté délictuelle » qui « procède... du respect de la liberté individuelle et de la personne humaine »¹⁶⁹.

45. Sur ce point, la police administrative a connu d'importantes évolutions¹⁷⁰ qui ont conduit à élargir ses finalités et à la rapprocher de la répression¹⁷¹. Elle peut désormais avoir pour but de prévenir une infraction pénale déterminée dans la mesure où elle constitue une atteinte à l'ordre public administratif¹⁷². Cette finalité est marginale en matière de police administrative générale. En revanche, dans le cadre des états d'urgence et de la législation relative à la lutte contre le terrorisme, la police administrative est devenue un instrument de préparation de la répression pénale. Le rapprochement des finalités s'observe également dans le champ pénal. Le droit pénal de la lutte contre le terrorisme et le droit pénal de la dangerosité connaissent de plus en plus d'infractions préventives et objectives et empruntent par là-même des méthodes d'appréciation du trouble à l'ordre public rappelant celles de la police administrative¹⁷³.

¹⁶⁸ X. PIN, « Politique criminelle et frontières du droit pénal : enjeux et perspectives », *RPDP*, 2011, p. 93 ; E. DREYER, « Droit pénal et principe de précaution », *D.*, 2015, 1912 ; A. ZOUHAL, *Le risque en droit pénal*, LGDJ, 2021.

¹⁶⁹ R. MERLE, *Manuel de droit pénal général complémentaire*, PUF, 1957, p. 129.

¹⁷⁰ D. LINOTTE (dir.), *La police administrative existe-t-elle ?*, Economica, 1985 ; Dossier « Police, polices », *JCP A*, 2012, p. 2110 et s. ; C. VAUTROT-SCHWARTZ (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014 ; B. SEILLER, « La notion de police administrative », *RFDA*, 2015, p. 876 ; O. RENAUDIE, *Les transformations de la police administrative*, LGDJ, 2023, « Police administrative et ordre public : les notions plastiques, est-ce si fantastique ? », *AJDA*, 2024, p. 774 et s.

¹⁷¹ J. MOREAU, « Police administrative et séparation des autorités administrative et judiciaire », in C. VAUTROT-SCHWARTZ (dir.), *ibid.*, p. 23 et s. ; J. PETIT, « Les controverses récentes sur la distinction entre police administrative et police judiciaire », *op. cit.*, p. 33 et s. ; T. HERRAN, « L'impact de la loi relative à la sécurité publique sur la distinction entre la police judiciaire et la police administrative », *AJ pén.* 2017, p. 472 et s.

¹⁷² CE, 9 nov. 2015, *Association générale contre le racisme et pour le respect de l'identité française et chrétienne*, n°376107, tempérant sur ce point l'affirmation posée dans l'ordonnance Dieudonné. V. CE, ord., 9 janv. 2014, *Sté les Productions de la plume, Dieudonné M'Bala M'Bala*, n°374508. Auparavant, le critère habituel de distinction entre police administrative et judiciaire tenait à la prévention d'une infraction pénale indéterminée ou déterminée. V. TC, 15 juil. 1968, *Consorts Tayeb*, *préc.*

¹⁷³ A. PONSEILLE, *L'infraction de prévention en droit pénal français*, *op. cit.* ; « Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme », *RDLF*, 2017, chron. n°26 ; « Police administrative et répression pénale », *RDLF*, 2022, chr. n°42 ; D. GINOCCHI, *La lutte contre le terrorisme. Contribution à l'étude des transformations du droit administratif*, th. Univ. Nanterre, 2010 ; J. ALIX, « Réprimer la participation au terrorisme », *RSC*, 2014, p. 849 et s. ; J. PETIT, « Les controverses récentes sur la distinction entre police administrative et police judiciaire », *op. cit.*, p. 42 et s.

46. En somme, les mouvements observés dans les relations entre droit pénal et droit administratif révèlent des phénomènes de circulation des méthodes et techniques juridiques. La question se pose également de savoir s'il existe des objets mixtes et de déterminer comment les identifier et conceptualiser leur nature juridique. Les contraventions s'inscrivent dans cette réflexion en tant qu'elles constituent une infraction située aux frontières des deux branches du droit.

B) Les contraventions au sein de la dualité droit pénal et droit administratif

47. **Une qualification pénale incertaine.** L'étude des contraventions ravive de nombreux questionnements concernant les relations et les frontières entre droit pénal et droit administratif. Leur qualification pénale apparaît sujette à débat du fait de leur situation ambivalente au sein du droit pénal. Ce constat est renforcé par l'apparition de sanctions administratives en lieu et place de ces infractions et pose la question de savoir ce qui justifie encore leur qualification pénale. Par exemple, une loi récente a attribué aux maires un vaste pouvoir de répression administrative pour punir les atteintes à l'ordre public et les manquements aux règlements de police municipaux¹⁷⁴. Faisant double emploi avec l'infraction prévue à l'article R. 610-5 du Code pénal, ce dispositif suscite des interrogations quant à l'articulation et à la pertinence des sanctions instituées¹⁷⁵. Ce mouvement n'est pas spécifique aux contraventions. Il est lié aux vagues de dépénalisation observées en droit français depuis les années 1980¹⁷⁶. Aboutissant à une superposition et à une coexistence des sanctions contraventionnelles et administratives pour des faits de même nature, il pose la question de la rationalité, de la lisibilité et du bien-fondé du système retenu.

48. L'étude des contraventions invite alors à s'interroger sur les champs respectifs du droit pénal et du droit administratif dans un contexte de rapprochement entre les formes pénales et administratives de répression. Si la France semble en reste de cette réflexion, de plus en plus de pays européens se sont engagés dans une démarche visant à clarifier les lignes de partage entre les deux matières et à définir les qualifications souhaitables des contraventions¹⁷⁷. L'analyse

¹⁷⁴ Art. L. 2212-2-1 CGCT.

¹⁷⁵ CE, Avis, 5 sept. 2019, n°395312.

¹⁷⁶ Pour une observation générale de ces recompositions, v. C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016.

¹⁷⁷ J. PRADEL, *Droit pénal comparé*, Dalloz, 2016, p. 66 et s.

de la nature juridique de la contravention s'inscrit dès lors dans une démarche de recherche de cohérence du système répressif face à ces mutations contemporaines.

49. Un droit pénal sanctionnateur : l'hypothèse du droit pénal de police. Par ailleurs, le régime contraventionnel se singularise par une certaine inféodation aux impératifs de la police administrative. Ce constat suggère que la contravention serait régie par des règles extérieures au droit pénal. Cette situation est fréquente puisque dans de nombreuses situations le droit pénal entend moins définir des règles et des valeurs qu'apporter ses sanctions aux normes posées dans d'autres branches du droit. Dans cette hypothèse, le droit pénal est dit « *sanctionnateur* » en ce sens qu'il n'a plus de prétention normative et se borne à réprimer des agissements qu'il ne définit et n'encadre pas¹⁷⁸. À l'inverse, il est « *autonome* » lorsqu'il retient ses notions propres, distinctes de celles des branches du droit qu'il sanctionne et assure la promotion de valeurs qu'il définit lui-même¹⁷⁹.

50. Pour appréhender la portion du droit pénal mise au service de la police administrative, le pénaliste J.-H. Robert mobilise la notion de « *droit pénal de police* ». Selon cet auteur, le droit pénal de police prendrait appui sur des normes administratives de police et sur un régime « *à la fois implicite et nécessaire* » caractérisé par des infractions comprenant un élément matériel et moral préventif. Outre ces éléments techniques, le droit pénal de police se distinguerait du droit pénal par sa légitimité : « *le droit pénal n'a de source et de légitimité que dans la loi ; le droit pénal de police trouve assez d'autorité dans le souci que doit avoir l'administration de la sécurité de ses citoyens* ». Or, ce droit pénal original a été conçu autour de la forme de la contravention et a connu un certain éclatement voire une invisibilisation tout au long des XIX^e et XX^e siècles. Dans ce contexte, l'étude de la contravention prolonge les réflexions sur le droit pénal de police. En tant qu'elle appréhende un objet commun à la police et au droit pénal, elle consolide le cadre théorique à l'appréhension des mouvements de rapprochements entre le droit pénal et le droit de la police administrative. Elle fait écho à l'invitation formulée par J. Domenach

¹⁷⁸ M.-L. RASSAT, *Droit pénal général*, Ellipses, 2017, p. 81.

¹⁷⁹ Le débat est ancien. V. G. STÉFANI, *Quelques aspects de l'autonomie du droit pénal : études de droit criminel*, Dalloz, 1956 ; J.-L. GOUTAL, « L'autonomie du droit pénal », *RSC*, 1980, p. 11 et s. ; F. RIGAUX, « Quelques réflexions sur les rapports entre droit pénal et les autres branches du droit », in *Mélanges Legros*, Univ. Bruxelles, 1985, p. 523 et s. ; F. ALT-MAES, « L'autonomie du droit pénal, mythe ou réalité ? », *RSC*, 1987, p. 349 et s.

de s'appuyer davantage sur les recherches de droit pénal afin de rendre compte de la relativisation de la distinction entre police administrative et mesures pénales¹⁸⁰.

51. En somme, la contravention est une infraction mineure mais elle soulève d'importantes questions de définition et d'articulation entre le droit pénal et le droit administratif. Par-là, on serait tenté d'affirmer qu'au même titre que les sanctions administratives, la contravention peut être perçue comme l'un des « *thèmes majeurs du droit public des États libéraux, peut-être parce qu'il révèle les contradictions et les incohérences latentes de nos sociétés partagées entre la recherche d'une efficacité gestionnaire et celle d'une authentique protection des droits fondamentaux des citoyens* »¹⁸¹.

IV) La démarche de l'étude

52. Le silence de la doctrine publiciste au sujet des contraventions est symptomatique du cloisonnement académique du droit administratif. Il peut être perçu comme l'expression du « *dogme trop radical de l'autonomie du droit administratif* » qui a pour effet de « *scléroser la recherche juridique en laissant croire que les droits privé et public vivraient en vase clos* »¹⁸². Des propositions récentes vont plus loin et envisagent l'enseignement unitaire des deux disciplines face au constat de la perte d'identité de la sanction pénale et de l'apparition d'une notion de sanction répressive indépendante des clivages formels. Observant que « *tous deux participent d'un même droit, le droit coercitif* », P. Delvolvé a préconisé l'enseignement unique du droit pénal et du droit administratif¹⁸³. Plus récemment, C. Mandon a conclu sa thèse consacrée à l'identité de la sanction pénale en affirmant que « *l'heure n'est plus au repli sur soi mais à la transdisciplinarité ; (...) l'Université devrait prendre acte de ce phénomène de "globalisation de la sanction" et ne plus hésiter à intégrer dans son programme d'apprentissage un droit commun des sanctions* »¹⁸⁴. Ces propositions invitent à dépasser les divisions disciplinaires afin d'appréhender de manière unifiée certains objets empruntant aux logiques pénales et administratives. Ce décroisonnement s'impose particulièrement pour l'étude des contraventions et de leurs rapports avec le droit administratif. Il convient dès lors de présenter les

¹⁸⁰ J. DOMENACH, « Recherche et didactique dans l'enseignement du droit administratif aujourd'hui », in K.-H. VOIZARD, J. CAILLOSSE (dir.), *Le droit administratif aujourd'hui*, Dalloz, 2021, p. 473.

¹⁸¹ F. MODERNE, « Le pouvoir de sanction administrative au confluent du droit interne et des droits européens », *RFDA*, 1997, p. 1.

¹⁸² B. PLESSIX, *Droit administratif général*, op. cit., p. 671.

¹⁸³ P. DELVOLVÉ, « Droit pénal et droit administratif », op. cit., p. 156.

¹⁸⁴ C. MANDON, *L'identité de la notion de sanction pénale en droit français*, th. Univ. Bordeaux, 2020, p. 710 et s.

objectifs et la méthode retenue (A) puis de poser la problématique et le plan de la recherche (B).

A) Les objectifs et la méthode retenue

53. **Situer les contraventions au sein du système répressif.** La recherche poursuit deux séries d'objectifs. En premier lieu, elle tend à situer les contraventions au sein de la dualité entre droit pénal et droit administratif. Elle a pour but de rendre compte de leur nature juridique réelle par-delà leur qualification formelle. Pour ce faire, elle prend appui sur une exploration classique du droit positif. L'analyse de la jurisprudence et des textes applicables aux contraventions s'impose en ce qu'elle éclaire la portée des principes fondamentaux du droit pénal en matière contraventionnelle. L'étude repose également sur l'analyse des lois et règlements définissant les contraventions afin de mettre en lumière la spécificité des manquements sanctionnés. Elle ne se limite pas aux seules règles applicables aux contraventions puisqu'elle rapproche également ces infractions d'autres procédés administratifs. La démarche emprunte alors au droit comparé interne, c'est-à-dire à la comparaison entre « *deux séries de règles de l'ordre juridique d'un même État qui sont valables au même moment* »¹⁸⁵. Elle est utile dès lors qu'elle permet de « *se détacher de la seule vision formelle des conflits entre deux ordres juridiques* »¹⁸⁶ et de déceler les similitudes de fond entre ces divers procédés. Cependant, elle s'en détache car la finalité poursuivie n'est pas la comparaison entre le droit pénal et le droit administratif. Il s'agit seulement d'un instrument aux fins de rendre compte de la nature juridique de la contravention.

54. Afin de saisir les enjeux et la pertinence de la qualification pénale de la contravention, il est aussi utile d'envisager les modèles mis en place dans les droits étrangers. Il s'agit de s'interroger sur les paramètres guidant les législateurs dans le choix de la qualification pénale ou administrative de la contravention et de porter un regard nouveau sur la classification des infractions pénales en droit français. Cette réflexion n'a pas pour objet de s'interroger sur les différences et les points communs profonds que les droits étrangers présentent avec le droit français mais simplement de révéler l'existence de modèles variables de qualification des

¹⁸⁵ C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, DES, Droit public, 1953, Les Cours du droit, p. 41.

¹⁸⁶ B. PLESSIX, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, th. dact., Univ. Paris II, 2001, p. 5.

contraventions. La méthode n'est donc pas celle du droit pénal comparé¹⁸⁷. La présentation des droits étrangers constitue seulement un « *moyen intellectuel* » pour « *décrire* »¹⁸⁸ les rapports entre les contraventions et le droit administratif dans les systèmes juridiques.

55. Conceptualiser la nature des liens entre contraventions et police. En second lieu, en partant du constat selon lequel les contraventions entretiennent une relation privilégiée avec la police administrative, la recherche entend conceptualiser leur fonction et leur nature en se détachant des notions traditionnelles du droit pénal. Il s'agit notamment d'approfondir les réflexions menées par J.-H. Robert au sujet du « *droit pénal de police* »¹⁸⁹. L'analyse se déplace d'une approche technique des contraventions à une lecture historico-conceptuelle de leurs particularismes. Elle repose sur l'analyse de différentes sources historiques telles que d'anciens manuels de droit pénal ou de droit administratif, des archives parlementaires, et des arrêts. Pour l'essentiel, l'étude mobilise des sources secondaires. Il s'agit d'étudier les formes et les fonctions assignées à la contravention dans l'histoire du droit afin d'en déceler les permanences et les invariants. Le choix d'intégrer la contravention au sein du droit pénal et de l'autorité compétente pour les juger est ainsi analysé dans le cadre d'une histoire commune du droit pénal et de la police et notamment de la police municipale. Cette étude est nécessaire dès lors qu'elle ouvre la voie à la conceptualisation de la nature singulière de la contravention. Elle permet de dépasser certains obstacles liés à sa qualification formelle et de théoriser son rattachement au droit administratif sous le prisme de la police.

B) La problématique et l'annonce de plan

56. Problématique. Les contraventions mettent à l'épreuve certaines oppositions classiques du droit positif : la distinction entre prévention et répression, infraction pénale et sanction administrative, mesure de police et loi pénale. Elles soulèvent plus largement des questions concernant les relations et points de contact entre droit pénal et droit administratif en raison de leur nature juridique ambivalente. Situées aux frontières des deux matières, la question se pose de savoir

¹⁸⁷ Sur cette distinction, v. J. PRADEL, *Droit pénal comparé*, op. cit., p. 4

¹⁸⁸ O. BEAUD, « Un partage académique du savoir », *Revue de droit Henri Capitant*, n°5 Droit public, Droit privé, 2012, en ligne.

¹⁸⁹ J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », op. cit.

si elles ne constituent pas un objet hybride empruntant sa forme au droit pénal et son fond au droit administratif. L'étude entreprise a pour objet de répondre à ces questionnements en envisageant successivement leur nature de manière technique puis de manière conceptuelle.

57. Annonce de plan. La première partie de la thèse entend démontrer que la contravention se situe aux confins du droit pénal et du droit administratif. Elle s'attache à l'étude du droit positif dans une perspective technique et permet de découvrir ce qui rapproche la contravention des procédés administratifs. L'on constate alors que la contravention présente une nature pénale relative. Elle comprend d'importantes similitudes matérielles avec les sanctions administratives et est faiblement soumise aux garanties applicables aux infractions pénales. L'analyse de ses liens avec la police administrative révèle qu'elle est un instrument mis au service de la police administrative (**Partie 1**). La seconde partie de la thèse se détache de l'approche technique des rapports entre contraventions et droit administratif pour offrir une conceptualisation de la nature de ces liens. En mobilisant le concept de « *droit pénal de police* », elle tend à démontrer qu'il existe des liens constitutifs voire consubstantiels entre contravention et police. En retraçant la formation historique du droit pénal de police autour de la contravention, la thèse établit qu'elle constitue l'archétype de l'infraction de police dont la répression relève de la mise en œuvre des pouvoirs de police davantage que du pouvoir pénal. Elle s'achève par une réflexion sur les reconfigurations des formes du droit pénal de police face à l'émergence des polices spéciales. En observant que des délits et sanctions administratives de police remplissent la même fonction que la contravention et lui empruntent son régime, la thèse s'affirme comme une contribution à l'étude du droit pénal de police entendu comme la portion du droit pénal mise au service de l'efficacité des règlements de police (**Partie 2**).

PARTIE 1 : LA CONTRAVENTION, AUX CONFINS DU DROIT PÉNAL ET DU DROIT ADMINISTRATIF

58. L'intégration de la contravention au sein du droit pénal résulte de la classification tripartite des infractions consacrée dès l'adoption du Code pénal de 1810. Aujourd'hui, la contravention est définie par l'article 111-1 du Code pénal comme l'infraction de plus faible gravité aux côtés des crimes et délits. Son appartenance à la classification tripartite suppose qu'elle constitue une infraction de même nature que les crimes et délits. Pour autant, la doctrine pénaliste observe depuis longtemps et sans difficultés que les contraventions font figure d'exception au sein du droit pénal¹. Elle relève les différentes règles dérogatoires qui leur sont appliquées pour conclure à leur situation originale au sein de la classification tripartite des infractions². À ce titre, l'existence d'une « *spécificité pénale en matière contraventionnelle* » ne fait plus aucun doute³.

59. La doctrine pénaliste limite habituellement son analyse des contraventions à l'étude des « *particularismes négatifs* » qui les affectent⁴. Néanmoins, différents éléments suggèrent que la spécificité de ces infractions réside dans le fait qu'elles se situent aux confins du droit pénal et du droit administratif. Il a ainsi pu être observé qu'elles obéissent à un régime « *fortement administratif* »⁵ et qu'elles ne sont que la « *lésion d'intérêts administratifs* »⁶. Il est ainsi probable que les particularismes « *positifs* » de la contravention soient liés au fait qu'elle s'inscrit dans une logique propre au droit administratif. Elle présenterait une nature juridique hybride empruntant respectivement au droit pénal et au droit administratif. Afin d'approfondir cette réflexion, il convient de confronter la qualification pénale retenue par le législateur aux caractéristiques réelles de la contravention. Cette démarche suppose de dépasser l'approche formelle de la séparation entre les procédés du droit pénal et ceux du droit administratif et d'envisager les rapports entre eux de manière substantielle.

¹ H. DONNEDIEU DE VABRES, *Traité de droit criminel et de législation comparée*, Sirey, 1946, p. 99 ; R. VOVIN, J. LEAUTE, *Droit pénal et procédure pénale*, PUF, 1960, p. 135. R. MERLE, A. VITU, *Traité de droit criminel*, T. 1, 7e éd., 1997, Cujas, n°411.

² J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », in *Mélanges Jean Pradel*, Cujas, 2006, p. 167 ; S. DETRAZ, « Faut-il maintenir les contraventions dans le domaine pénal ? », in B. DE LAMY, V. MALABAT, M. GIACOPELLI (dir.), *Droit pénal : le temps des réformes*, Litec coll. Colloques et débats, 2011, p. 40 et s.

³ X. ANONIN, *La spécificité contraventionnelle en matière pénale*, th. Univ. Aix-Marseille, 2018

⁴ R. VOVIN, J. LEAUTE, *Droit pénal et procédure pénale*, PUF, 1960, p. 135.

⁵ F. DESPORTES, F. LE GUNHEC, *Droit pénal général*, Economica, 2009, p. 90.

⁶ B. BOULOC, *Droit pénal général*, Dalloz, 2024, p. 277.

60. Sur ce point, l'étude de la contravention révèle son paradoxe : formellement rattachée au droit pénal, elle présente certains attributs les rapprochant des procédés du droit administratif. D'une part, par son contenu et son régime, elle s'éloigne des infractions pénales traditionnelles pour présenter les traits d'une infraction à dominante administrative (**Titre 1**). D'autre part, elle entretient des liens structurels avec la police administrative eu égard à ses éléments constitutifs et son régime. Ce double constat invite à dépasser les classifications traditionnelles pour appréhender la contravention comme un objet juridique dual, révélateur de la porosité des frontières entre le droit pénal et le droit administratif (**Titre 2**).

TITRE 1 : UNE NATURE PÉNALE RELATIVE

61. La question de la nature juridique des contraventions a fait l'objet de plusieurs études comparatives depuis la fin du XIX^e siècle et a connu un certain regain d'intérêt à la fin du XX^e siècle¹. Initialement, la doctrine s'est interrogée sur leur nature juridique dans un contexte marqué par l'émergence des délits contraventionnels en droit français, catégorie hybride de délits obéissant matériellement au régime des contraventions². Il s'agissait également d'interroger la pertinence scientifique et théorique de la classification tripartite des infractions dans un contexte où plusieurs pays européens faisaient le choix de se séparer du modèle consacré par le Code pénal de 1810³. Si les auteurs constataient dans leur majorité la nature spécifique des contraventions, les réflexions menées s'inscrivaient dans le strict cadre du droit pénal dès lors que celui-ci constituait encore la forme essentielle de la fonction répressive étatique. Il n'était pas question de revenir sur la qualification pénale de la contravention ni de lui substituer une qualification administrative.

62. Le contexte contemporain, marqué par un important développement de la répression administrative, conduit à élargir la réflexion sur les contraventions et à s'interroger sur les rapports qu'elles entretiennent avec les sanctions administratives. Il s'agit de déterminer si par leur contenu, leurs finalités et leur régime, elles s'apparentent pleinement aux infractions pénales ou si elles se rapprochent plutôt des procédés répressifs administratifs. Sur ce point, l'étude révèle que la qualification pénale de la contravention est relative et contingente. Non seulement, elle ne présente pas l'ensemble des caractéristiques d'une infraction pénale mais son appartenance au sein du droit pénal est de plus en plus discutée (**Chapitre 1**). Le régime juridique de la contravention ne permet pas davantage de la considérer comme pleinement située au sein du droit pénal. Les garanties

¹ R. LAJOYE, *De la bonne foi dans les contraventions*, Pedone- Lauriel, 1885 ; C. DÉPREZ, *Nature juridique des contraventions*, Giard et E. Brière, 1898 ; F. DEVISE, *Des délits contraventionnels*, A. Giard et E. Brière, 1893 ; P. DORADO, « Des contraventions. Définition, répression et procédure », in *Bulletin de l'Union internationale du droit pénal*, W. de Gruyter, 1897, p. 263 et s. ; P. HEITZMANN, *De la notion de contravention*, Société d'impressions typographiques, 1938.

² En 1897, l'Union internationale du droit pénal a ainsi consacré un colloque à la différence entre contraventions et délits. De même, la thèse de C. Déprez s'est fait l'écho, en droit français, de cette réflexion et s'est attachée à déterminer la nature juridique des contraventions. C. DÉPREZ, *Nature juridique des contraventions*, *op. cit.*

³ J. PRADEL, *Droit pénal comparé*, Dalloz, 2016, p. 66 et s.

fondamentales du droit pénal sont limitées en matière contraventionnelle, ce qui conduit à une certaine proximité de leur régime avec celui des sanctions administratives (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : Une qualification pénale formelle

64. Comme l'a observé G. Beaussonie, « *la nature juridique des contraventions (...) n'est pas des plus limpides* »¹. Elles sont qualifiées d'infractions pénales et soumises au juge répressif. Toutefois, de nombreux éléments expriment une certaine parenté avec les procédés répressifs administratifs : la déjudiciarisation de leur contentieux, la fonction d'exécution des prescriptions administratives qui leur est assignée, leur faible gravité. La détermination de la nature juridique de la contravention conduit donc à s'interroger plus largement sur les frontières séparant l'infraction pénale de la sanction administrative.

65. Sur ce point, l'évolution des fonctions du droit pénal et des formes de la répression observée tout au long du XX^e siècle donne un nouvel intérêt à la question de la nature juridique des contraventions². En effet, le droit pénal a sensiblement étendu son domaine d'intervention au point de perdre certains de ses repères et son unité. Comme le relève C. Mandon, « *parce que le droit pénal s'est communiqué aux autres disciplines, parce qu'il a diversifié ses missions et multiplié ses occasions et possibilités d'intervention, la détermination de ses frontières est devenue une tâche particulièrement ardue* »³. Désormais, le droit pénal réprime, prévient, neutralise ; ses infractions punissent des agissements divers et participent de plus en plus à l'exécution des prescriptions administratives⁴. À côté du droit pénal traditionnel, se sont développés des droits pénaux « *techniques* »⁵ et un « *droit pénal administratif* »⁶. Ainsi, comme l'observe L. Saenko « *le droit pénal n'est pas un, c'est une certitude : il est plusieurs* »⁷. Par ailleurs, le droit pénal n'a plus le monopole de la punition. Il

¹ G. BEAUSSONIE, « Infraction », *Rep. dr. Pén.*, Dalloz, 2021, n°64.

² Voir notamment le dossier « Les frontières du droit pénal », *RPDP*, 2011, n°1, et n°2.

³ C. MANDON, *L'identité de la notion de sanction pénale en droit pénal français*, th. Univ. Bordeaux, 2019, p. 20.

⁴ J. DONNEDIEU DE VABRES, « Les éléments administratifs de l'infraction », *D.*, 1952, Chron. 29, p. 137 et s. ; D. DETRAGIACHE-TROPER, « Des prescriptions de nature réglementaire correctionnellement sanctionnées », *AJDA*, 1978, p. 411 et s. ; J.-H. ROBERT, « L'obligation de faire pénalement sanctionnée », *Arch. Phil. Dr.*, 44, 2000, p. 156.

⁵ C. D'HAILLECOURT, *Droit pénal technique et droit pénal*, Th. Paris II, 1983, p. 30.

⁶ P. LASCOUMES, C. BARBERGER, *Le droit pénal administratif, instrument d'action étatique*, Commissariat au plan, avril 1986 ; « De la sanction à l'injonction. "Le droit pénal administratif", comme expression du pluralisme des formes juridiques sanctionnatrices », *RSC*, 1988, p. 46 ; *Le temps perdu à la recherche du droit pénal : incessants et discrets les changements en droit pénal administratif comme mode de changement du droit pénal*, 1GAPP-CNRS, 1991, Paris, p. 103 ; P. LASCOUMES, « Les sanctions administratives : une forme de droit pénal instrumentaliste ? L'exemple du droit pénal de l'environnement », *Dev. soc.*, 1990, Vol. 14, n°1, p. 75 et s.

⁷ L. SAENKO, « D'un droit pénal structurel (infraction naturelle) à un droit pénal conjoncturel (infractions de circonstances) », in E. DREYER, P. BEAUVAIS, D. CHILSTEIN (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, Dalloz, 2024, p. 95.

revient de plus en plus à l'administration d'assurer la sanction des manquements à certaines réglementations, comme en témoigne la banalisation de la répression administrative. Le rapprochement des formes répressives s'est également accompagné d'une communication des garanties du droit pénal aux « *sanctions ayant le caractère de punition* »⁸ et aux mesures relevant de la « *matière pénale* »⁹. Ces différents mouvements conduisent certains auteurs à estimer que la distinction entre les sanctions pénales, civiles et administratives est artificielle et dépassée¹⁰ et à proposer une vision unifiée du phénomène répressif¹¹.

66. Dans ce contexte, s'interroger sur la nature juridique de la contravention peut sembler à contre-courant du mouvement de relativisation des frontières entre le droit pénal et les autres droits répressifs. Pour autant, la distinction entre les infractions pénales et les autres sanctions répressives n'a pas perdu tout son intérêt en droit positif. Elle continue à conditionner la portée de nombreuses garanties, celles-ci n'ayant pas la même intensité selon qu'elles s'appliquent aux infractions pénales ou aux mesures para-pénales. De même, les rapprochements de régime observés ne signifient pas nécessairement que toutes les infractions relevant du droit répressif présentent la même nature ni qu'elles poursuivent les mêmes finalités. Admettre l'inverse reviendrait à occulter l'intérêt pour le législateur de choisir la voie pénale ou non pour organiser la répression de certains comportements. Ces spécificités invitent à situer les contraventions au sein de l'ensemble du droit répressif en tenant compte de la spécificité des infractions pénales par rapport aux sanctions administratives.

67. À ce titre, l'étude se heurte à une première difficulté tenant au fait que le droit français n'établit qu'un critère formel de distinction entre les infractions pénales et les sanctions administratives. Cette difficulté peut être surmontée par le rappel des critères élaborés par la doctrine en ce qu'ils dégagent des éléments matériels et finalistes d'opposition entre les deux infractions. En mobilisant ces deux cadres théoriques, il apparaît que la contravention se rapproche fortement des sanctions administratives par son objet et ses finalités. Si elle reste qualifiée

⁸ Cons. cons., 17 janv. 1989, n°88-248 DC, *Loi modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication* ; Cons. cons., 28 juil. 1989, n°89-260 DC, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*.

⁹ CEDH, 8 juin 1978, *Engel et autres c/ Pays-Bas*, n°5100/71.

¹⁰ P. CONTE, « Du particularisme des sanctions en droit pénal de l'entreprise », in *Bilan et perspectives du droit pénal de l'entreprise. IX^e Congrès de l'association française du droit pénal*, Economica, 1989, p. 70.

¹¹ A. BÉZIZ-AYACHE, « Les frontières de la sanction pénale », *RPDP*, 2011, n°1, p. 117-123 ; C. MANDON, *L'identité de la notion de sanction pénale en droit pénal français*, op. cit., p. 625 et s. ; T. DOURGES, *Répressions pénale et extra-pénales en droit comparé français et canadien : contribution à la théorie générale de la répression*, th. Univ. Bordeaux, 2022.

d'infraction pénale par le législateur, l'absence de tout projet sérieux de dépenalisation témoigne du souci d'entretenir une certaine porosité entre infraction pénale et administrative (**Section 1**). L'étude des qualifications retenues dans les systèmes juridiques européens et des paramètres ayant guidé ces choix étaye les enjeux à la détermination de la nature de la contravention. Elle révèle notamment que la qualification formelle de la contravention est tributaire du degré de définition des champs pénaux et administratifs et de l'existence d'un cadre unifié applicable à la répression administrative (**Section 2**).

Section 1 : La qualification pénale de la contravention

68. L'identification de la situation de la contravention au sein de la dualité entre infraction pénale et sanction administrative suppose au préalable de présenter les éléments distinguant ces deux types de mesures. Bien que poreuse, la distinction entre infraction pénale et sanction administrative repose sur un critère formel : est une infraction pénale celle que le législateur qualifie de pénale en vue de la soumettre à la compétence du juge pénal (I). Dans ce contexte, la nature juridique de la contravention découle bien d'un choix du législateur. La pertinence de ce choix peut toutefois être mise en doute dès lors que les contraventions présentent de nombreux éléments qui les rapprochent des sanctions administratives (II).

I) La distinction entre infraction pénale et sanction administrative

69. La première difficulté s'agissant de la distinction entre infraction pénale et sanction administrative concerne leurs définitions respectives. En effet, en droit pénal comme en droit administratif, l'infraction est entourée d'une certaine indéfinition. La doctrine pénaliste n'est pas unanime quant à la définition de l'infraction pénale¹². Au titre d'une approche objective, elle est considérée comme une violation matérielle de la loi pénale¹³. L'approche subjective, centrée sur les conditions de la responsabilité pénale, la conçoit comme une action imputable et coupable¹⁴. Enfin, aux termes d'une approche axiologique, l'infraction pénale est définie comme un comportement portant atteinte à une valeur sociale protégée¹⁵. Par ailleurs, l'existence même de l'infraction administrative est incertaine¹⁶. La

¹² Pour une présentation générale de ces théories, v. G. BEAUSSONIE, « Infraction », *Rép. dr. Pén.*, Dalloz, juil. 2021, n°4 et s.

¹³ R. MERLE, A. VITU, *Traité de droit criminel*, Cujas, T.1, 1997, n°383 ; Y. MAYAUD, *Droit pénal général*, PUF, 2021, n°172 ; X. PIN, *Droit pénal général*, Dalloz, « Cours », 2024, n°185 ; C. LOMBOIS, *Droit pénal général*, Hachette, 1994, p. 7 ; G. STÉFANI, G. LEVASSEUR, *Droit pénal général*, Dalloz, « Précis », 1976, p. 100, n°80 ; v. V. A.-C. DANA, *Essai sur la notion d'infraction pénale*, LGDJ, 1982, p. 10.

¹⁴ Cette approche a particulièrement été mise en lumière dans les travaux d'A.-C. Dana, v. A.-C. DANA, *op. cit.* V, également, B. BOULOC, *Droit pénal général*, Dalloz, « Précis », 2021, n°99. Les éléments subjectifs liés à la volonté et aux données psychologiques de l'auteur sont appréhendés comme des ressorts de la responsabilité pénale plutôt que comme des éléments de définition de l'infraction. V. sur la difficulté à classer les données subjectives. V. B. SQUIRAWSKI, *Les éléments constitutifs, essai sur les composantes de l'infraction*, th. Univ. Paris-Sud Saclay, 2017, p. 218 et s.

¹⁵ V. notamment Y. MAYAUD, « La loi pénale, instrument de valorisation sociale », in *Livre du bicentenaire du code pénal et du code d'instruction criminelle*, Dalloz, 2010, p. 3 et s. ; M. LACAZE, *Réflexions sur le concept de bien juridique protégé par le droit pénal*, LGDJ, 2010 ; P. MISTRETTA, S. PAPILLON, C. KUREK (dir.), *L'empreinte des valeurs sociales protégées en droit pénal*, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2020, p. 57.

¹⁶ V. Toutefois, M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger. De la répression administrative au droit pénal administratif*, Economica, 1992, p. 36. En réalité, l'expression ne s'est pas pleinement imposée car, en droit français, le seul critère opératoire de définition du procédé répressif administratif tient à

doctrine administrativiste s'attache davantage à la sanction administrative, soit la décision individuelle unilatérale prise par une autorité administrative afin d'infliger une peine à un administré à la suite des infractions aux lois et règlements dont il s'est rendu coupable¹⁷. La sanction administrative est donc abordée dans ses conséquences plutôt que dans le contenu et le régime des comportements qu'elle punit.

70. Ces différentes difficultés se répercutent au stade de la distinction entre les infractions pénales et les sanctions administratives. Le droit positif ne consacre pas de critère matériel ou finaliste de définition des infractions (A). Si ce système préserve la marge d'appréciation du législateur dans le choix des qualifications pénales ou administratives, il favorise la porosité des frontières entre les infractions, et la question de la pertinence du système retenu se pose (B).

A) Les critères de distinction

71. Les diverses définitions de l'infraction pénale et l'approche variable de la répression administrative, selon qu'elle est envisagée sous le prisme de la sanction ou au titre de l'infraction, complexifient le partage entre les deux types d'infraction. Alors que la doctrine a élaboré divers critères - formel, organique, matériel, finaliste - pour les distinguer, le droit positif prend faiblement position sur cette question. L'étude de ces critères révèle la prévalence d'une approche formelle de la distinction, et conforte ainsi la définition objective de l'infraction pénale (1). Les approches subjectives et axiologiques dessinent toutefois des champs privilégiés du droit pénal et du droit administratif. Bien qu'elles ne soient pas établies par le droit positif et ne permettent pas systématiquement d'opposer les deux catégories de sanctions, elles offrent un cadre théorique pour déterminer la spécificité de nature de la contravention (2).

l'intervention de l'autorité administrative. On peut toutefois objecter que le propre d'une infraction n'est pas son objet mais son régime, la manière dont elle appréhende la responsabilité du délinquant. C'est certainement sous ce prisme qu'une notion d'infraction administrative pourrait se faire jour, mais cela impliquerait une étude en profondeur des règles de responsabilité administrative. De plus, il est douteux qu'elles obéissent à des règles suffisamment homogènes pour pouvoir établir une notion d'infraction administrative.

¹⁷ CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs de l'Administration dans le domaine des sanctions*, Doc. Fr., 1995, p. 35 ; V. également E. BREEN, *Gouverner et punir*, PUF, 2003, p. 60 et s.

1) Les critères formels

72. Le critère formel. En l'état du droit positif, le critère permettant de distinguer effectivement et systématiquement les infractions pénales des sanctions administratives est d'ordre formel et résulte de la volonté exprimée par le législateur. La qualification choisie s'exprime alors essentiellement par la forme de la sanction retenue. Comme l'a souligné J.-H. Robert, « *dans le droit positif français, le législateur s'est réservé le pouvoir de désigner, parmi les sanctions existantes, celles qu'il faut dire pénales : sont pénales les sanctions qu'il plait au législateur de qualifier ainsi* »¹⁸. En droit pénal, la qualification s'exprime par le fait que le législateur associe à certains comportements une sanction pénale relevant des nomenclatures prévues par le Code pénal. En droit administratif, cette qualification est moins évidente, car aucun texte ne définit formellement les sanctions administratives. Sur ce point, le critère formel doit être complété d'un autre critère lié à l'autorité compétente pour infliger la sanction.

73. La qualité de l'autorité répressive. La majorité de la doctrine se rattache à ce critère pour distinguer l'infraction pénale de la sanction administrative. Ainsi, M. Guyomar affirme que « *la définition de la sanction pénale (...) repose avant tout sur un critère organique* »¹⁹. En droit pénal, la fonction punitive de l'État est mise en œuvre par le juge pénal, alors qu'en droit administratif elle est confiée à des autorités administratives²⁰, voire à des personnes privées²¹. Dans cette perspective, la sanction pénale a pour spécificité d'être prononcée par une juridiction pénale dans le respect du Code de procédure pénale sur le réquisitoire du ministère public²². À l'inverse, la sanction administrative n'est pas prononcée par un juge mais

¹⁸ J.-H. ROBERT, *Droit pénal général*, PUF, 2005, p. 55.

¹⁹ M. GUYOMAR, *Les sanctions administratives*, LGDJ, 2014, p. 29.

²⁰ Toutefois, ces autorités administratives peuvent être qualifiées de juridictions administratives spécialisées lorsqu'elles infligent des sanctions. Ainsi, l'article L. 613-23 I du Code monétaire et financier prévoit que la Commission bancaire statue en tant que juridiction lorsqu'elle inflige des sanctions. V. CEDH, 11 juin 2009, *Dubus SA C/ France*, n°5242/04.

²¹ Ainsi, les sanctions prononcées par des personnes privées en charge d'une mission de service public faisant usage des prérogatives de puissance publique sont des sanctions administratives. CE, Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, Rec., p. 33. Par exemple, selon les articles L. 131-8 du Code de l'éducation et L. 552-4 du Code de la sécurité sociale, les organismes de sécurité sociale ont compétence pour suspendre la part des allocations familiales dues au titre de l'enfant s'étant soustrait de manière répétée à son obligation d'assiduité scolaire.

²² J.-H. ROBERT, *Droit pénal général*, op. cit., p. 55 ; A. BÉZIZ-AYACHE, « Les frontières de la sanction pénale », op. cit., p. 118 ; L. DE GRAÈVE, « La notion de sanction pénale en droit interne », in *La sanction*, L'Harmattan, 2007, p. 66.

par une autorité administrative²³. Cette singularité organique lui confère son originalité par rapport à la sanction pénale²⁴ puisqu'elle est infligée dans un cadre autonome du droit pénal. En somme, si les deux infractions expriment le *jus puniendi* de l'État, c'est-à-dire son droit de punir²⁵, elles diffèrent par la qualité de l'organe chargé de la répression. Le critère organique ne met pas seulement en avant la qualité de l'autorité répressive, mais exprime également les différences de fondement et de légitimité des deux formes de répression.

74. La légitimité et le fondement de la répression. Si l'administration et le juge pénal agissent tous deux dans le cadre du *jus puniendi* de l'État, ils ne le font pas au titre des mêmes attributions et ne bénéficient pas de la même légitimité. Le juge judiciaire agit dans le cadre de sa fonction de « *juge naturel* » du contentieux répressif²⁶ et de garant de la liberté individuelle. À l'inverse, l'administration a longtemps été perçue comme peu légitime à mettre en œuvre la répression. Ainsi, A. de Laubadère considérait que « *le pouvoir d'infliger des sanctions administratives d'une autorité étrangère à l'ordre des juridictions pénales est évidemment très exorbitant et constitue une forme extrême des prérogatives susceptibles d'être reconnues à l'administration* »²⁷. Les critiques formulées lors des mouvements de dépenalisation confortent l'idée d'illégitimité de l'administration à mettre en œuvre la fonction punitive. Les pouvoirs répressifs confiés aux autorités administratives ont été perçus comme les symptômes d'un déracinement du juge pénal²⁸, d'une annexion de ses fonctions répressives²⁹, ou d'une « *dépenalisation organique* »³⁰.

²³ Bien que quelques auteurs soutiennent que certaines sanctions prononcées par le juge administratif ou par certaines juridictions administratives spécialisées relèvent de la catégorie des sanctions administratives. V. notamment, J. MOURGEON, *La répression administrative*, LGDJ, 1967, p. 104 ; M. DEGOFFE, *Droit de la sanction non pénale*, Economica, 2000, p. 101 et s. ; G. DELLIS, *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, LGDJ, 1997, p. 59.

²⁴ H.-G. HUBRECHT, « Sanctions administratives », JCA, fasc., 202, 1993, n°2 ; M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *op. cit.*, p. 42 ; B. PLESSIX, *Droit administratif général*, Lexis Nexis, 2021, n°891.

²⁵ F. MODERNE, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle. Contribution à l'étude du jus puniendi de l'État dans les démocraties contemporaines*, Economica, 1999, p. 77 ; V. également, A. BÉZIZ-AYACHE, « Les frontières de la sanction pénale », *op. cit.*, p. 117.

²⁶ G. DELLIS, *op. cit.*, p. 74. ; en ce sens également, S. GUINCHARD, J. BUISSON, *Procédure pénale*, Lexis Nexis, 2023, p. 269 et s.

²⁷ A. DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, LGDJ, 1980, p. 333.

²⁸ Il s'agit de l'intitulé d'un thème du colloque publié in *Dr. pén.*, n°2 spécial, « Le dévoiement du juge pénal », avr. 1995, p. 19.

²⁹ M.-A. FRISON-ROCHE, « Les offices du juge », in *Mélanges J. Foyer*, PUF, 1997, p. 473 ; P. DELVOLVÉ, « Répression, droit pénal et droit administratif », in M.-A. FRISON-ROCHE (dir.), *Les enjeux de la pénalisation de la vie économique*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 1997, p. 37.

³⁰ P. COMBEAU, J. LEBLOIS-HAPPE, « Droit pénal et droit administratif », in J.-C. SAINT-PAU (dir.), *Droit pénal et autres branches du droit*, Cujas, 2012, p. 387.

75. Aujourd'hui, l'administration bénéficie d'une légitimité croissante pour réprimer certains comportements. Pour C. Teitgen-Colly, la répression administrative trouverait un fondement constitutionnel dans la fonction d'exécution des lois³¹. L'administration bénéficierait également d'une légitimité technique à réprimer certaines infractions en tant qu'elle dispose de corps de fonctionnaires spécialisés et est à l'initiative des prescriptions sanctionnées. Cette légitimité est mise en lumière par le Conseil d'État dans son étude sur le pouvoir de sanction de l'administration. Il y explique que « *la répression administrative trouve parfois une légitimité dans la compétence technique de l'autorité qui la prononce [...]. Maîtrisant le pouvoir de sanctionner, l'autorité administrative compétente sera amenée à n'édicter que des normes dont elle sait pouvoir obtenir le respect. Dans son rôle sanctionnateur, elle peut avoir une idée exacte de ce qui est nécessaire au respect de ces normes et des conséquences des sanctions qu'elle prononce* »³².

76. **Le statut de l'autorité répressive.** La légitimité de l'autorité répressive doit être complétée d'un autre critère - implicite mais nécessaire - tiré de son statut et de son office. P. Delvolvé met en avant l'idée selon laquelle l'indépendance du juge pénal constitue une garantie fondamentale contre l'arbitraire et justifie sa compétence de principe en matière répressive³³. D'une part, il bénéficie des garanties attachées à l'article 66 de la Constitution, ce qui renforce sa légitimité statutaire. D'autre part, le recours devant lui est suspensif, ce qui offre au prévenu une protection plus étendue qu'en droit administratif³⁴. Par ailleurs, le juge pénal dispose d'un office particulièrement élargi qui lui permet de connaître de la légalité de certains actes administratifs mais également de conduire une instruction poussée³⁵. Par son office, le juge pénal s'affirmerait donc comme « *juge de la vérité* »³⁶. Si l'administration ne bénéficie pas d'un tel office, des pouvoirs d'instruction de

³¹ C. TEITGEN-COLLY, « Sanction et Constitution », *JCP A*, 2013, n°11, 2076.

³² V. CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs de l'Administration dans le domaine des sanctions*, op. cit., p. 70.

³³ P. DELVOLVÉ, « La justice hors du juge », *Cah. Dr. Entr.*, 1984, n°4, p. 16 et s. G. DELLIS, op. cit., p. 57 et s.

³⁴ Il faut toutefois reconnaître que les recours portés contre les sanctions administratives sont souvent assortis d'un référé suspension, ce qui peut alors limiter l'effet non-suspensif du recours devant le juge administratif. En particulier, pour les sanctions les plus graves et les plus attentatoires aux droits de l'administré, le juge admet plus aisément le référé-suspension, la gravité de la mesure permettant souvent de qualifier l'urgence. P. ex. : CE 22 juin 2004, *Sté Landwell et associés*, n°268076 (pour une grave perte de clientèle en raison de la mesure), ou CE, ord. réf., 11 févr. 2008, *Synd. SUD-RATP c/ RATP*, n°312330.

³⁵ G. DELLIS, op. cit., p. 60 et s.

³⁶ G. DELLIS, *ibid.*, p. 63 ; M. GUYOMAR, *Les sanctions administratives*, op. cit., p. 30.

plus en plus importants tendent à être reconnus à certaines autorités³⁷. En particulier, les autorités administratives indépendantes se voient fréquemment reconnaître de tels pouvoirs, de sorte qu'elles interviennent dans des conditions les rapprochant d'une juridiction indépendante³⁸.

77. Le silence du droit positif. Le droit positif est relativement silencieux concernant le critère de distinction de l'infraction pénale et de la sanction administrative. Le critère organique n'a pas fait l'objet d'une consécration textuelle ou jurisprudentielle. Comme l'a observé A. Guinchard, la compétence exclusive du juge judiciaire n'est consacrée ni en matière répressive ni en matière pénale³⁹. Certains auteurs considèrent que le juge administratif connaît d'infractions pénales lorsqu'il juge le contentieux des contraventions de grande voirie. Bien que cette analyse soit incertaine, ces infractions présentant faiblement les caractéristiques d'une infraction pénale⁴⁰, elle souligne l'ambivalence des lignes de démarcation entre les deux catégories de sanctions. De même, la compétence du juge pénal pour connaître de certaines contraventions de grande voirie souligne les limites du critère organique⁴¹. Il reste que, dans la majorité des cas, le critère organique permet effectivement de différencier la sanction pénale de la sanction administrative. De même, il revient généralement au juge pénal de réprimer les infractions pénales et les sanctions administratives sont souvent infligées par des autorités administratives non juridictionnelles.

78. L'absence de définition matérielle des champs des infractions. Le système juridique français ne définit pas matériellement le champ du droit pénal et celui du droit administratif. Le législateur bénéficie d'une large marge d'appréciation pour

³⁷ CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*, Doc. Fr, 2021. ; M. COLLET, « Les enquêtes administratives en matière répressive », in AFDA (dir.), *Les procédures administratives*, Dalloz, 2015, p. 161.

³⁸ G. EVEILLARD, « Les sanctions en droit administratif. Entre approfondissement de la soumission à la légalité et recherche de l'efficacité », in C. CHAINAIS, D. FENOUILLET (dir.), *Les sanctions en droit contemporain. Volume 1. La sanction, entre technique et politique*, Dalloz, 2012, p. 495.

³⁹ A. GUINCHARD, *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale. Du modèle judiciaire à l'attraction d'un système unitaire*, LGDJ, 2003, p. 59 et s.

⁴⁰ Une majorité d'auteurs considère qu'elles sont pénales. V. P. GIUDICELLI, *Les contraventions de grande voirie*, th. Paris, 1957, p. 38 et s ; P. GÉLARD, « Le caractère mixte de la contravention de grande voirie », *AJDA*, 1967, p. 140 ; M. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Sirey, 1963, n°140. Cependant, comme l'a démontré P. Yolka, elles ne présentent pas les caractères d'une infraction pénale. V. P. YOLKA, « Le couteau de Lichtenberg. Remarques sur la protection pénale du domaine public », *AJDA*, 2009, p. 2341.

⁴¹ Ainsi, en matière de télécommunications, les contraventions de grande voirie sont réprimées par le juge judiciaire. V. L. n°96-659, 26 juill. 1996, art. 13, abrogeant expressément les articles L. 69-1, L. 70 et L. 71 du Code des postes et télécommunications.

intégrer certaines infractions au sein du droit pénal. Le choix de recourir au droit pénal est seulement borné par le principe de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines - encore que celui-ci ne justifie la censure de la loi pénale qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation du législateur⁴². Puisqu'il est libre de choisir de pénaliser certains agissements pourvus qu'ils portent effectivement atteinte à l'ordre public, le législateur est aussi libre de dépénaliser des comportements⁴³. Le droit positif français ne consacre pas un « *noyau dur* » de la répression pénale⁴⁴ et ne pose ainsi aucune limite matérielle aux dépénalisations. De même, aucun principe n'impose que la protection de certaines valeurs fondamentales prenne la forme d'une infraction pénale⁴⁵. Sur ce point, le droit constitutionnel français se distingue du droit européen qui semble imposer, par le biais de la théorie des obligations positives, que le « *noyau dur des droits fondamentaux* » soit assorti d'une protection pénale⁴⁶. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a dégagé trois types d'obligations positives : une obligation d'incriminer et d'instituer des peines dissuasives contre les atteintes aux droits de la personne, une obligation de ne pas pénaliser ces atteintes par des mécanismes de justification pénale trop souples ou extensifs, une obligation procédurale d'enquête et de poursuite à la suite de telles atteintes⁴⁷.

⁴² Cons. cons., 20 janv. 1981, n°80-127 DC, *préc.*, cons. 11 à 13 ; Cons. cons., 25 juil. 1984, *Loi modifiant la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et relative à certaines dispositions applicables aux services de communication audiovisuelle soumis à autorisation*, n°84-176 DC, cons 10 ; Cons. cons., 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, n°93-325 DC, cons. 39. Récemment, Cons. cons., 9 juin 2017, *Sté Edenred France*, n°2017-636 QPC, cons. 5. V. *infra* n°338.

⁴³ Toutefois, la circulaire du Premier ministre du 7 janvier 1985 propose au ministère de la Justice, lorsqu'il participe à l'élaboration de textes susceptibles de comporter des dispositions pénales, de réserver la sanction pénale aux faits dont la gravité porte une atteinte importante à l'organisation sociale. V. Circulaire du Premier ministre sur l'élaboration et la mise en œuvre des dispositions pénales des législations et réglementations techniques, 7 janvier 1985 ; RSC, 1985, p. 397.

⁴⁴ G. Dellis propose d'identifier un noyau dur du droit pénal pour les infractions qui portent atteinte à la liberté individuelle. V. G. DELLIS, *op. cit.*, p. 85 et s. Néanmoins, son raisonnement semble peu convaincant car, pour dégager ce noyau dur, il se fonde sur la circonstance que les accusations, arrestations ou détention arbitraires impliquent l'intervention du juge pénal. Or, il ne décrit alors pas le contenu de l'illicéité et de l'infraction, mais plutôt les méthodes de répression.

⁴⁵ M. DELMAS-MARTY, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel et les principes fondamentaux du droit pénal proclamés par la Déclaration de 1789 », in *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, PUF, 1989, p. 151 ; E. BREEN, *op. cit.*, p. 82-83.

⁴⁶ V. D. ZEROUKI-COTTIN, « L'obligation d'incriminer imposée par le juge européen, ou la perte du droit de ne pas punir », RSC, 2011, p. 575 et s. ; S. MANACORDA, « Les obligations de protection pénale à l'heure de l'internationalisation du droit », in G. GUIDICELLI-DELAGE, S. MANACORDA, J. TRICOT (dir.), « *Devoir de punir ?* ». *Le système pénal face à la protection internationale du droit à la vie, Société de Législation comparée*, 2013, p. 21 ; F. ROUSSEAU, « Le principe de nécessité. Aux frontières du droit de punir », RSC, 2015, n°2, p. 257 et s.

⁴⁷ CEDH, *Osman c/ Royaume-Uni*, 28 oct. 1998, § 115 ; CEDH 9 juin 2009, *Opuz c/ Turquie* ; CEDH 15 déc. 2009, *Maiorano et autres c/ Italie*.

79. En somme, dans le silence du droit positif, le critère de distinction entre les deux catégories d'infractions résulte de la volonté du législateur puisqu'il est libre de choisir la qualification des comportements qu'il réprime. Dans ce contexte, l'opposition entre l'infraction pénale et la sanction administrative serait artificielle et présenterait essentiellement une finalité fonctionnelle⁴⁸ : le recours à la qualification administrative permet une répression déjudiciarisée de l'infraction et une limitation de la portée des principes du droit pénal. Une approche davantage empirique révèle l'existence de critères secondaires distinguant les deux procédés dans leurs contenus et leurs finalités. S'ils ne sont pas consacrés par le droit positif et ne présentent pas de portée générale et systématique, ils dessinent toutefois des tendances.

2) Les critères secondaires

80. **Le critère tiré de la finalité de la sanction.** À première vue, sanctions pénales et sanctions administratives poursuivent toutes deux une finalité répressive, car elles punissent un manquement à une obligation. En effet, la dimension punitive « *ressort de l'idée même de "sanction"* », comme le soulignait F. Moderne⁴⁹. Cette fonction est d'ailleurs au fondement de l'apparition de garanties communes aux deux formes de répression⁵⁰. La finalité répressive est consubstantielle à la sanction pénale dès lors que la fonction première du droit pénal est de punir les délinquants⁵¹. En matière administrative, la dimension punitive de la sanction présente certaines subtilités. La doctrine s'accorde à voir dans « *la volonté de punir une faute commise par celui auquel une sanction est infligée* » un élément constitutif de la sanction administrative⁵². Cependant, cette finalité est essentiellement avancée afin de distinguer la sanction administrative d'autres actes, tels que les mesures de police administrative ou les mesures réparatrices⁵³. Elle n'apparaît pas comme un élément systématique et stable de définition de la sanction administrative.

⁴⁸ A. BÉZIZ-AYACHE, « Les frontières de la sanction pénale », *op. cit.*, p. 122.

⁴⁹ F. MODERNE, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 77.

⁵⁰ *Infra* n°188 et s.

⁵¹ F. DESPORTES, F. LE GUNEHEC, *Droit pénal général*, Economica, 2009, p. 26.

⁵² R. ODENT, « Les droits de la défense », *EDCE*, 1953, p. 62. J. MOURGEON, *La répression administrative*, *op. cit.*, p. 129 et s. ; É. PICARD, *La police administrative*, LGDJ, 1984, T. 1, p. 357 ; M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *op. cit.*, p. 44.

⁵³ Ainsi, certaines mesures fiscales ne constituent pas des sanctions administratives lorsqu'elles ne poursuivent pas une finalité répressive. V. B. NEEL, *Les pénalités fiscales et douanières*, Economica, 1989, p. 169 et s.

81. Pour retenir le critère finaliste comme élément de distinction des deux types d'infraction, la doctrine a proposé de distinguer la finalité répressive de la finalité punitive. Dans cette approche, si les deux formes répressives poursuivent une finalité répressive, seule l'infraction pénale s'inscrirait dans une logique strictement punitive. En effet, les sanctions administratives poursuivent différentes finalités dépassant la simple punition de l'administré. Il pourrait être objecté que la sanction ne poursuit jamais une finalité unique. Ainsi, la sanction pénale vise à prévenir la réitération d'agissements coupables (prévention spéciale) et à dissuader le reste de la société de s'engager dans des activités illégales (prévention générale)⁵⁴. Néanmoins, la rétribution demeure sa finalité essentielle.

82. **La sanction administrative, procédé au service de l'action administrative.** Pour certains auteurs, le propre de la sanction administrative tient au fait qu'elle s'inscrit dans la continuité de l'action administrative et poursuit des finalités extrarétributives. Elle est comprise comme un procédé attribué à l'administration afin de mettre en œuvre les politiques publiques⁵⁵. Or, dès lors qu'elle est mise au service de la fonction administrative, la sanction poursuit nécessairement diverses finalités d'intérêt général car l'administration est alors amenée à concilier des intérêts et des objectifs contradictoires. À ce titre, G. Marcou soulignait que la sanction administrative « *prolonge l'activité administrative, alors que la sanction pénale prononcée par le juge n'a pas d'autre objet que de sanctionner l'auteur d'un acte illicite qui a causé un trouble à l'ordre public* »⁵⁶. Dans le même sens, B. Genevois affirmait que les sanctions administratives ont une nature faiblement punitive parce qu'elles ont pour objet « *d'assurer la bonne marche d'un service* »⁵⁷.

⁵⁴ Les finalités de la peine sont, elles aussi, diverses et varient au gré des mouvements de politique criminelle. En effet, la répression pénale, n'a pas toujours répondu aux mêmes intérêts ni tendu aux mêmes fins. La peine s'oriente ainsi vers des finalités différentes : élimination, intimidation, rétribution, prévention, expiation, répression, etc. V. A. CHOUVET-LEFRANÇOIS, « Les finalités de la sanction en droit pénal », in C. MASCALA (dir.), *À propos de la sanction*, LGDJ, 2007, p. 12 ; A. LAQUERRIÈRE-LACROIX, « L'évolution des frontières du droit pénal. Jalons historiques », *op. cit.*, p. 78 et s.

⁵⁵ G. MARCOU, « Modes de répression et action administrative », in *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, Mission de recherche Droit Justice, 2017, p. 57 ; P. LASCOUTES, « Les sanctions administratives : une forme de droit pénal instrumentaliste ? L'exemple du droit pénal de l'environnement », *Dev. soc.*, 1990, n°14, p. 76.

⁵⁶ G. MARCOU, *ibid.*, p. 58. En ce sens, M. Guyomar affirmait également : « *que ce soit pour asseoir son pouvoir hiérarchique sur les agents publics, pour assurer le bon fonctionnement de certains services publics ou pour contribuer au respect d'une réglementation de police (...) le pouvoir de sanction apparaît comme le prolongement naturel des attributions de l'autorité administrative* ». V. CE, Ass., 7 juil. 2004, *Benkerrou*, n°255136, concl. M. GUYOMARD, RFDA, 2004, p. 913.

⁵⁷ B. GENEVOIS, « La sanction administrative en droit français », *Arch. Pol. crim.*, 1984, p. 71.

83. Mise au service de l'action administrative, la répression administrative présente également pour singularité d'être conçue comme « *un procédé juridique d'exécution de l'activité administrative* »⁵⁸. Le souci de punir l'administré apparaît secondaire car la sanction administrative vise à obliger les administrés à se conformer à leurs obligations. Reprenant le principe dégagé dans la jurisprudence *Société immobilière de Saint-Just*, G. Marcou affirmait ainsi que « *le pouvoir répressif de l'administration ne s'exerce que lorsque l'exécution forcée ne suffit pas ou est impossible* ». Cette approche conduit à inscrire la sanction administrative dans l'action administrative plutôt que dans celle de la justice⁵⁹.

84. Certains auteurs vont même jusqu'à voir dans la sanction administrative un instrument confié à l'administration au titre de sa fonction de régulation de certaines activités. La sanction ne poursuit plus véritablement une finalité rétributive mais s'inscrit dans un modèle souple de gestion des illégalismes⁶⁰. Cette analyse est notamment présente dans les travaux menés en science administrative. Le pouvoir répressif administratif y est vu comme un instrument parmi d'autres permettant la régulation de certaines activités⁶¹. Il traduit le souci de gérer certaines situations de manière pragmatique et d'organiser un dialogue avec les acteurs dont l'activité est régulée⁶². Ces travaux révèlent notamment que la répression administrative est envisagée comme un processus de négociation avec l'administré⁶³. Elle débouche rarement sur le prononcé effectif d'une sanction et privilégie le recours à des mesures alternatives aux poursuites⁶⁴. En pratique, la

⁵⁸ J. MOURGEON, *op. cit.*, p. 238.

⁵⁹ G. MARCOU, *op. cit.*, p. 58.

⁶⁰ A. VARINARD, E. JOLY-SIBUET, « Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre droit pénal et droit administratif pénal », *RIDP*, 1988, p. 189.

⁶¹ M. DELMAS-MARTY, *Les grands systèmes de politique criminelle*, *op. cit.*, p. 128 ; *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, Mission de recherche Droit Justice, 2017. Plus spécifiquement, sur le pouvoir de sanction des autorités de régulation, A. TAIBI, *Le pouvoir répressif des autorités administratives indépendantes de régulation économique, témoin de la consécration d'un ordre administratif répressif*, L'Harmattan, 2018 ; S. BRACONNIER, « Quelle théorie des sanctions dans le domaine de la régulation économique ? », *RDP*, 2014, p. 261 ; P. QUILICHINI, « Réguler n'est pas juger. Réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA*, 2004, p. 1060 ; S. BELLE, *L'évolution de la régulation par la sanction administrative et la sanction pénale*, th. Univ. Aix-Marseille, 2021.

⁶² Ainsi, P. Lascoumes expliquait qu'« *une conception pragmatique considère que l'essentiel est en matière de politique publique l'obtention de résultats plus ou moins immédiats. L'administration doit être dotée à cette fin de moyens d'action autonomes et de nature fondamentalement souple dont elle maîtriserait seule les règles d'utilisation. Techniques incitatives et sanctionnatrices se combinent dans cette perspective profondément utilitariste* ». V. P. LASCOUMES, « Les sanctions administratives : une forme de droit pénal instrumentaliste ? L'exemple du droit pénal de l'environnement », *op. cit.*, p. 77.

⁶³ G. GRISEL, « La sanction administrative », in B. MALLET-BRICOUT (dir.), *La sanction*, 2007, L'Harmattan, p. 209.

⁶⁴ Dans certains domaines, la transaction semble d'ailleurs constituer le droit commun pour contraindre les acteurs à se conformer à leurs obligations V. les analyses réalisées par C. Deslandes sur la base d'entretiens avec diverses administrations ; C. DESLANDES, « Environnement », in *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, *op. cit.* p. 261 et s.

sanction administrative est conçue comme une étape du processus de régulation, plutôt que comme la conclusion d'une procédure punitive⁶⁵. En somme, alors que le juge met en œuvre la répression dans le seul but de garantir le respect de la loi, l'administration réprime des comportements en poursuivant des objectifs divers dépassant le seul respect de la loi.

85. Les fonctions symboliques de la sanction. Une autre spécificité se dégageant des pratiques et des dispositifs répressifs concerne le symbolisme entourant la sanction. En droit pénal, le prononcé de la sanction constitue le moyen par lequel la société exprime une désapprobation morale à l'égard du délinquant ; elle le frappe dans son honneur et sa probité. Par opposition, les sanctions administratives prennent des formes plus neutres eu égard à la manière dont elles atteignent leur destinataire. La sanction apparaît comme une mesure mécanique, un procédé d'exécution frappant un administré récalcitrant plutôt qu'un individu hostile aux valeurs de la société. De même, en matière administrative, la répression a lieu en dehors de tout procès et n'est pas associée à un symbolisme particulier.

86. Les critères tirés du contenu de la sanction. Les sanctions pénales et administratives sont susceptibles d'avoir des contenus similaires, puisqu'elles peuvent atteindre leur destinataire dans leur patrimoine - notamment sous forme d'amendes - ou leurs droits. Il peut s'agir de mesures privatives de liberté, de retraits d'un agrément, d'interdictions de se livrer à certaines activités⁶⁶. Pour cette raison, F. Moderne considérerait que la sanction administrative se rapproche de la sanction pénale par « *ses effets, son contenu matériel, ou si l'on préfère, sa substance* »⁶⁷. Malgré leurs contenus semblables, les sanctions pénales et administratives peuvent être distinguées selon un critère quantitatif lié à la gravité de leur contenu. En matière administrative, le Conseil constitutionnel a ainsi exclu le recours aux peines privatives de liberté⁶⁸. Ce faisant, il a dégagé un « *noyau dur* » des sanctions pénales⁶⁹.

⁶⁵ M. DELMAS-MARTY, *Les grands systèmes de politique criminel*, PUF, 1992, p. 157 ; P. LASCOUTES, *L'éco-pouvoir*, La Découverte, 1994, p. 164. Certains auteurs ont également remarqué que l'administration ne transmet les dossiers au juge pénal qu'en cas d'échec de la régulation. V. C. BARBERGER, « Justice pénale et administrations : le droit de la discipline des codes administratifs », *L'année sociologique*, 1985, Vol. 35, p. 174.

⁶⁶ Bien que daté, le tableau récapitulatif des sanctions prévues dans les différentes branches du droit permet de prendre conscience de l'importante diversité des sanctions administratives. V. CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine sanctions*, op. cit., p. 85 et s.

⁶⁷ F. MODERNE, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, op. cit., p. 101.

⁶⁸ Cons. Cons., 28 juil. 1989, n°89-260 DC *Loi sur la sécurité et la transparence du marché financier*, préc.

⁶⁹ M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, op. cit., p. 52.

reposant implicitement sur un critère quantitatif lié à la gravité de la sanction. L'exclusion de la peine d'emprisonnement ne s'attache pas au contenu des manquements sanctionnés mais apparaît comme une déclinaison du principe de séparation des pouvoirs.

87. Le critère tiré des destinataires de la sanction. Un autre critère pouvant être avancé tient au fait que les deux formes de sanctions n'évoluent pas dans les mêmes institutions. Le droit pénal a plutôt vocation à sanctionner les atteintes intervenues dans le cadre de l'institution primaire - c'est-à-dire l'État en tant que société politique. Les sanctions administratives sanctionnent plutôt des illicéités ayant lieu dans le cadre de relations préexistantes entre l'administration et l'administré⁷⁰ - c'est-à-dire dans le cadre d'une institution secondaire⁷¹. La sanction administrative atteindrait un individu par la médiation d'une autre qualification juridique – agent public, conducteur, chef d'entreprise, professionnel soumis à une réglementation administrative -, alors que la sanction pénale frapperait l'individu en sa qualité de membre de la société⁷². Ces différentes théories ont en commun de considérer que la sanction administrative serait à la sanction pénale ce que le particulier est au général⁷³.

88. Le critère tiré de la spécificité de l'incrimination. En dernier lieu, il est possible de considérer que les deux formes d'infractions diffèrent par la nature de l'illicéité sanctionnée. La particularité de l'illicéité peut découler des éléments constitutifs de l'infraction ou des valeurs qu'elle protège. Dans cette approche, l'infraction administrative constitue habituellement une infraction matérielle n'exigeant pas de faute de la part du délinquant. Elle englobe une grande variété de comportements et s'autorise à réprimer des omissions, des commencements

⁷⁰ En ce sens, notamment, R. BONNARD, *De la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics*, th. Univ. Bordeaux, 1903, sur le pouvoir inhérent à la fonction publique. Puis, plus généralement, J.-M. AUBY, « Les sanctions administratives en matière de circulation automobile », *D*, 1952, 112. Il s'agit alors des fonctionnaires, élèves, détenus, mais aussi des personnes dont l'activité est soumise à certaines autorisations ou agréments administratifs.

⁷¹ J. MOURGEON, *La répression administrative*, *op. cit.*, p. 104 et s. S'inscrivant dans le cadre d'une relation suffisamment individualisée entre l'administration et le contrevenant, ces sanctions prennent notamment la forme de retraits d'agréments ou d'autorisations, d'interdiction d'exercer, lorsqu'elles sont prononcées en dehors du cadre disciplinaire.

⁷² Cela se rapproche de certaines théories du début du XX^e siècle, qui opposent les sanctions administrative et pénale par la qualité humaine de l'individu. V. F. MODERNE, *op. cit.*, p. 124 et s. pour une présentation de ces théories.

⁷³ Ces approches se retrouvent également chez Carré de Malberg ou Rivero. Sur la présentation de ces différentes théories, V. E. BREEN, *Gouverner et punir*, *op. cit.*, p. 74.

d'exécution ou des faits assimilables à la tentative ou la complicité⁷⁴. L'infraction administrative entretient dès lors un rapport plus souple avec le principe de nécessité des délits et des peines car elle permet d'incriminer des agissements qui ne seraient pas jugés suffisamment graves pour justifier l'intervention de la loi pénale. Le contenu et le régime de l'infraction révéleraient que « *la répression administrative, bien qu'elle emprunte son inspiration fondamentale au droit pénal, relève techniquement du droit administratif* »⁷⁵.

89. Ce critère peut être rapproché du critère lié à la nature et l'importance des valeurs protégées par l'infraction. Ce dernier a notamment été mis au cœur des « *principes directeurs* » de dépénalisation formulés par la commission de révision du Code pénal⁷⁶. Il suppose que le droit pénal a pour fonction de réprimer des agissements attentatoires aux valeurs fondamentales de la société et aux droits et libertés des individus. Par opposition, le droit administratif est conçu comme ayant pour objet de sanctionner des atteintes à l'ordre administratif, des atteintes à des valeurs de plus faible gravité, ou secondaires, telles que la discipline de la vie en société. En conséquence, les sanctions administratives ont plutôt pour objet de sanctionner des manquements à des règles édictées par l'administration et dotées d'une certaine neutralité axiologique. Les infractions pénales punissent essentiellement des comportements dénotant une hostilité de l'individu à certaines valeurs fondamentales de la société. Cette idée est mise en avant par M. Guyomar qui estime que la répression administrative se signale par le fait qu'« *elle frappe le comportement qui n'est pas celui d'un délinquant ou du criminel mais celui qui méconnaît les règles édictées par l'administration* »⁷⁷. De manière semblable, dans ses travaux relatifs aux sanctions prononcées par les autorités administratives, F. Douëb observe que le partage entre le juge pénal et l'administration repose en partie sur la nature des manquements sanctionnés. Rapprochant ce critère de celui tiré de la qualité du destinataire de la mesure, il considère qu'il revient « *au juge, la sanction des règles élémentaires de la vie en société en prononçant des peines qui atteignent l'individu en sa qualité de "citoyen" (peine privative de liberté, amende...)* ; à l'Administration, la répression des manquements aux obligations consécutives à un lien juridique préalable et individualisé avec l'administré au moyen d'une sanction "spécialisée" qui a une incidence

⁷⁴ J. MOURGEON, *La répression administrative*, op. cit., p. 330 et s.

⁷⁵ E. BREEN, op. cit., p. 4.

⁷⁶ M. DELMAS-MARTY, « Pour des principes directeurs de législation pénale », *RSC*, 1985, p. 225 ; *JO Sénat*, séance 9 mai 1989, p. 558. *Infra* n°119.

⁷⁷ M. GUYOMAR, *Les sanctions administratives*, op. cit., p. 31.

sur l'objet de la relation unissant l'administré à l'administration (retrait d'un agrément, suspension de l'exercice d'une activité autorisée »⁷⁸.

90. En somme, chacun des critères dégagés par la doctrine dévoile un élément d'originalité de la sanction administrative par rapport à la sanction pénale. Toutefois, ces critères dessinent seulement des tendances séparant les deux procédés répressifs dans leur contenu et leurs finalités. Le droit positif ne permet pas de distinguer les catégories d'infractions selon leur contenu, leur finalité, ou l'autorité répressive compétente. À ce titre, la seule donnée déterminant la nature d'une infraction réside dans la qualification retenue par le législateur. Si ce critère révèle le souci de conserver une certaine porosité entre le droit pénal et le droit administratif, il participe à l'entretien d'une certaine porosité entre les champs pénaux et administratifs.

B) Des frontières poreuses

91. Le rapprochement des contenus des sanctions. Si les sanctions pénales et administratives ont longtemps pu être distinguées - au moins partiellement - par leur contenu et leurs finalités, elles se rapprochent de plus en plus de nos jours. S'agissant du contenu des sanctions, la répression administrative a connu une certaine aggravation dans divers domaines, à mesure qu'elle a gagné en légitimité. Le montant des amendes prononcées en matière administrative peut fréquemment dépasser celui des amendes prononcées en droit pénal. Cette situation est particulièrement fréquente dans le domaine de la régulation. Ainsi, en matière de régulation financière, les amendes infligées par l'Autorité des marchés financiers excédaient jusqu'à récemment celles prononcées par le juge pénal. Le législateur a dû intervenir pour renforcer les sanctions pénales lors de l'adoption de la loi du 21 juin 2016⁷⁹.

92. En pratique, le mode de calcul des amendes administratives les rend souvent plus sévères. À la différence des amendes pénales, dont le montant est enfermé dans des seuils, les sanctions pécuniaires administratives sont souvent fixées de manière variable et proportionnée à un élément qui en constitue l'assiette. Les sanctions administratives peuvent aussi se cumuler entre elles plus facilement

⁷⁸ F. DOUËB, *Les sanctions pécuniaires des autorités administratives*, th. Univ. Paris II, 2003, p. 11.

⁷⁹ V. P.-H. CONAC, « Répression des infractions financières et pouvoirs de l'AMF », *Rev. Soc.*, 2016, p. 58 ; A. BELLEZA, « La réforme en demi-teinte du système de répression des abus de marché », *RSC*, 2016, p. 316.

– le principe *non bis in idem* ayant une portée plutôt limitée dans le cas de la répression administrative⁸⁰. Elles sont ainsi un redoutable instrument de répression. D'ailleurs, certaines vagues de dépénalisations ont précisément eu pour objet de renforcer la répression de certaines infractions pénales en leur substituant une qualification administrative. Ainsi, la loi du 9 septembre 1986 a fait de la reconduite à la frontière des étrangers, qui était auparavant une sanction pénale, une sanction administrative dans le but de renforcer l'efficacité de la police des étrangers. De même, la dépénalisation du droit pénal des affaires répondait précisément à un enjeu de raffermissement de la répression, car les sanctions apparaissaient particulièrement inefficaces en ce domaine⁸¹.

93. L'élargissement des destinataires des sanctions. S'agissant de la distinction prenant en compte la qualité du destinataire de la sanction, elle n'est plus pertinente de nos jours. Les sanctions administratives se sont largement déployées en dehors du cadre disciplinaire. Elles ne visent plus exclusivement des personnes ayant un rapport préexistant avec l'administration. Il existe des sanctions « *externes* »⁸² réprimant des abus commis par des individus exerçant une liberté, sans que ceux-ci aient implicitement accepté de se soumettre au pouvoir répressif en décidant de se placer sous le respect d'une réglementation⁸³. La décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1989 milite en ce sens, car elle admet que les sanctions administratives ne sont pas cantonnées à un domaine en particulier⁸⁴. Le champ matériel de la répression administrative s'est à ce point étendu qu'elle peut désormais punir l'ensemble des citoyens et non plus seulement certains administrés

⁸⁵.

94. L'hybridation des finalités des sanctions. La fonction assignée à la sanction semble de moins en moins dépendre de sa qualification pénale ou administrative que des manquements punis. Face au développement des réglementations techniques pénalement sanctionnées, de nombreuses infractions pénales tendent elles aussi à assurer l'exécution des obligations administratives. Par

⁸⁰ *Infra* n°201.

⁸¹ V. Y. GUYON, « De l'inefficacité du droit pénal des affaires », *Pouvoirs*, 1990, n°55, p. 41 et s ; J.-M. COULON, *La dépénalisation de la vie des affaires*, Doc. Fr., 2008, p. 77 et s.

⁸² B. PLESSIX, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 1126.

⁸³ M. DEGOFFE, « Typologie des sanctions administratives », *JCP A*, 2013, 2075.

⁸⁴ P. GENEVOIS, « Le Conseil constitutionnel, la séparation des pouvoirs et la séparation des autorités administratives et judiciaires », *RFDA*, 1989, p. 671 et s. ; E. BREEN, *op. cit.*, p. 60.

⁸⁵ G. DELLIS, *op. cit.*, p. 33 et s.

exemple, certains délits prévus en matière d'urbanisme ont pour but de sanctionner le non-respect de la réglementation relative à l'usage des sols et *in fine* de contraindre l'administré à se conformer à la réglementation⁸⁶. Un mouvement semblable s'observe dans différentes branches du droit assorties de sanctions pénales : le droit de l'environnement, de la consommation, des transports, de l'énergie, etc. Le fait que le droit pénal multiplie les mesures restitutives dans ces domaines techniques conforte la fonction exécutive de la sanction pénale. L'infraction pénale se distingue alors difficilement de la sanction administrative au regard de sa finalité, car elle est sanctionnée dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique. Le développement de diverses administrations spécialisées et l'attribution de fonctions répressives aux agents administratifs participe également de l'hybridation de la répression pénale⁸⁷. La première phase de détection des infractions et de traitement des délinquants est placée sous la responsabilité de l'autorité administrative et la répression pénale intervient souvent en cas d'échec de ce processus⁸⁸.

95. Par ailleurs, s'agissant des finalités morales de la sanction, un rapprochement se dessine entre le droit pénal et le droit administratif. D'une part, le législateur prévoit de plus en plus fréquemment des sanctions administratives ayant pour objet d'atteindre l'honneur de leur destinataire comme la sanction d'affichage de la condamnation⁸⁹. D'autre part, le phénomène de déjudiciarisation du contentieux pénal affaiblit le symbolisme formel entourant la sanction pénale. Le droit pénal connaît de plus en plus de mesures poursuivant des finalités extrarépressives telles que les incapacités professionnelles, fermetures d'établissement, confiscations ou obligations de remise en l'état⁹⁰. Il reste qu'en général, les deux catégories de sanctions s'inscrivent dans des finalités distinctes en raison des missions imparties à l'autorité répressive. L'administration réprime en mettant en œuvre la fonction administrative et en tenant compte de divers impératifs d'intérêt général. Le juge pénal réprime essentiellement en tenant compte de considérations subjectives liées à l'impératif de justice. Il convient également de signaler que le juge pénal n'a plus nécessairement le monopole du prononcé de la sanction pénale

⁸⁶ P. ex., art. L. 480-4 du C. Urba ; T. FOSSIER, J.-H. ROBERT, *Droit répressif de l'urbanisme*, Economica, 2020 ; E. CARPENTIER, P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, n°1096 et s.

⁸⁷ E. BREEN, *Gouverner et punir*, op. cit. ; V. ROBERT, *L'administration dans le procès pénal : contribution à l'étude du particularisme de l'administration dans le procès pénal*, th. Univ. Paris I, 2004.

⁸⁸ *Supra* n°84.

⁸⁹ P. ex. : art. L. 132-1 A, al. 5, C. Conso.

⁹⁰ J.-H. ROBERT, « L'alternative entre les sanctions pénales et les sanctions administratives », *AJDA*, 2001, p. 90.

au sein de l'institution judiciaire. Le développement de la composition pénale, qui peut être proposée par les membres du parquet, interroge ainsi sur l'attribution d'un pouvoir de sanction à d'autres organes que le juge pénal. Le même constat peut être formulé à l'égard des amendes forfaitaires prononcées sans l'intervention d'un juge⁹¹.

96. Le rapprochement du contenu des infractions. Enfin, au regard de leurs éléments constitutifs et des valeurs qu'elles protègent, les deux catégories d'infractions ne peuvent plus être distinguées de manière catégorique. Le droit pénal connaît de nombreuses infractions matérielles et d'omission. En particulier dans les branches techniques ou à prédominance administrative, le droit pénal réprime fréquemment des obligations de faire administratives et protège alors une forme de discipline quotidienne⁹². Ces infractions tendent à assurer l'exécution de certaines réglementations et traduisent le rapprochement des valeurs protégées par le droit pénal et le droit administratif⁹³. Au mieux, les valeurs protégées semblent permettre de distinguer le droit pénal *stricto sensu* des droits répressifs à dominante administrative.

97. La coexistence désordonnée entre les répressions. En raison de son important déploiement depuis plusieurs décennies, la répression administrative apparaît de plus en plus comme une forme concurrente aux infractions pénales. De nombreux dispositifs répressifs reposent désormais sur une coexistence entre la voie répressive pénale et la voie administrative. Ce phénomène est particulièrement marqué dans les secteurs techniques, tels que le droit du travail, de la consommation, de l'environnement ou de l'urbanisme⁹⁴. Il s'explique certainement par le constat de la faible efficacité de la voie pénale dans différentes branches du droit. Confronté à cette difficulté, le législateur choisit souvent d'instituer des sanctions administratives en lieu et place des infractions pénales. Par exemple, en droit du travail, différentes lois ont institué des sanctions administratives, et notamment des amendes administratives pour des faits passibles de sanctions

⁹¹ Sur ce point, v. A. BÉZIZ-AYACHE, « Les frontières de la sanction pénale », *op. cit.*, p. 118 ; L. DE GRAÈVE, « La notion de sanction pénale en droit interne », in B. MALLET-BRICOUT (dir.), *La sanction, op. cit.*, p. 74 et s.

⁹² C. D'HAILLECOURT, *Droit pénal technique et droit pénal commun, op. cit.*

⁹³ G. DELLIS, *op. cit.*, p. 44 et s.

⁹⁴ C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016.

pénales⁹⁵. Le même phénomène s'observe en droit de l'environnement, le législateur osant rarement supprimer les doublons lorsqu'il institue des sanctions administratives⁹⁶. Ce mouvement est manifeste également en droit pénal des affaires, où la dépénalisation n'a été que partielle, laissant subsister des sanctions pénales et administratives pour des mêmes faits – ou des sanctions civiles⁹⁷.

98. Des difficultés nombreuses. Le déploiement de la répression administrative en place de la répression pénale s'opère souvent en dehors de toute dépénalisation des infractions pénales existantes. Il est faiblement encadré sur un plan légistique et constitutionnel, ce qui complexifie la lecture du droit et suscite des difficultés pratiques. Par exemple, le principe de libre cumul des poursuites, en autorisant les autorités judiciaire et administrative à répondre à un même comportement, aboutit à un éclatement critiquable des contentieux répressifs. Un rapport établi en 2019 a critiqué cette coexistence désordonnée entre les sanctions pénales, administratives et civiles en droit de l'environnement parce qu'elle contribue à l'invisibilisation des litiges environnementaux⁹⁸.

99. Par ailleurs, aucune règle générale n'encadre le choix de l'administration, première instance de détection des infractions dans de nombreux secteurs, de recourir à la voie administrative ou de transmettre les dossiers au juge pénal⁹⁹. Les travaux menés en science administrative révèlent, à ce titre, des pratiques variables selon les domaines concernés. Dans certaines matières, les deux voies apparaissent complémentaires, opérant une répartition horizontale entre le juge pénal et l'administration, alors que d'autres domaines donnent à voir une superposition, voire une concurrence entre elles¹⁰⁰. L'absence d'obligation de l'administration de communiquer sa politique répressive symbolise également ce développement désordonné de la répression administrative¹⁰¹. Or cette communication pourrait

⁹⁵ B. DEFOORT, « Les amendes administratives en droit du travail. Entre droit du travail et droit pénal, le droit administratif au secours de l'effectivité ? », *Dr. Soc.*, 2024, p. 465.

⁹⁶ D. GUIHAL, T. FOSSIER, J.-H. ROBERT, *Droit répressif de l'environnement*, 5^e éd., Economica 2021, n°21.112.

⁹⁷ A. LOUVARIS, J.-L. SAURON, « Le principe *non bis in idem* en droit des affaires : une crise, des solutions », *JCP E*, 2015, n°36, 1395.

⁹⁸ B. CINOTTI, J.-F. LANDEL, ET AL. (dir.), *Une justice pour l'environnement, Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement*, Doc. Fr., 2019.

⁹⁹ Cette articulation peut être précisée dans un texte technique. P. ex, art. L. 8115-1 C. Trav prévoit que « L'autorité administrative compétente peut, sur rapport de l'agent de contrôle de l'inspection du travail mentionné à l'article L. 8112-1, et sous réserve de l'absence de poursuites pénales, soit adresser à l'employeur un avertissement, soit prononcer à l'encontre de l'employeur une amende en cas de manquement ».

¹⁰⁰ C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, op. cit. p. 4 et s.

¹⁰¹ C. CHASSANG, « La communication des administrations sur leur politique répressive : prendre modèle sur le droit pénal ? », *RSC*, 2019, p. 55.

précisément avoir pour objet de présenter et concevoir l'articulation entre voies pénale et administrative. Plus généralement, cet état du droit suscite des craintes au regard du principe d'égalité devant la loi. Comment justifier auprès du corps social qu'un même agissement puisse être puni dans le cadre solennel du procès pénal, ou dans la procédure bureaucratique administrative ? Comment le système répressif peut-il garantir l'égalité de traitement du justiciable lorsqu'il organise deux voies de répression si différentes dans leurs logiques et leurs finalités ?

100. L'absence de critère et de principes définissant les conditions de recours au droit pénal ou au droit administratif soulève donc de nombreuses difficultés. L'analyse de la distinction entre les sanctions pénales et administratives révèle une porosité croissante entre les deux procédés. Elle pose la question de la pertinence et de la cohérence des qualifications retenues. La distinction historique, fondée sur des critères matériels et organiques, s'estompe progressivement au profit d'une réalité plus nuancée où l'hybridation des sanctions devient la norme plutôt que l'exception. Dans ce contexte, la contravention cristallise les difficultés identifiées. Formellement qualifiée d'infraction pénale, elle présente néanmoins des caractéristiques matérielles et procédurales qui l'apparentent davantage à une sanction administrative. Son appartenance au droit pénal, bien qu'elle soit avérée, est régulièrement contestée, comme en témoignent les nombreuses propositions de dépénalisation visant à reconnaître sa nature administrative.

II) La qualification pénale de la contravention

101. En s'attachant aux critères matériels et finalistes dégagés par la doctrine, les contraventions se rapprochent des sanctions administratives parce qu'elles exécutent les prescriptions administratives et s'attachent à des comportements faiblement attentatoires aux valeurs de la société. La déjudiciarisation du contentieux contraventionnel et plus généralement la place attribuée à l'administration dans les étapes de la procédure contraventionnelle invitent également à relativiser l'intérêt du critère organique pour qualifier les contraventions d'infractions pénales (A). De nouveau, l'appartenance des contraventions ne semble découler que du choix du législateur de les intégrer au sein du droit pénal. Or, face au mouvement de dépénalisation de certaines infractions, cette qualification apparaît de plus en plus discutable. Il se pose *in fine*

la question de l'intérêt de substituer une qualification administrative aux contraventions (B).

A) La parenté avec les sanctions administratives

102. La parenté entre les contraventions et les sanctions administratives est manifeste compte tenu du contenu et des finalités des sanctions (1). Sur le plan procédural, la place prépondérante qu'occupe l'administration dans le processus répressif contraventionnel souligne une certaine proximité organique entre les deux procédés (2).

1) Des contenus et finalités semblables

103. Des contenus semblables. Les contraventions et les sanctions administratives présentent d'importantes similarités au regard de leurs éléments constitutifs. Elles sont fréquemment prévues afin de sanctionner des manquements à des obligations administratives et protègent l'ordre administratif. Les mesures de police administrative sont souvent assorties de peines contraventionnelles ou de sanctions administratives – les secondes se déployant davantage dans les régimes de police administrative spéciale¹⁰². Ainsi, l'article R. 623-4 du Code pénal sanctionne les manquements au régime d'autorisation décliné aux articles R. 226-3 et s. du Code pénal en matière de commerce de certains équipements de télécommunication. Les articles R. 644-5 et R. 644-5-1 punissent les manquements aux règlements de police administrative générale relatifs à la consommation d'alcool sur la voie publique, l'usage des artifices de divertissement sur la voie publique, le transport de récipient contenant du carburant. En dehors du Code pénal, de nombreuses contraventions répriment les manquements aux mesures de polices spéciales. Par exemple, les manquements aux règlements relevant de la police des parcs et réserves sont des contraventions de la cinquième classe¹⁰³. Il existe donc des contraventions de police et des sanctions administratives de police¹⁰⁴.

¹⁰² De nombreux régimes de police spéciale prévoient désormais des sanctions administratives pour assurer leur respect. V. CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*, Doc. Fr., 2021, p. 47 et s. V. *Infra* n°407 et s.

¹⁰³ Art. L. 331-19-1 C. envir.

¹⁰⁴ TA Clermont-Ferrand, 11 avr. 1958, *Chabaud*, *AJDA*, 1958, p. 299 ; TA Versailles, 18 mai 1944, *Holer*, *D*, 1944, p. 379 ; v. aussi Picard, *op. cit.*, p. 327, note 1, pour d'autres jurisprudences en ce sens ; v.

104. De même, les deux catégories d'infractions sont fréquemment conçues comme des procédés d'exécution des réglementations dans lesquelles elles s'inscrivent, cette finalité étant d'autant plus marquée pour les contraventions aux règlements de police¹⁰⁵. La contravention constitue même le « *procédé normal d'exécution des mesures de police* »¹⁰⁶, comme en témoigne l'article R. 610-5 du Code pénal selon lequel « *la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 2^e classe* ».

105. Cette finalité se répercute sur les éléments constitutifs des infractions. Les sanctions administratives et les contraventions répriment habituellement des omissions, notamment des manquements à une obligation de faire insérée dans la réglementation d'une activité ou d'un secteur donné. Elles sanctionnent le non-accomplissement d'un comportement positif exigé de l'agent. Les contraventions constituent la technique d'incrimination privilégiée pour les obligations de faire pénalement sanctionnées¹⁰⁷. De même, elles peuvent réprimer des commencements d'exécution ou des comportements n'engendrant aucun dommage en eux-mêmes. Elles constituent l'archétype de l'infraction préventive constituée indépendamment de la survenance d'un résultat dommageable¹⁰⁸. L'élément moral est de même nature dans les deux cas puisque, de manière générale, les contraventions et les sanctions administratives tendent à être des infractions matérielles pour lesquelles la preuve d'une faute n'est pas exigée, comme le prévoit l'article 121-3 al. 4 du Code pénal¹⁰⁹.

106. S'agissant des sanctions, il convient de relever que la peine privative de liberté est exclue tant en matière contraventionnelle qu'en matière de répression administrative¹¹⁰. Les peines contraventionnelles et administratives se ressemblent également par leur dimension peu infamante et le faible symbolisme associé à leur prononcé. À l'instar de la sanction administrative, l'amende contraventionnelle est souvent perçue comme un « *prix à payer* » davantage qu'une sanction rétributive¹¹¹. Les deux types d'infractions présentent également une gravité en trompe-l'œil.

également J. Petit, « La police administrative », in P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, p. 34.

¹⁰⁵ S'agissant des sanctions administratives comme procédé d'exécution des mesures de police, J. PETIT, P.-L. FRIER, *Droit administratif*, LGDJ, coll. « Domat », 2022, p. 361.

¹⁰⁶ J. ROMIEU, concl. sur TC, 2 déc. 1902, *Sté immobilière de Saint-Just*.

¹⁰⁷ J.-H. ROBERT, « L'obligation de faire pénalement sanctionnée », *op. cit.*, p. 156 et s.

¹⁰⁸ En ce sens, J.-P. DOUCET, « Les infractions de prévention », *Gaz. Pal.*, 1973, doct., p. 764 et s.

¹⁰⁹ Cette disposition prévoit qu'« *il n'y a point de contravention en cas de force majeure* ».

¹¹⁰ Cons. Cons., 28 nov. 1973, *Nature juridique de certaines dispositions du Code rural* (...), n°73-80 L. ; Cons. Cons., 28 juil. 1989, n°89-260 DC *Loi sur la sécurité et la transparence du marché financier*.

¹¹¹ F. CHABAS, « La notion de contravention », *RSC*, 1969, p. 1 et s. ; p. 281 et s. ; J.-H. Robert, « Pour une restauration de la contravention de police », in *Mélanges Jean Pradel*, Cujas, 2006, p. 167.

Alors qu'elles sont de plus faible gravité que les peines délictuelles et criminelles, les peines contraventionnelles et administratives peuvent s'élever à des montants importants. En effet, l'article 132-7 du Code pénal permet le cumul des peines contraventionnelles entre elles et autorise le juge à prononcer des sanctions d'un montant élevé en multipliant le montant de l'amende par le nombre de manquements observés¹¹².

107. Pour autant, les contraventions se séparent des sanctions administratives par la fixité des peines qui leurs sont associées. Les peines contraventionnelles prennent essentiellement la forme d'amendes - bien que des peines alternatives et complémentaires soient prévues pour les contraventions de la cinquième classe¹¹³. À l'inverse, les sanctions administratives prennent des formes variées. La fonction d'exécution de la réglementation assignée à la répression administrative se traduit par l'institution de sanctions plus adaptées à la réglementation dans laquelle elles s'insèrent¹¹⁴. Chaque réglementation prévoit des sanctions spécifiques aux agissements prohibés avec une recherche plus importante de l'efficacité de la sanction, celle-ci devant neutraliser les manquements réprimés. Si la peine d'amende se développe en matière de répression administrative, elle coexiste avec des sanctions diverses, telles que les fermetures administratives, suspensions ou retraits d'agréments et d'autorisations, saisies, interdictions d'exercer et obligations de remise en l'état. Par ailleurs, enserrée dans un cadre plus souple, la sanction administrative peut se révéler plus grave que les contraventions. Le montant des sanctions est particulièrement élevé dans les secteurs régulés soumis aux autorités administratives indépendantes. Ainsi, si les contraventions et les sanctions administratives sont conçues comme des procédés d'exécution des réglementations, cette fonction est réalisée de manière plus concrète en matière administrative qu'en matière contraventionnelle.

¹¹² *Infra* n°224 et s.

¹¹³ Art. 131-14 C. pén. « Pour toutes les contraventions de la 5^e classe, une ou plusieurs des peines privatives ou restrictives de droits suivantes peuvent être prononcées : 1° La suspension, pour une durée d'un an au plus, du permis de conduire, cette suspension pouvant être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle ; cette limitation n'est toutefois pas possible en cas de contravention pour laquelle la suspension du permis de conduire, encourue à titre de peine complémentaire, ne peut pas être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle ; 2° L'immobilisation, pour une durée de six mois au plus, d'un ou de plusieurs véhicules appartenant au condamné ; 3° La confiscation d'une ou de plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition ; 4° Le retrait du permis de chasser, avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant un an au plus ; 5° L'interdiction, pour une durée d'un an au plus, d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés et d'utiliser des cartes de paiement ; 6° La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit. Toutefois, cette confiscation ne peut pas être prononcée en matière de délit de presse ».

¹¹⁴ V. CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine sanctions*, op. cit., p. 85 et s.

108. La concurrence entre contraventions et sanctions administratives. Si une certaine parenté s'observe entre sanctions administratives et contraventions, il faut également relever que les deux formes répressives tendent de plus en plus à coexister et à se concurrencer. La porosité croissante des champs pénaux et administratifs est particulièrement accentuée en matière contraventionnelle. Ce mouvement s'explique certainement par la moindre gravité des contraventions. La substitution de sanctions administratives apparaît alors moins dangereuse qu'en matière correctionnelle ou criminelle. Cette tendance s'illustre notamment en matière de police municipale¹¹⁵. Alors que de nombreux agissements portant atteinte à l'ordre public local sont sanctionnés par des peines contraventionnelles, le législateur a attribué aux maires un vaste pouvoir de répression administrative pour punir ces atteintes et les manquements aux règlements de police municipale¹¹⁶. Le mouvement même s'observe dans les branches du droit technique notamment en droit pénal, du travail, où les amendes administratives instituées font figure de doublons avec les contraventions¹¹⁷. De même, le droit pénal forestier punit de contraventions et d'amendes administratives les manquements à l'obligation légale de débroussaillage¹¹⁸. Les deux formes répressives apparaissent interchangeables : elles répriment les mêmes faits, par des sanctions de même nature, au terme d'une procédure faiblement juridictionnelle.

109. Cet état des choses peut être critique en ce que le contrevenant n'est pas placé dans la même situation que l'administré. Une entreprise qui ne respecte pas les règles du repos au travail peut voir sa responsabilité répressive engagée soit au titre de contraventions, et être jugée par le juge pénal, soit au titre des poursuites administratives diligentées par la DREETS et être sanctionnée par l'administration. Les sanctions encourues sont, dans les deux cas, des peines d'amende et elles peuvent être prononcées autant de fois qu'il y a eu de manquements. Toutefois, alors que l'amende contraventionnelle est de 1.500€ (éventuellement 3.000€), celle prévue en matière administrative par l'article L. 8115-3 du Code de travail s'élève à 4.000€ et peut être triplée en cas de réitération de l'infraction. La coexistence des contraventions et des sanctions administratives se fait alors au prix d'une faible

¹¹⁵ B. FAURE, « Les communes : le retour », *AJDA*, 2020, p. 557

¹¹⁶ Art. L. 2212-2-1 CGCT.

¹¹⁷ L. GAMET, « Le cumul des sanctions pénales et administratives en droit du travail », *Dr. Soc.*, 2024, p. 706 ; B. DEFOORT, *op. cit.*

¹¹⁸ Art. R. 163-3 al. 2, art. L. 149-9 et s. C. Forest.

lisibilité du droit puisqu'un même agissement peut entraîner deux peines d'une gravité distincte.

2) La proximité organique

110. La place des autorités administratives dans la constatation des contraventions. En raison de l'ampleur et de la diversité des contraventions commises, les effectifs traditionnels de la police judiciaire peinent à absorber l'intégralité de la délinquance contraventionnelle. Le législateur a été contraint de faire preuve d'ingéniosité dans l'attribution de compétences de constatations et de recherche des infractions. Il a confié de telles compétences aux autorités administratives. Le phénomène n'est pas limité à la matière contraventionnelle puisqu'il est commun aux droits pénaux à dimension technique. Il a pour effet de marginaliser le rôle des organes de police judiciaire traditionnels en matière contraventionnelle¹¹⁹.

111. En pratique, les agents de police judiciaire adjoints constituent les « *forces vives* »¹²⁰ de la recherche des contraventions par l'effet d'une spécialisation des autorités. En matière d'infractions au Code de la route¹²¹ de même que dans les secteurs techniques, la constatation des contraventions est essentiellement le fait d'agents de police judiciaire adjoints et de fonctionnaires spécialisés auxquels la loi confère cette compétence¹²². La spécialisation est également territoriale : les autorités de police municipale placées sous l'autorité du maire ou du préfet de police à Paris participent ainsi à la constatation des contraventions aux arrêtés de police municipale et aux contraventions relevant de l'ordre public communal¹²³. Les doctrines « *d'ultra proximité* » promues par les maires confortent la spécialisation de la police municipale dans l'appréhension des contraventions¹²⁴. Les polices municipales incarnent la police de proximité et disposent compétence étendue pour les infractions relevant de la tranquillité publique et les incivilités¹²⁵. Cela se traduit

¹¹⁹ X. ANONIN, *op. cit.*, p. 171 et s.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 173 et s.

¹²¹ L'article L. 130-4 du Code de la route dresse ainsi une liste des différents agents habilités à constater les contraventions.

¹²² Art. 15°3 CPP. Il peut s'agir des agents des douanes, des services fiscaux, gardes assermentés, agents des eaux et forêts etc. V. CONSEIL D'ETAT, *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*, Doc. Fr., 2021, p. 225 et s.

¹²³ Art. R. 15-33-29-3 CPP ; Art. R. 532-2 al. 2 CSI.

¹²⁴ J. WOLIKOW, F. DENION, « Agent de police municipale : fonctionnaire classique ou singulier ? Éloge de la déontologie, de l'organisation et de la libre administration », *AJCT*, 2023, p. 472.

¹²⁵ X. LATOUR, O. RENAUDIE, « Il est temps d'octroyer un vrai pouvoir judiciaire aux polices municipales », *Le Figaro*, 9 avr. 2024.

par des missions élargies en matière de contraventions aux arrêtés de police et au Code de la route et de sanctions administratives relevant de l'ordre public local. Ils agissent pour le compte de l'État¹²⁶, de sorte que les différents frais engagés par les communes afin d'organiser le traitement et la perception des contraventions font l'objet d'une compensation¹²⁷.

112. Des procédures simplifiées de nature quasi-administrative. Les contraventions et les sanctions administratives se rapprochent également par place que l'administration occupe dans la procédure répressive. Elles constituent toutes deux des techniques répressives permettant de limiter et d'écarter l'intervention du juge judiciaire dans le but d'alléger la pression pesant sur les tribunaux. Toutes deux témoignent de la volonté des pouvoirs publics d'organiser une répression faiblement judiciaire à l'encontre d'infractions jugées peu attentatoires aux valeurs de la société et pour lesquelles le symbolisme propre au procès pénal apparaît donc moins nécessaire. Bien avant la banalisation de la répression administrative, le contentieux contraventionnel a été le terrain d'élection pour la création des procédures pénales simplifiées telles que l'amende forfaitaire, la transaction pénale, ou l'ordonnance pénale. Les deux premières procédures conduisent à une administrativisation de la répression et appartiennent à un système « *en grande partie administratif, sans avoir pour autant quitté la sphère pénale* »¹²⁸. Dans le cas de l'amende forfaitaire, la sanction est infligée par l'agent des forces de sécurité, fréquemment un officier de police judiciaire¹²⁹. De la même manière que la sanction administrative présente pour intérêt d'être exécutoire sans intervention du juge, l'amende forfaitaire s'impose à son destinataire sans intervention du juge et est prononcée à l'initiative d'un agent public – ou d'une personne privée¹³⁰. Les contraventions susceptibles d'être punies par voie d'amende forfaitaire se séparent alors faiblement des sanctions administratives.

¹²⁶ L. 1611-2-1 CGCT.

¹²⁷ Ainsi, l'article 86 III de la loi n° 2011-1978.

¹²⁸ E. DREYER, *Droit pénal général*, op. cit., p. 82.

¹²⁹ De nombreux agents sont compétents pour constater les contraventions, et infliger une amende forfaitaire dès lors qu'elle rentre dans le champ de l'amende forfaitaire tel que défini par l'article R. 48-1 du Code de procédure pénale. Il s'agit des officiers de police judiciaire, des agents de police judiciaire adjoints et de certains fonctionnaires spécialisés.

¹³⁰ L'article 529-3 du Code de procédure pénale permet à divers agents, dont des personnes privées assermentées, d'infliger des indemnités forfaitaires en matière de contraventions à la police des services publics de transports terrestres. Il ne s'agit pas d'une amende forfaitaire, mais d'une transaction pénale, toutefois.

113. En ce qu'elle permet à un agent verbalisateur de réprimer l'infraction en dehors de toute procédure juridictionnelle, la procédure de l'amende forfaitaire présente une nature quasi-administrative. Les contraventions sont alors sanctionnées par l'administration active, l'agent verbalisateur n'exerçant alors pas une fonction juridictionnelle mais plutôt une fonction administrative¹³¹. Cette analyse est également soutenue par F. Desportes pour lequel l'amende forfaitaire « *n'est qu'une sanction administrative placée sous le contrôle du juge pénal* »¹³². Certains auteurs considèrent que ces procédures simplifiées expriment l'émergence d'une « *justice quasi-pénale ou de gestion administrativisée sous contrôle éventuel du juge* »¹³³. Deux arguments sont peut-être avancés pour tempérer la qualification administrative de la procédure : l'agent verbalisateur ne relève pas des services administratifs spécialisés mais des services de police eux-mêmes ; le contrôle exercé par le ministère public sur la procédure, dans la mesure où les avis de non-paiement lui sont obligatoirement transmis¹³⁴. Or, le premier argument ne vaut plus face à la spécialisation des polices municipales dans la constatation et la verbalisation des contraventions. Le second reste valable, quoi qu'il présente une dimension fortement théorique, les poursuites exercées en cas de non-paiement de l'amende étant plutôt rares.

114. On peut également noter que les phénomènes de négociation et de régulation observés en matière de répression administrative sont également à l'œuvre dans le contentieux contraventionnel. Les travaux menés par les sociologues soulignent notamment l'importance des pratiques de tolérance et d'indulgence entre les agents verbalisateurs et les contrevenants¹³⁵. Si ce dialogue est mené par l'autorité réglementaire en matière administrative, il revient à l'autorité de police matérielle en matière contraventionnelle. Ainsi, tant les sanctions administratives ou que les contraventions permettent d'organiser un dialogue entre les acteurs de terrain et les contrevenants. Les procédures applicables aux contraventions témoignent donc d'un emprunt aux méthodes propres au droit administratif¹³⁶. Ce rapprochement découle moins de l'intervention d'une autorité

¹³¹ En ce sens, S. DETRAZ, *op. cit.*, p. 51.

¹³² F. DESPORTES, « Les formes et le prononcé de la sanction : évolutions récentes », in CONSEIL D'ÉTAT, *La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, La documentation française, 2015, p. 81.

¹³³ M. MASSE, J-P. JEAN, A. GUIDICELLI (dir.), « Synthèse », in *Un droit pénal post-moderne ? Mise en perspective de certaines évolutions contemporaines*, 2007, Mission de recherche Droit & Justice, p. 13.

¹³⁴ A. VARINARD, E. JOLY-SIBUET, « Rapports nationaux : France », *RIDP*, 1988, Vol. 59, n°1-2, p. 197.

¹³⁵ P. ex : C. PEREZ-DIAZ, « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », *Dev. soc.*, 1994, p. 397.

¹³⁶ P. COMBEAU, J. LEBLOIS-HAPPE, « Droit pénal et droit administratif », *op. cit.*, p. 390.

administrative dans la répression que du souci de faire primer la recherche de l'efficacité et de la bonne gestion de contentieux de masse sur les impératifs propres à la justice pénale.

115. En somme, les deux infractions présentent une certaine unité en ce qu'elles constituent des techniques de déjudiciarisation du contentieux répressif et répriment des manquements à des réglementations techniques ou des comportements faiblement attentatoires aux valeurs de la société. Les contraventions se séparent toutefois des sanctions administratives en ce qu'elles sont toujours justiciables *in fine* devant le juge judiciaire. Il reste que, pour l'essentiel, la différence entre les contraventions et les sanctions administratives semble moins découler de leur contenu, de leur finalité, ou de leur régime contentieux que de leur qualification formelle. Si le choix de qualifier les contraventions d'infractions pénales est ancien, il s'agit désormais d'interroger la pertinence et la stabilité de ce choix dans un contexte marqué par les vagues de dépénalisations.

B) Une qualification pénale discutable

116. Les contraventions, exclues du droit pénal révolutionnaire. Aux premiers temps de notre droit pénal contemporain, les contraventions étaient séparées du droit pénal *stricto sensu*. Les délits de police municipale issus des lois des 16 et 24 août 1790 et du décret des 19 et 21 juillet 1791, qui préfigurent les contraventions actuelles, n'étaient pas jugés par le juge pénal mais soumis à la compétence des corps municipaux. Ils incarnaient une forme de répression administrative, comme l'observent certains auteurs¹³⁷. Les textes issus de la Révolution opéraient une bipartition entre les délits et les contraventions en fonction de la nature de l'incrimination selon qu'elle intéressait les valeurs importantes de la société ou simplement son bon fonctionnement¹³⁸. Selon S. Detraz, les délits de police municipale auraient précisément été exclus du droit pénal en raison de la prise en compte de leur nature spéciale¹³⁹.

¹³⁷ J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », in *Mélanges Jean Pradel*, Cujas, 2006, p. 43 ; S. DETRAZ, « Faut-il maintenir les contraventions dans le domaine pénal ? », in B. DE LAMY, V. MALABAT, M. GIACOPELLI (dir.), *Droit pénal : le temps des réformes*, Litec coll. Colloques et débats, 2011, p. 41.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 40.

¹³⁹ *Ibid.*

117. L'intégration au sein du droit pénal par la législation intermédiaire. Les contraventions n'ont intégré formellement le droit pénal qu'au moment de l'adoption du Code des délits et des peines du 4 brumaire an IV, premier texte à traiter conjointement des délits de police, des délits correctionnels et des crimes. Son article 596 revenait également sur la compétence municipale en matière contraventionnelle et consacrait ainsi leur intégration au droit pénal. Les raisons ayant poussé le législateur à adopter le principe de la classification tripartite des infractions et à y intégrer les contraventions sont inconnues, car le Code du 4 brumaire an IV a été adopté sans discussion¹⁴⁰. De même, le Code pénal de 1810 a repris ce principe sans que les travaux préparatoires rendent compte des raisons le justifiant¹⁴¹. La qualification pénale de la contravention semble donc présenter un caractère contingent. Bien que le choix d'intégrer les contraventions au sein du droit pénal soit entouré d'incertitudes, il s'est maintenu de manière pérenne tout au long des XIX^e et XX^e siècles.

118. Un contexte propice à la mise en cause de la qualification pénale des contraventions. Pendant longtemps, la doctrine pénaliste observait la nature originale des contraventions essentiellement pour les opposer aux délits et crimes. L'enjeu des réflexions menées à la fin du XIX^e siècle était de remettre en cause la classification tripartite au profit d'une bipartition entre contraventions et délits. La doctrine n'envisageait pas de soustraire les contraventions au droit pénal. Cette démarche était compréhensible à une époque où le droit pénal bénéficiait d'un large monopole de la punition. Sur ce point, le développement de la répression administrative dans différents domaines à partir du milieu du XX^e siècle a donné un nouvel enjeu à la question de la nature de la contravention. Cette période a été marquée par deux mouvements qui auraient aisément pu conduire à la dépénalisation des contraventions. D'une part, la catégorie des contraventions est devenue particulièrement dense en raison de la création des quatrième et cinquième classes de contraventions¹⁴². D'autre part, les sanctions administratives se sont

¹⁴⁰ Sur l'apport de ce texte fondateur, v. J.-H. ROBERT, « Le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV et sa marque dans le droit pénal actuel », in UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (dir.), *Code pénal et Code d'instruction criminelle, Livre du Bicentenaire*, Dalloz, 2010, p. 46.

¹⁴¹ Sur l'analyse approfondie de ces travaux et une approche historico-critique de ce choix v. *infra* n°599 et s.

¹⁴² Ordonnance n°45-2241 du 4 octobre 1945 concernant les contraventions de simple police ; Ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le Code de procédure pénale, *D*, 1959, 63 ; Ordonnance n°58-1297 du 23 décembre 1958 modifiant certaines peines en vue d'élever la compétence des tribunaux de police, *D*, 1959, 103. Celles-ci sont complétées d'un décret n°58-1303 du

déployées dans de nombreux secteurs. L'émergence de garanties communes à la répression pénale et à la répression administrative a donné une nouvelle légitimité à ce type de sanctions particulièrement adapté aux contentieux de masse. Dans ce contexte, le législateur aurait pu être tenté de dépenaliser les contraventions, ce d'autant plus que plusieurs pays voisins faisaient le choix d'instituer une répression administrative en matière contraventionnelle.

119. Une occasion manquée. Pour autant, depuis l'adoption du Code du 3 brumaire an IV, le choix d'inscrire les contraventions dans le domaine pénal n'a pas été remis en question par le législateur¹⁴³. Sur ce point, la rédaction du nouveau Code pénal, alors qu'elle a indirectement soulevé la question du maintien des contraventions au sein du droit pénal, n'a pas abouti à la remise en cause du système retenu. La commission de rédaction du Code avait institué des principes directeurs afin de guider le législateur dans le choix du recours au droit pénal ou aux autres modes de sanctions. Elle avait dégagé des indicateurs liés au contenu de l'infraction et aux modalités de la répression dans le but de déterminer si une infraction relevait du noyau dur du droit pénal ou de la répression extra-pénale¹⁴⁴. Les indicateurs dégagés étaient au nombre de trois et comportaient des sous-critères correspondant à une échelle de gravité allant de 3 à 1. La somme de l'ensemble de ces indicateurs déterminait l'intérêt de pénaliser ou non une infraction. Le premier indicateur était lié à la transgression punie¹⁴⁵, le second à l'intérêt protégé par l'infraction¹⁴⁶ et le troisième était tiré du dommage causé par l'infraction¹⁴⁷. Lorsque la somme des indicateurs était supérieure à 7, l'infraction devait être pénalisée. La commission définissait ainsi un « *noyau dur* » du droit pénal. À l'inverse, lorsque cette somme était inférieure à 5, le recours à la répression administrative ou à d'autres formes de

23 décembre 1958 modifiant diverses dispositions d'ordre pénal en vue d'instituer une cinquième classe de contraventions de police.

¹⁴³ Toutefois, la question s'est posée pour les contraventions commises par les mineurs. Lors de son audition par la Commission Varinard relative à la justice pénale des mineurs, la défenseure des enfants avait proposé de dépenaliser les contraventions des quatre premières classes commises par les mineurs afin de les confier au maire. V. DÉFENSEUR DES ENFANTS, « Avis de la défenseure des enfants portant observations sur l'avant-projet de Code de la justice pénale des mineurs », 2009. Le rapport Varinard proposait également de déjudiciariser les incivilités et d'en laisser le traitement, sous le contrôle du parquet, au maire et à une émanation du CLSPD. V. A. VARINARD, « Adapter la justice pénale des mineurs : entre modifications raisonnables et innovations fondamentales - 70 propositions », *Doc. fr.*, 2008.

¹⁴⁴ M. DELMAS-MARTY, *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 286 et s.

¹⁴⁵ La faute intentionnelle valant 3, la faute d'imprudence valant 2, et la faute matérielle valant 1.

¹⁴⁶ Les valeurs à protection absolue ou quasi absolue valant 3, les droits et libertés reconnus valant 2, et les règles de discipline de la vie en société valant 1.

¹⁴⁷ Une atteinte forte valant 3, une atteinte faible valant 2, et une menace d'atteinte valant 1.

répression extra-pénale s'imposait. Entre 5 et 7, il fallait tenir compte d'autres indicateurs tenant à l'utilité et à l'efficacité de la répression.

120. En tenant compte des lignes dégagées dans ces travaux, les contraventions auraient pu être largement dépénalisées¹⁴⁸. En effet, les contraventions sont généralement des infractions matérielles pour lesquelles l'exigence d'une faute morale n'est pas requise, comme le prévoit l'article 121-3 al. 4 du Code pénal. Au titre du premier indicateur, elles ne valent que pour 1 point. S'agissant du second indicateur, il est admis que les contraventions visent essentiellement à assurer le respect de la vie en société, et obtiennent un score de 1 point. Enfin, les contraventions constituent fréquemment des infractions préventives ne sanctionnant pas des agissements causant un dommage concrétisé. Elles sont ainsi l'archétype de l'infraction punissant une « menace d'atteinte » et valent 1 point au titre du dernier indicateur. Ainsi, les contraventions se situent dans leur majorité en-dessous du seuil d'appartenance au noyau dur du droit pénal et relèvent plutôt du noyau dur de la répression extra-pénale. Pour autant, le législateur n'a pas pris acte de ces lignes directrices et n'a pas envisagé la dépénalisation des contraventions.

121. Une doctrine ouverte à la dépénalisation des contraventions. Il est surprenant que le législateur n'ait pas envisagé la dépénalisation des contraventions alors que la doctrine pénaliste s'y est montrée plutôt favorable. Ainsi, lors de la réforme de 1958 et la création des contraventions de la cinquième classe, G. Levasseur a proposé de soumettre les contraventions à un régime de répression administrative¹⁴⁹. Il estimait que la dépénalisation serait bénéfique à la répression des contraventions car elle permettrait d'étendre les procédures non juridictionnelles à l'ensemble des contraventions - l'ordonnance pénale et l'amende forfaitaire ne pouvant s'appliquer à l'ensemble des contraventions¹⁵⁰. Depuis lors, de nombreux auteurs se montrent ouverts à engager une réflexion sur la dépénalisation des contraventions. Ils constatent notamment qu'elles sont trop distinctes des crimes et délits pour continuer à appartenir au droit pénal¹⁵¹. À côté

¹⁴⁸ En ce sens aussi, G. DELLIS, *op. cit.*, p. 97.

¹⁴⁹ G. LEVASSEUR, « Une révolution en droit pénal : le nouveau régime des contraventions », *D*, 1959, chron. 18, p. 123 ; « Le problème de la dépénalisation », in *Arch. pol. crim.*, n°6, 1983, p. 59.

¹⁵⁰ G. LEVASSEUR, « Le problème de la dépénalisation », *ibid.*

¹⁵¹ E. DREYER, *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 81. Néanmoins, il estime que cette dépénalisation ne devrait pas porter sur toutes les contraventions mais seulement celles ayant une dimension disciplinaire. V. également, J.-H. ROBERT, *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 93 ; X. PIN, *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 3.

des propositions allant dans le sens d'une dépenalisation portant sur la catégorie même des contraventions, d'autres auteurs proposent parfois de dépenaliser certaines contraventions dans des secteurs déterminés¹⁵².

122. Les formes de la dépenalisation des contraventions. Dépenaliser les contraventions peut prendre plusieurs formes et plusieurs degrés. Il est possible de distinguer la dépenalisation *de jure* officielle et choisie par le législateur, de la dépenalisation *de facto* réalisée par les organes chargés de l'application du droit¹⁵³. La dépenalisation *de jure* peut prendre différentes formes : suppression pure et simple des incriminations, adoucissement des peines, ou transfert de la répression à des instances extra-pénales. En matière contraventionnelle, seule la question du transfert de la répression à des instances non pénales se pose, car l'existence et la nécessité des incriminations ne sont pas contestées. De même, il serait difficilement envisageable d'adoucir les peines contraventionnelles car elles sont assez légères.

123. Le transfert de compétences à des instances extra-pénales peut se faire selon des modalités variables, ce qui dénote une administrativisation plus ou moins importante de la répression. La première voie consiste à maintenir la conservation au sein du droit pénal et à la soumettre à une procédure sommaire confiée à des agents de l'administration, tout en permettant une contestation de la sanction devant le juge pénal. De fait, le législateur français s'est engagé dans cette voie en instituant des procédures de répression simplifiées en matière contraventionnelle. La deuxième voie consiste à confier la répression des contraventions aux autorités administratives tout en maintenant un recours devant le juge pénal en cas de contestation de la peine infligée. La contravention est alors une infraction administrative dont le contentieux relève du juge pénal. Eu égard à la portée attribuée au dualisme juridictionnel, cette hypothèse semble avoir peu de chances d'aboutir car elle permettrait au juge pénal de réformer les mesures prises par les autorités administratives. La dernière voie conduit à qualifier la contravention d'infraction administrative et à unifier son contentieux autour du juge administratif. Les projets et propositions de dépenalisation s'orientent fréquemment vers cette dernière option, davantage compatible avec la tradition juridique française.

¹⁵² P. ex., en matière boursière, M. COHEN-BRANCHE, « Le droit répressif non pénal : un droit plus adapté ? L'exemple de l'Autorité des marchés financiers », *Dr. Pén.*, 2009, étude 22.

¹⁵³ G. LEVASSEUR, « Le problème de la dépenalisation », *op. cit.*

124. Un intérêt symbolique à la qualification administrative des contraventions. Les intérêts à une dépenalisation peuvent être symboliques, procéduraux, ou techniques. En premier lieu, dépenaliser les contraventions resserrerait le droit pénal autour de son champ axiologique propre comme « *porteur de flétrissure sociale* »¹⁵⁴. Protégeant davantage une discipline collective au moyen de techniques d'inspiration administrative, les contraventions seraient ainsi mieux placées dans le droit administratif. Un tel projet présente pour intérêt d'attribuer une plus grande cohérence au droit pénal et de renforcer sa force symbolique en limitant l'infraction pénale aux seules hypothèses où des atteintes graves sont portées à des valeurs sociales¹⁵⁵. Pour assurer ce premier objectif, il serait alors souhaitable, soit de qualifier les contraventions d'infractions administratives, soit de formaliser un droit pénal de police distinct du droit pénal *stricto sensu*, comme le propose J.-H. Robert¹⁵⁶. Cela impliquerait de faire évoluer la distinction entre sanctions pénale et administrative et de définir un champ matériel du droit pénal et du droit administratif.

125. Des intérêts pratiques limités à la qualification administrative des contraventions. En dehors de l'enjeu symbolique, la question se pose de savoir si la dépenalisation des contraventions présenterait un réel intérêt sur le plan technique, dès lors que les contraventions et les sanctions administratives obéissent à des régimes et procédures semblables. Ainsi, S. Detraz observe que les procédures simplifiées permettent déjà de désencombrer les juridictions pénales et que le régime des sanctions administratives s'est quelque peu aligné sur celui des contraventions, de sorte que l'intérêt technique à leur dépenalisation serait limité¹⁵⁷. Il relève toutefois que l'un des intérêts de la dépenalisation se situerait sur le plan normatif : la procédure devenant administrative, le pouvoir réglementaire serait compétent pour la contrôler¹⁵⁸. Il conclut qu'« *il y aurait un certain paradoxe à vouloir "administrativiser" les contraventions alors que les jurisprudences internes et la Cour européenne s'évertuent à "pénaliser" la répression administrative* »¹⁵⁹.

126. Ce point de vue semble également être celui des autorités publiques. À ce titre, plusieurs rapports publics soulèvent la question de l'intérêt de substituer des

¹⁵⁴ J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », *op. cit.*, p. 168.

¹⁵⁵ S. DETRAZ, *op. cit.*, n°44.

¹⁵⁶ J.-H. ROBERT, *ibid.*

¹⁵⁷ S. DETRAZ, *op. cit.*, p. 52 et s.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 54.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 55.

sanctions administratives à des faits passibles de contraventions. Ces rapports révèlent un constat contre-intuitif : les autorités publiques sont peu favorables à la substitution de sanctions administratives pour certains agissements face à la lourdeur de la procédure à suivre. Le rapport sénatorial relatif à la lutte contre les dépôts sauvages en témoigne, car il fait état d'une certaine réticence à privilégier la répression administrative¹⁶⁰. La même logique a prévalu lors des discussions relatives à la dépenalisation du stationnement payant et a justifié de substituer une simple redevance et non pas une sanction administrative aux faits punis. Le rapport de L. Nègre, rendu en novembre 2011, indique notamment que cette hypothèse présenterait des inconvénients dès lors qu'« *en matière pénale, il existe des domaines dans lesquels le prononcé d'une amende peut être automatique* » alors qu'« *en matière administrative un tel dispositif ne peut pas être mis en place au regard du principe général des droits de la défense* »¹⁶¹.

127. Ces rapports soulignent la dimension fonctionnelle du choix des qualifications et l'absence de réflexion sur la cohérence du système. En effet, alors qu'un même agissement peut être passible de contraventions et de sanctions administratives, le seul recours à la répression administrative est peu souhaité par les autorités publiques. Le législateur préfère entretenir la dualité des voies pénales et administratives afin de renforcer les pouvoirs des autorités administratives. S'il conserve la contravention dans le champ pénal, c'est qu'elle constitue une véritable technologie juridique permettant une répression rapide et peu protectrice de certains agissements. Elle n'a donc pas vocation à être dépenalisée, car cela reviendrait à priver les autorités publiques d'un procédé particulièrement intéressant pour assurer la répression dans les contentieux de masse.

128. Ces différents questionnements montrent que la qualification de la contravention ne va plus de soi. Ils mettent en lumière leur situation particulière au sein du système répressif, les contraventions semblant à certains égards plus éloignées de la matière pénale que les sanctions administratives. Sous ce prisme, les débats liés à la nature juridique souhaitable des contraventions reflètent les tensions du droit répressif contemporain et la difficulté - voire l'absence de volonté politique - de rationaliser les lignes de partage entre droit pénal et droit administratif. À ce titre, l'étude des qualifications retenues dans certains pays étrangers interroge le

¹⁶⁰ SÉNAT, « Les élus locaux face aux décharges sauvages », *Rapport n°552*, 2022.

¹⁶¹ L. NÈGRE, *La dépenalisation et la décentralisation du stationnement*, Doc. Fr., 2011, p. 35.

lien entre la rationalisation de la distinction entre les deux procédés répressifs et la qualification de la contravention.

Section 2 : Des modèles variables en Europe

129. Dès la fin du XIX^e siècle, les pays romano-germaniques se sont interrogés sur la pertinence du modèle français de la classification tripartite des infractions. À cette époque, une réflexion criminologique s'est engagée sur la nature des différents types d'infractions¹⁶². Pendant longtemps, ces réflexions présentaient essentiellement une vertu théorique et scientifique. Avec le développement de la répression administrative, cette réflexion est devenue l'occasion d'interroger les lignes de séparation entre droit pénal et droit administratif et d'élaborer des critères aux mouvements de dépénalisations. Cette réflexion a culminé à la fin du XX^e siècle avec l'enquête générale sur la répression administrative menée par l'Association internationale de droit pénal. Cette étude a mis en lumière les différents modèles de qualification des contraventions en droit comparé¹⁶³. La commission de l'Union européenne a également dressé un état des lieux des rapports entre sanctions administratives et pénales au sein des États membres, afin de déterminer la possibilité d'instituer des mécanismes uniformes de sanction des règles relatives à l'agriculture et la pêche au niveau européen¹⁶⁴. Au même moment, plusieurs auteurs français se sont engagés dans une analyse comparative des différents modèles de sanctions administratives et de leurs relations avec le droit pénal¹⁶⁵.

130. Ces différents travaux rendent compte de la diversité des modèles de qualification envisageables en matière contraventionnelle. Il s'agit désormais de prendre appui sur ces travaux afin de porter un regard nouveau sur le choix français de maintenir les contraventions au sein du droit pénal. L'analyse des systèmes contraventionnels étrangers est délicate car « *chaque droit spécial est conditionné irrévocablement par des éléments d'ordre philosophique, moral, social, économique, politique, qui varient d'un pays à l'autre, et que chaque pays défend jalousement* »¹⁶⁶. Pour

¹⁶² J. PRADEL, *Droit pénal comparé*, op. cit. p. 66 et s. Pour une première approche, v. E. BARBE, « La pénalisation à l'étranger », *Pouvoirs*, 2009, n°128, p. 13 et s.

¹⁶³ V. les différents rapports nationaux reproduits dans RIDP, 1988, vol. 59, 1-2, p. 27 et s.

¹⁶⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, *Étude sur le système de sanctions administratives et pénales dans les États membres des communautés européennes*, Office for Official Publications of the European Communities, 1994.

¹⁶⁵ En particulier F. MODERNE, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, op. cit. ; M. DELMAS-MARTY, *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit.

¹⁶⁶ M. DELMAS-MARTY, *ibid.*, p. 7.

cette raison, il est apparu pertinent de ne retenir que les pays européens de tradition romano-germanique car ils s'inscrivent dans des traditions juridiques présentant suffisamment de similitudes pour pouvoir être comparés. Il ne s'agit pas de s'engager dans une recherche approfondie des différences et ressemblances entre les systèmes étudiés mais plutôt de relever que différents modèles existent. À ce titre, l'étude entreprise s'inscrit davantage dans l'étude des droits pénaux étrangers que dans celle du droit pénal comparé¹⁶⁷. Elle permettra de réévaluer les intérêts et enjeux à la qualification française. En effet, comme l'affirmait M. Ancel, cette démarche « *permet au juriste une meilleure connaissance et une meilleure compréhension de son droit dont les caractères particuliers se dégagent mieux au vu d'une comparaison avec l'étranger* »¹⁶⁸.

131. L'analyse comparative des systèmes de politique criminelle met en lumière des choix variables de qualification des contraventions, allant de la dépénalisation pleine et entière de la catégorie des contraventions à son strict maintien au sein du droit pénal. (I). Les qualifications retenues peuvent s'expliquer par différents éléments. En particulier, elles semblent dépendre de l'existence d'une définition des champs du droit pénal et du droit administratif répressif, de la portée attribuée à cette ligne de démarcation ainsi que du degré de formalisation du cadre applicable à la répression administrative. Sous ce rapport, l'inscription des contraventions au sein du droit pénal français exprime les insuffisances du cadre théorique et pratique à la séparation des deux branches du droit (II).

I) Les qualifications retenues

132. La qualification des contraventions est une question complexe car elle dépend de nombreux éléments inhérents à chaque système juridique. Alors que le droit français opère une certaine adéquation entre la nature de l'infraction et son traitement contentieux, d'autres systèmes n'opèrent pas ce lien. La qualification de l'infraction ne préjuge pas intégralement du traitement contentieux ni du régime de l'infraction. Les faits correspondant à des contraventions peuvent être rattachés au droit pénal et faire l'objet d'un traitement administratif. À l'inverse, ils peuvent être qualifiés d'infraction administrative, attribués au juge pénal et soumis aux règles du droit pénal. Chaque qualification se situe dans le contexte juridique propre au

¹⁶⁷ Sur la distinction entre les deux, V. J. PRADEL, *op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁸ M. ANCEL, *Utilité et méthodes du droit comparé*, Éd. Ides et Calendes, 1971, p. 10.

pays étudié, ce qui complexifie l'identification de modèles stables et homogènes. On peut toutefois identifier un spectre allant de la dépenalisation totale ou partielle des contraventions jusqu'à leur rattachement entier au droit pénal. Les cas allemands et italiens méritent d'être présentés plus longuement en ce qu'ils font figure de précurseurs en matière de dépenalisation des contraventions (A). Si d'autres modèles existent, ils s'inscrivent plus ou moins dans les modèles allemand et italien ou dans le modèle français (B).

A) La dépenalisation *de jure* de la contravention

133. La République fédérale d'Allemagne est le premier pays européen à avoir dépenalisé les contraventions au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Le modèle des *Ordnungswidrigkeiten*, inspiré par les théories distinguant l'illicite pénal de l'illicite administratif, a notamment influencé l'Italie (1). Contrairement à l'Allemagne, qui a complètement supprimé la catégorie des contraventions pénales, l'Italie a choisi une voie médiane. Elle a dépenalisé de nombreuses infractions mineures tout en maintenant la catégorie des contraventions dans son Code pénal, créant un système dual plus flexible. Le modèle retenu consiste alors en une dépenalisation partielle des contraventions (2).

1) Le modèle allemand : la dépenalisation de jure totale

134. **Du droit pénal de police au droit pénal.** Le modèle allemand des *Ordnungswidrigkeiten* est l'un des premiers exemples d'une dépenalisation générale des contraventions¹⁶⁹ Elle s'est faite assez précocement et a pris appui sur un véritable travail de systématisation des lignes de partage entre droit pénal et droit administratif. Dès le XVI^e siècle, la tradition juridique germanique a établi la distinction entre le droit pénal commun et le droit pénal de police (*Polizeiordnungen*). Les infractions de police étaient prévues dans des codes de police

¹⁶⁹ Pour une littérature en langue française ou anglaise, v. H. DROST, « Problèmes principaux du droit pénal économique (en droit allemand) », *RIDP*, 1953 p. 383 et s. ; A. BENMAKHLOUF, F. FALLETTI, « Les *Ordnungswidrigkeiten* en République fédérale d'Allemagne », *Arch. Pol. crim.*, n°1984, n°7, p. 74 et s. ; T. WEIGEND, « Federal Republic of Germany. The system of administrative and penal sanctions », in COMMISSION EUROPÉENNE, *Étude sur le système de sanctions administratives et pénales dans les États membres des communautés européennes*, op. cit. ; « Federal Republic of Germany. The system of administrative and penal sanctions », *RIDP*, 1988, vol. 59, n°1-2, p. 68 ; J. LEBLOIS-HAPPE (dir.), *Quelles réponses à la petite délinquance ? Étude du droit répressif français sous l'éclairage comparé du droit répressif allemand*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2002.

impériaux et locaux, et étaient jugées par les juridictions locales¹⁷⁰. Ce modèle s'était notamment développé dans le sud de l'Allemagne¹⁷¹. En raison de la consécration du principe de séparation des pouvoirs et de la difficulté à délimiter une frontière nette entre les deux branches du droit, le droit pénal de police a commencé à apparaître problématique. Le Code pénal de 1870 a préféré intégrer le droit pénal de police au sein du droit pénal commun. Dans ce contexte, les contraventions ont été intégrées dans la catégorie des *Übertretungen*, c'est-à-dire des infractions de faible gravité du Code pénal.

135. Dans cette première phase du droit pénal contemporain, le législateur germanique s'est positionné de manière similaire au législateur français en faisant le choix de pénaliser la catégorie des contraventions. Il faut rappeler que le Code pénal français et la classification tripartite des infractions qu'il propose a largement rayonné en Europe tout au long du XIX^e siècle¹⁷². Cependant, le législateur s'est montré soucieux de concilier les impératifs liés à l'État de droit avec la volonté d'assurer une répression efficace des contraventions. Le modèle retenu a été conçu de manière originale et a laissé subsister de nombreux particularismes liés à la nature spécifique des contraventions. La soumission des contraventions au droit pénal a ainsi été réalisée en ouvrant un recours *a posteriori* devant le juge pénal et a maintenu une première phase administrative de répression confiée aux autorités de police¹⁷³.

136. **L'émergence de théories relatives au droit pénal administratif.** Alors que l'Allemagne avait initialement suivi le modèle d'intégration des contraventions au droit pénal, l'apparition de théories relatives aux différences entre l'illicite pénal et l'illicite administratif a progressivement conduit à sa remise en cause. À la fin du XIX^e siècle, O. Mayer et A. Werkl ont commencé à théoriser la distinction entre le

¹⁷⁰ T. WEIGEND, « Federal Republic of Germany. The system of administrative and penal sanctions », in COMMISSION EUROPÉENNE, *Étude sur le système de sanctions administratives et pénales dans les États membres des communautés européennes*, op. cit., p. 96.

¹⁷¹ K. TIEDEMANN, *Wirtschaftsstrafrecht und Wirtschaftskriminalität*, vol. 1, Allgemeiner Teil, Allemagne, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1976, p. 117, cité dans M. THÉRAGE, « À la recherche d'une définition du droit pénal des affaires dans la doctrine pénaliste européenne de l'Époque contemporaine (XIX^e-XX^e siècle) », in A. MAGES (dir.), *Les fondements historiques du droit européen des affaires*, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2021, p. 147 et s., note 153.

¹⁷² La majorité des pays européens l'a ainsi faite sienne. V. J. PRADEL, *Droit pénal comparé*, p. 66 et s.

¹⁷³ T. WEIGEND, « Federal Republic of Germany. The system of administrative and penal sanctions », op. cit., p. 68.

pouvoir de punition et le pouvoir de coaction¹⁷⁴. Cette distinction a donné naissance au concept de peine administrative et a légitimé l'émergence des sanctions administratives. Face à l'admission progressive de ces sanctions, la doctrine allemande s'est alors interrogée sur les champs souhaitables de la répression administrative.

137. J. Goldschmidt est l'un des premiers auteurs allemands à avoir élaboré une théorie relative à la séparation entre le droit pénal et le droit administratif. Sa théorie postule qu'il existe une différence fondamentale entre « *le droit* » (qu'il appelle aussi la Constitution ou *Verfassung*) et l'administration. Alors que le premier s'oriente vers la protection des sphères personnelles et des biens et s'attache à garantir la liberté de la volonté (*Wollendürfen*), la seconde poursuit le bien public de la collectivité (*Wohlfahrt des Gesamtheit*)¹⁷⁵. Pour J. Goldschmidt, le droit pénal administratif diffère du droit pénal classique en ce que ses infractions portent seulement atteinte au bien public, sans porter atteinte à la Constitution, c'est-à-dire sans porter atteinte à l'ensemble des règles édictées pour garantir la libre volonté des individus. Par la suite, E. Wolf a approfondi les réflexions menées par J. Goldschmidt¹⁷⁶. Dans sa pensée, le droit pénal vise l'idée de justice, alors que le droit pénal administratif vise le bien-être et prend appui sur la police et l'État-providence.

138. Dans la pensée de ces deux auteurs, le droit pénal administratif permet à l'administration de s'émanciper de certains principes de l'État de droit au nom de la recherche du bien public, parce qu'il tire ses fondements de l'administration et du bien public. Il se distingue du droit pénal par les valeurs qu'il protège et par la gravité des manquements qu'il punit. Bien que cette théorie prenne largement appui sur une approche matérielle de l'illicite administratif, elle considère également que le droit pénal administratif a vocation à réprimer des infractions de faible intensité (*Bagatellstrafrecht*) dont la répression ne justifie pas la mobilisation de l'appareil pénal classique avec toutes ses garanties¹⁷⁷. En ce sens, le concept de droit pénal administratif repose sur une définition matérielle et quantitative des champs de l'illicite pénal et administratif.

¹⁷⁴ *Ibid.* p. 11 et s. V. O. MAYER, *Droit administratif allemand*, V. Giard & E. Brière, Paris, 1904, T. 2, p. 100 et s. L'auteur évoque notamment la "peine coercitive", procédé rappelant les astreintes et les sanctions administratives actuelles.

¹⁷⁵ J. GOLDSCHMIDT, *Das Verwaltungsstrafrecht*, Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1902, p. 529 et s.

¹⁷⁶ Sur ce point, il approfondit la théorie des biens juridiques protégés développée par A. Feuerbach et K. Binding. Sur les différences entre ces théories, V. *ibid.* ; H. MATTES, « La réforme du droit des infractions réglementaires dans la RFA », *RIDP*, 1967, p. 440 et s. ; F. MODERNE, *op. cit.*, p. 126 et s. ; M. HILDEBRANDT, « Justice and police: regulatory offenses and the criminal law », *New Criminal Law Review*, Vol. 12, n°1, p. 43 et s.

¹⁷⁷ H. MATTES, *op. cit.*, p. 442.

139. Les écrits de J. Goldschmidt et E. Wolf ont ouvert la voie à diverses théories sur la distinction entre droit pénal et droit pénal administratif. Suite à leurs écrits, différentes théories ont été élaborées et ont dégagé de nouveaux critères fondés sur la culpabilité, le régime des infractions, le rôle de l'État, les intérêts protégés et la nature des droits lésés par l'infraction¹⁷⁸. Ces différents écrits n'avaient pas seulement pour objet de décrire certaines dynamiques du droit positif. Ils avaient une dimension prospective et s'efforçaient de fournir un cadre théorique à l'attention du législateur pour qu'il mette en cohérence le système répressif. Ce cadre théorique fourni sera ainsi au fondement des diverses réformes menées en matière pénale tout au long du XX^e siècle et notamment de la dépénalisation des contraventions.

140. **La création des *Ordnungswidrigkeiten*.** Si les théories relatives au droit pénal administratif allaient dans le sens d'une dépénalisation des contraventions, elles sont longtemps restées lettre morte. Le contexte de l'après Seconde Guerre mondiale a donné un nouvel intérêt à ces réflexions et à la question de la qualification des contraventions. Comme de nombreux pays européens, l'Allemagne a été confrontée à l'émergence des contentieux de masse liés à l'industrialisation ainsi qu'à l'intensification des missions de l'État au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Alors que la France a choisi de créer des procédures pénales simplifiées pour absorber ces contentieux, le législateur allemand s'est plutôt orienté vers la dépénalisation. Au milieu du XX^e siècle, l'adoption d'une législation économique en vue de lutter contre les pénuries et les marchés noirs a ainsi été l'occasion pour le législateur d'instituer des *Ordnungswidrigkeiten*¹⁷⁹, c'est-à-dire des infractions administratives - ou règlementaires - applicables en matière économique¹⁸⁰. Initialement circonscrite au domaine économique, cette réforme s'est révélée particulièrement efficace et a démontré la pertinence d'un système de répression administrative pour traiter les infractions règlementaires. Pour cette raison, le législateur allemand a fait le choix d'étendre progressivement le champ des *Ordnungswidrigkeiten*. En 1952, il a franchi une étape clé en adoptant une loi-cadre relative aux infractions administratives. Cette loi a étendu le modèle de

¹⁷⁸ F. MODERNE, *op. cit.*, p. 127 ; T. WEIGEND, *op. cit.*, RIDP, 1988, vol. 54, p. 86 et s.

¹⁷⁹ Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts 1949.

¹⁸⁰ Expression pouvant être traduite comme les infractions administratives, les infractions aux règlements ou infractions règlementaires.

l'infraction administrative à d'autres secteurs de l'activité sociale et a fixé un cadre juridique à leur répression¹⁸¹.

141. L'aboutissement logique de cette évolution s'est concrétisé deux décennies plus tard. Constatant que l'essentiel des contraventions pénales avait progressivement migré vers la catégorie des *Ordnungswidrigkeiten*, la loi du 2 mars 1974 a aboli formellement la catégorie des contraventions. Cette réforme a entériné la dépénalisation *de jure* de l'ensemble de la catégorie¹⁸², mettant en cohérence la classification des infractions avec la pratique répressive qui s'était développée. En conséquence, le Code pénal allemand de 1975 a consacré une classification simplifiée, ne retenant qu'une distinction bipartite des infractions entre crimes (*Verbrechen*) et délits (*Vergehen*), tandis que les anciens comportements contraventionnels relevaient désormais pleinement du droit administratif¹⁸³. La catégorie créée, si elle avait pour objet de dépénaliser les contraventions, ne comprenait pas exclusivement d'anciennes contraventions pénales et avait vocation à accueillir des délits dépénalisés. Néanmoins, la catégorie de la contravention était elle-même soustraite du droit pénal. Il s'agit alors de déterminer la portée de la dépénalisation des contraventions.

142. La définition retenue de l'infraction administrative. Le système retenu oscille entre deux tendances : une approche matérielle de l'infraction administrative et la préservation de la liberté de choix du législateur. Tout d'abord, la définition donnée par la loi de 1975 fait apparaître une conception objective et matérielle de l'infraction administrative. Aux termes de l'article 1^{er} al. 1 de la loi du 2 janvier 1975, elle est définie comme « *une action illicite et répréhensible consistant dans un fait prévu par la loi qui permet de le réprimer d'une amende administrative* ». Selon cette disposition, l'infraction est punie « *même si elle est commise sans qu'il puisse en être fait grief à son auteur* ». Cette définition doit être complétée d'autres critères qui ont notamment été mis en lumière dans l'affaire *Öztürk c./Allemagne*¹⁸⁴. Dans les conclusions rendues sur cette affaire, il est ainsi affirmé que les infractions administratives « *relèvent du domaine des actions contraires à la loi, mais où*

¹⁸¹ Cette loi avait pour but de séparer de manière étanche la répression administrative de la répression pénale, ce qui posait rapidement un problème en raison de la rigidité du système retenu. La loi du 24 mai 1968 relative aux infractions administratives remédie à ce problème.

¹⁸² La loi a subi d'autres modifications à la marge depuis son adoption. V. J. LEBLOIS-HAPPE (dir.), *Quelles réponses à la petite délinquance ? Étude du droit répressif français sous l'éclairage comparé du droit répressif allemand*, op. cit., n°1384.

¹⁸³ Art. 12. C. pén. allemand.

¹⁸⁴ CEDH, 21 février 1984, *Öztürk c/ Allemagne*, req. n°8544/79, §52.

l'administration répressive de la justice suffit, les violations du droit qui ne sont pas pénalement répréhensibles selon les concepts généraux de la société, qui sont moins blâmables ou qui se distinguent des infractions pénales par leur moindre degré d'indignité morale »¹⁸⁵. Cette citation souligne l'influence de la pensée des auteurs du début du XX^e siècle dans la catégorie créée : les infractions apparaissent comme spéciales au regard de leur moindre gravité ou en raison de leurs fondements criminologiques propres. Elles visent moins à réprimer des comportements antisociaux qu'à sanctionner de simples violations objectives de la loi. Insérées au sein du droit administratif, leurs sanctions ne sont pas pleinement conçues comme des sanctions pénales. Ainsi, en raison de sa finalité punitive édulcorée, l'amende est qualifiée de simple sanction pécuniaire (*Gelbusse*), alors que les autres sanctions du droit pénal sont qualifiées de peines (*Strafen*)¹⁸⁶.

143. Une qualification formelle. En dépit de cette approche matérielle et quantitative de la catégorie des contraventions administratives, la loi relative aux *Ordnungswidrigkeiten* (l'OWiG) les définit selon un critère formel. Elle prévoit qu'il revient au législateur d'indiquer la nature de l'infraction en choisissant la sanction dont elle est passible. Il existe toutefois des « *infractions ambivalentes* », c'est-à-dire des infractions qui sont qualifiées par le législateur de pénales ou administratives selon la peine qui sera effectivement retenue par les instances d'exécution de la loi¹⁸⁷. On retrouve les *Ordnungswidrigkeiten* dans de très nombreux domaines caractéristiques des contraventions. Ainsi, près de 90 % du droit de la circulation routière est soumis à des infractions administratives. Les branches du droit marquées par une forte intervention administrative sont également les champs de prédilection du développement des infractions administratives : droit de l'environnement, urbanisme, consommation, concurrence, transports¹⁸⁸. Le législateur reste libre de choisir de rattacher les infractions qu'il crée au droit pénal ou au droit administratif selon la gravité du risque provoqué et la nature de la faute commise, bien qu'il existe un noyau dur de la répression pénale¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Art. 1^{er} loi du 25 janvier 1975 (ci-après, l'OWiG).

¹⁸⁶ Art. 17 OWiG.

¹⁸⁷ Art. 1^{er}, chap. 3, OWiG.

¹⁸⁸ M. DELMAS-MARTY, *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 160.

¹⁸⁹ BVerfGE 22, p. 49, 81.

144. La procédure applicable aux *Ordnungswidrigkeiten*. Ayant fait le choix de qualifier les contraventions d'infractions administratives, le législateur allemand les a soumises à une procédure administrative tout en conservant les garanties inhérentes à la procédure pénale. En principe, l'autorité compétente pour réprimer les *Ordnungswidrigkeiten* est l'autorité administrative, à moins que la loi ne confie cette mission au parquet¹⁹⁰. L'administration est investie des mêmes pouvoirs que le ministère public pour la poursuite des infractions pénales, sauf si la loi en dispose autrement¹⁹¹. Elle peut, par exemple, mener des investigations et solliciter la police. Néanmoins, elle ne peut prendre des mesures attentatoires à la liberté individuelle qu'avec l'autorisation préalable du juge¹⁹².

145. La détermination de l'autorité compétente répond à des considérations techniques illustrant la logique propre de la répression administrative et notamment ce que le Conseil d'État identifie comme la légitimité technique de l'administration à sanctionner certains comportements¹⁹³. Au sein de l'administration, l'autorité répressive est celle qui est chargée de l'application d'une législation spécifique. Il s'agit de rapprocher l'autorité réglementaire et l'autorité répressive. Par exemple, cette compétence est confiée à la police locale en matière de circulation routière, aux ordres professionnels en matière de violations de règles relatives à la profession, et à l'autorité la plus élevée du Land ou au ministre fédéral pour les infractions prévues par une loi fédérale¹⁹⁴. Confié à l'administration en charge d'un secteur donné, le pouvoir de répression des *Ordnungswidrigkeiten* répond à des impératifs d'efficacité et est conçu comme un prolongement de l'action administrative. En conséquence, l'administration bénéficie d'un pouvoir d'opportunité dans la poursuite du contrevenant¹⁹⁵, alors que le principe de légalité des poursuites impose au ministère public de poursuivre les délinquants en matière délictuelle.

146. La procédure répressive prend une forme administrative tout en permettant à différents moments le recours au juge. Le prononcé de l'amende prend la forme d'une « *décision portant amende* » (*Bussgeldbescheid*)¹⁹⁶ adoptée par l'autorité

¹⁹⁰ Art. 35 al 1 OWiG. De même, le parquet est compétent si l'infraction constitue à la fois une infraction administrative et une infraction pénale. Art. 40 OWiG, ou en cas de connexité entre une infraction administrative et une infraction pénale §42.

¹⁹¹ Art. 47 OWiG.

¹⁹² Art. 46 al. 1 et 2 OWiG.

¹⁹³ CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs de l'Administration dans le domaine des sanctions*, op. cit., p. 70.

¹⁹⁴ Art. 36 al. 1 et 2 OWiG.

¹⁹⁵ Art. 47 OWiG.

¹⁹⁶ Art. 65 OWiG.

administrative. Le contrevenant peut s'opposer à cette décision dans un délai de deux semaines suivant sa notification¹⁹⁷. Si l'administration refuse de revenir sur sa décision, le dossier est transmis au parquet¹⁹⁸ et l'affaire confiée au tribunal cantonal lorsque le ministère public poursuit la contravention¹⁹⁹. Le législateur allemand s'est ainsi attaché à maintenir un recours devant le juge pénal dans le but d'assurer une certaine coordination entre les réseaux administratifs et pénaux²⁰⁰. À côté de cette procédure de droit commun, le législateur allemand a aménagé une procédure simplifiée applicable aux contraventions de faible gravité²⁰¹. La peine infligée est alors qualifiée d'avertissement (*Verwarnung*) assortie d'une proposition de règlement de l'amende d'avertissement (*Verwarnungsgeld*). Cette peine peut être contestée à l'appui d'un recours devant le tribunal cantonal qui sera chargé d'apprécier la régularité de la procédure²⁰².

147. Le système allemand des *Ordnungswidrigkeiten* présente ainsi pour particularité de soumettre les contraventions à une qualification et une répression administratives, tout en introduisant des éléments de souplesse au stade de la qualification par le législateur et en permettant facilement le recours devant le juge pénal. Sur ce point, il constitue certainement le modèle le plus abouti de dépénalisation *de jure* des contraventions. Il se distingue du modèle italien qui, tout en dépénalisant largement les contraventions, ne les a pas formellement exclues du droit pénal.

2) La dépénalisation de jure partielle : le modèle italien

148. **Un vaste mouvement de dépénalisation.** L'Italie est souvent rapprochée de l'Allemagne car le législateur italien s'est engagé dans un vaste mouvement de dépénalisation lors de la seconde moitié du XX^e siècle. Toutefois, les dépénalisations y ont eu une portée plus limitée dès lors que le législateur italien n'a pas dépénalisé la catégorie même des contraventions. La question de la nature juridique des contraventions s'est historiquement posée en des termes similaires en Italie, en Allemagne et en France. Ces infractions étaient historiquement rattachées au droit

¹⁹⁷ Art. 67 al. 1 OWiG.

¹⁹⁸ Art. 68 et s. OWiG.

¹⁹⁹ Art. 69 OWiG.

²⁰⁰ M. DELMAS-MARTY, *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 159.

²⁰¹ Art. 56 al 1. OWiG. La loi n'apportant pas de précision sur ce que constitue une infraction de faible gravité, il revient à l'autorité compétente de déterminer la gravité objective et subjective du manquement. V. J. LEBLOIS-HAPPE (dir.), *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, op. cit., p. 610.

²⁰² Art. 62 et 68 OWiG.

administratif et leur contentieux était confié à l'administration²⁰³. Puis, la loi du 20 mars 1865 les a intégrées au droit pénal et a juridictionnalisé leur contentieux. S'inspirant du mouvement de dépenalisation observé en Allemagne²⁰⁴, l'Italie a entrepris de dépenaliser de nombreuses infractions à partir du milieu du XX^e siècle.

149. La première vague de dépenalisation a porté sur les infractions à la police de la circulation routière, les infractions aux règlements de police locaux relatifs à la voirie, aux transports, et les infractions à la police des eaux et forêts²⁰⁵. Alors qu'elle était sectorielle, la dépenalisation a commencé à être pensée de manière générale à l'occasion de la loi du 24 décembre 1975. Cette loi a dépenalisé les infractions punies d'amendes, à l'exception de celles relatives aux finances publiques, au droit du travail, à la police des denrées alimentaires, à l'environnement, à la santé publique et à l'urbanisme²⁰⁶. Les infractions dépenalisées étaient seulement celles punies de peines contraventionnelles (*l'ammenda*) par opposition aux peines d'amendes délictuelles (*multa*), de sorte que le mouvement était initialement cantonné aux contraventions. La loi du 24 novembre 1981, s'inspirant expressément du modèle allemand²⁰⁷, a été plus loin puisqu'elle a dépenalisé l'ensemble des infractions punies d'amendes, qu'il s'agisse de contraventions ou de délits ainsi que quelques infractions punies de peines d'emprisonnement²⁰⁸.

150. L'absence de dépenalisation de jure des contraventions. Le modèle italien doit être distingué du modèle allemand car le mouvement de dépenalisation y apparaît plus vaste et indépendant de la qualification des contraventions. La réforme de 1981 a eu pour effet de créer un double système punitif organisé autour d'une voie punitive pénale et d'une voie administrative²⁰⁹ : il existe des contraventions administratives et des contraventions pénales. Le droit italien n'a pas dépenalisé la catégorie des contraventions puisque le Code pénal classe les infractions pénales en délits et contraventions. Il comprend donc une catégorie

²⁰³ G. GRASSO, « Le système des sanctions administratives dans l'ordre juridique italien », in COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*, p. 267 G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924, p. 27.

²⁰⁴ Les travaux préparatoires de la loi du 24 novembre 1981 se réfèrent ainsi aux infractions administratives allemandes. V. S. LORVELLEC, « Les frontières entre l'infraction pénale et l'infraction administrative en Italie », *RSC*, 1985, p. 655.

²⁰⁵ Loi du 3 mars 1967 ; loi du 9 octobre 1967. V. F. MODERNE, *op. cit.*, p. 15.

²⁰⁶ F. MODERNE, *ibid.* ; E. DOLCINI, « Rapports nationaux : Italie », *RIDP*, 1988, vol. 59, p. 276.

²⁰⁷ E. DOLCINI, *ibid.*, p. 277

²⁰⁸ J. PRADEL, *op. cit.*, p. 966. Néanmoins, de nombreuses exceptions sont prévues. V. E. DOLCINI, *ibid.*, p. 278.

²⁰⁹ A. BERNARDI, « Innovations dans la législation italienne en matière pénale », *RSC*, 1987, p. 774.

pénale de contraventions²¹⁰. Le modèle institué n'est pas particulièrement lisible, comme le regrettent certains auteurs²¹¹. Les mêmes faits peuvent faire l'objet concurremment de qualifications pénales et administratives. Il est possible que l'intérêt du système réside précisément dans la souplesse qu'il offre au législateur. Ce dernier dispose toujours de la faculté de choisir de rattacher une infraction au droit pénal ou au droit administratif selon la gravité du manquement, la nature de la faute, et la capacité du système judiciaire à absorber le contentieux²¹². Ainsi, lors de la crise sanitaire, les infractions aux confinements, qui constituaient initialement des contraventions pénales, ont été transformées en infractions administratives par un décret du 25 mars 2020. Cette qualification a permis aux forces de sécurité de les réprimer dans le cadre de la police administrative et d'éviter un engorgement des tribunaux judiciaires²¹³.

151. La procédure applicable aux infractions administratives. La catégorie des infractions administratives étant vaste et peu définie, le système italien présente de nombreuses subtilités. De manière générale, les infractions qualifiées d'administratives en application de la loi de 1981 sont constatées et réprimées par des autorités administratives. Ces autorités bénéficient de larges pouvoirs d'instruction et d'enquête²¹⁴ mais restent soumises au principe de légalité des poursuites²¹⁵. Les autorités compétentes pour réprimer ces infractions sont les services auxquels le ministre a confié des prérogatives et des devoirs²¹⁶. Lorsque l'infraction ne peut être rattachée à un ministère, l'autorité compétente est le préfet. Par ailleurs, pour les infractions à des réglementations relevant de la compétence des régions, ces dernières définissent par leurs propres lois l'autorité compétente pour réprimer les infractions administratives. Enfin, les infractions aux règlements provinciaux et communaux sont confiées respectivement au président du conseil de la province et au maire²¹⁷. De manière semblable à la situation observée en Allemagne, le modèle retenu confie essentiellement la répression des infractions

²¹⁰ Art. 39 C. pén.

²¹¹ E. DOLCINI, *op. cit.*, p. 283.

²¹² Il est guidé en ce sens par les circulaires élaborées par le ministre de la Justice. V. S. LORVELLEC, *op. cit.*, p. 655.

²¹³ K. MARIAT, « La sanction des violations des mesures du confinement en Italie : du pénal à l'administratif », *AJ. pén.*, 2020, p. 205.

²¹⁴ E. DOLCINI, *op. cit.*, p. 286.

²¹⁵ Cela découle d'une lecture implicite de l'article 17 de la loi du 24 novembre 1981. V. E. DOLCINI, *op. cit.*, p. 285.

²¹⁶ Art 17. loi du 24 novembre 1981.

²¹⁷ Art. 17 al. 4 loi du 24 novembre 1981.

administratives aux autorités administratives en charge du respect d'une législation donnée, dans le respect des règles d'organisation territoriale italienne.

152. S'agissant du prononcé de la sanction, la procédure d'infliction de la sanction se clôture par un acte administratif enjoignant au contrevenant de payer une somme d'argent – ou parfois une autre sanction. La procédure est administrative mais son contentieux ne relève pas exclusivement du juge administratif. En cas de contestation par le contrevenant de l'ordonnance-injonction, acte administratif formalisant l'infliction de la sanction administrative, le juge compétent est soit le juge pénal – juge de paix ou du tribunal – soit le juge administratif – notamment en matière de polices spéciales²¹⁸. Ainsi, les contraventions passibles de sanctions administratives n'échappent pas nécessairement à la compétence du juge judiciaire.

153. Le système italien présente certaines subtilités qui soulignent que le législateur était moins animé de la volonté de rationaliser les systèmes répressifs pénaux et administratifs que de permettre différentes qualifications pour un même agissement. Il se différencie nettement du modèle retenu en Allemagne et témoigne des objectifs et enjeux variables dans le choix de qualification de la contravention. En ce que ces deux pays ont été pionniers dans les mouvements de dépenalisation – qu'ils soient généraux ou partiels – ils ont connu un certain rayonnement. Néanmoins, certains pays restent attachés au modèle français de classification tripartite des infractions et à l'absence de dépenalisation *de jure* des contraventions.

B) Les autres modèles de qualification

154. **Les modèles de qualification administrative des contraventions.** Les pays européens semblent osciller entre deux modèles en matière de qualification des contraventions. Certains pays sont plus sensibles à la tradition française de classification tripartite des infractions et d'intégration des contraventions au droit pénal, alors que d'autres s'inspirent du modèle allemand des *Ordnungswidrigkeiten*. Le Portugal a longtemps balancé entre modèles français et allemand de classification des infractions. Il s'est finalement rattaché au modèle allemand en

²¹⁸ Sur les délicates répartitions de compétences entre le juge de paix et le juge administratif. V. E. LANGELIER, « Italie », in *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, Mission de recherche Droit Justice, 2017, p. 136.

créant la catégorie des *contra-ordenação* par un décret-loi du 27 octobre 1982²¹⁹. Le modèle portugais se rapproche toutefois du droit italien car la création des contraventions administratives n'a pas conduit à la disparition des contraventions pénales. Il existe donc au Portugal un droit pénal principal et un droit pénal secondaire contraventionnel et les *contra-ordenação* relèvent du droit administratif²²⁰. En Espagne, les infractions pénales étaient distinguées entre délits et contraventions (*faltas*) jusqu'en 2015. Alors même que le législateur espagnol avait posé un encadrement général à la répression administrative, le mouvement de dépénalisation a été moins vigoureux. Finalement, la loi du 30 mars 2015, se référant sur ce point au modèle allemand des *Ordnungswidrigkeiten*, a dépénalisé la catégorie des *faltas* pour leur substituer une qualification administrative - ou civile²²¹. Il ne connaît désormais plus que la distinction entre les délits graves (*delitos graves*) et les délits légers (*delitos leves*). Cette loi prévoit trois catégories d'infractions administratives définies par le pouvoir exécutif et soumises au contrôle du juge administratif²²². Le Danemark s'est inspiré du modèle allemand pour soumettre l'ensemble des contraventions à une qualification et à une répression administrative²²³.

155. Les modèles ayant maintenu la qualification pénale des contraventions.

D'autres pays européens ont maintenu la classification tripartite des infractions et la qualification pénale des contraventions. Ainsi, la Belgique, le Luxembourg, la Suisse et la Grèce ont conservé la classification tripartite des infractions²²⁴. Pour autant, ces pays n'ignorent pas les dépénalisations sectorielles de contraventions. Dans la majorité des pays européens, le domaine de la circulation routière a été marqué par la multiplication d'infractions administratives qui concurrencent les contraventions ou s'y substituent²²⁵. De même, les pouvoirs publics introduisent de plus en plus fréquemment des sanctions administratives dans des domaines relevant classiquement des contraventions, notamment en matière de manquements aux règlements de police locaux. Par exemple, les « *sanctions administratives*

²¹⁹ M.-A. FERREIRA ANTUNES, « Le système portugais d'infractions à caractère administratif ("*contra-ordenações*") », in COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*, p. 327.

²²⁰ F. MODERNE, *op. cit.*, p. 130.

²²¹ J. PRADEL, *op. cit.*, p. 68 ; M. LACAZE, A. GOGORZA, « Chronique de droit pénal espagnol », *REAIDP*, 2015, chr. 02, 1.

²²² Art. 31 de l'avant-projet.

²²³ E. BARBE, « La pénalisation à l'étranger », *op. cit.*, p. 13 et s.

²²⁴ J. PRADEL, *Droit pénal comparé*, *op. cit.*, p. 66.

²²⁵ P. COUV RAT, M. MASSÉ, « De quelques aspects de la dépénalisation actuelle en France ; les décalages entre la répression en matière routière », *RSC*, 1989, p. 451.

communales » prévues en droit belge par la loi du 13 mai 1999 permettent aux autorités locales de prévoir des peines administratives contre les actes portant atteinte à l'ordre public ou constitutifs d'un dérangement public²²⁶.

156. En conclusion, les choix opérés par chaque pays se rapprochent de la classification tripartite française, de la dépenalisation entière de la contravention, ou de la dépenalisation partielle. La qualification de la contravention s'affirme comme une question commune à l'ensemble des pays européens et conforte le constat selon lequel la nature pénale de la contravention est relative et contingente. Il s'agit désormais de déterminer quels sont les facteurs justifiant le choix de la qualification de la contravention afin de porter un nouveau regard sur celui réalisé par le législateur français.

II) Les facteurs explicatifs du choix de la qualification

157. La qualification de la contravention procède d'un choix de politique criminelle. Cette décision prend en compte différents éléments liés au droit pénal et au droit administratif. Certains éléments, tels que la tradition politique et la forme administrative d'un État, constituent des éléments secondaires pouvant expliquer le choix de créer des contraventions administratives. Ainsi, les États ayant une tradition politique autoritaire ont tendance à être moins réticents à instituer des régimes de répression administrative²²⁷. De même, les pays connaissant une forte tradition régionaliste, fédérale ou décentralisatrice ont tendance à instituer des infractions administratives afin de confier des compétences répressives aux autorités locales en matière contraventionnelle²²⁸. Par exemple, en Italie, l'un des intérêts avancés à la création d'un droit pénal administratif était l'attribution de compétences répressives aux instances régionales. Plus certainement, la qualification interne de la contravention dépend de la portée et de la maturité de la séparation entre le droit pénal et le droit administratif (A). De même, le degré de formalisation d'un cadre applicable aux sanctions administratives constitue une condition préalable à un véritable mouvement de dépenalisation des contraventions (B).

²²⁶ V. S. SMEETS, « Gestion des incivilités et amendes administratives communales en Belgique », RSC, 2008, p. 452.

²²⁷ F. MODERNE, *op. cit.*, p. 147 et s.

²²⁸ Néanmoins, la Suisse et la Belgique retiennent une qualification pénale tout en créant d'autres infractions locales pénales ou administratives. Par exemple les sanctions administratives communales. S. SMEETS, « Gestion des incivilités et amendes administratives communales en Belgique », *op. cit.*

A) La portée de la séparation entre le droit pénal et le droit administratif

158. Le modèle allemand : l'effort de distinction entre droit pénal et droit administratif. L'un des paramètres importants dans les mouvements de dépénalisation a trait à l'existence et au degré d'élaboration des théories définissant les champs de l'illicite pénal et administratif. En effet, les modèles juridiques ayant retenu une dépénalisation entière ou partielle des contraventions disposent d'un cadre théorique et pratique pour distinguer l'infraction pénale de l'infraction administrative. La réflexion doctrinale sur la distinction entre les deux types d'infractions constitue un préalable à l'adoption de textes formalisant les lignes de séparation entre le droit pénal et le droit administratif. Ainsi, si la création des *Ordnungswidrigkeiten* répondait à une nécessité pratique, elle a largement pris appui sur les réflexions menées par J. Goldschmidt. Les motifs accompagnant la loi relative aux infractions administratives le révèlent. On peut y lire que « *la bipartition en infractions pénales et infractions règlementaires effectuée dans le WiStG a sa source dans la théorie de James Goldschmidt qui, le premier, a reconnu les particularités dogmatiques du tort administratif et s'est efforcé de distinguer le délit judiciaire du délit administratif* »²²⁹. La conception d'un illicite administratif, c'est-à-dire d'un champ matériel illicite légitimant une intervention accrue de l'administration a donc été impulsée par la doctrine²³⁰. Le motif pragmatique demeure au fondement de la création des *Ordnungswidrigkeiten*, en ce sens que la dépénalisation absorbe des contentieux de masse et renforce l'efficacité de la répression. Néanmoins, le cas allemand révèle que la dépénalisation des contraventions n'a été rendue possible que par une réflexion et une définition des lignes de démarcation entre le droit pénal et le droit administratif.

159. Il est possible d'objecter que le droit allemand n'opère pas une séparation matérielle entre infractions administratives et pénales, car le critère de distinction est formel et tient en la sanction dégagée par le législateur, de sorte que la doctrine considère, désormais, que la distinction est quantitative plutôt que qualitative²³¹. Néanmoins, les bases doctrinales de la séparation entre droit pénal administratif et

²²⁹ H. MATTES, « La réforme du droit des infractions règlementaires dans la RFA », *RIDP*, 1967, p. 440 et s. Sur les conceptions doctrinales de l'illicite administratif, v. F. MODERNE, *op. cit.*, p. 126 et s.

²³⁰ *Bundestagsdrucksache*, 1. Wahlperiode, n°2100, p. 14, cité par A. MATTES, *ibid.*, p. 441.

²³¹ T. WEIGEND, « Federal Republic of Germany. The system of administrative and penal sanctions », *op. cit.*, p. 85 et s.

droit pénal irriguent le droit positif. De même, la Cour constitutionnelle fédérale considère qu'il existe un noyau dur du droit pénal insusceptible d'être dépénalisé sous forme administrative²³². Bien qu'elle soit souple, la séparation entre droit pénal et droit administratif possède un substrat matériel irréductible en droit allemand ainsi qu'une traduction concrète dans le droit positif.

160. Les modèles portugais et italien : la subsidiarité du droit pénal, comme moteur de la dépénalisation des contraventions. En Italie comme au Portugal, la dépénalisation des contraventions a pris appui sur la création d'une notion d'illicite administratif²³³. Par exemple, la théorisation d'un illicite administratif et d'un droit administratif répressif en droit portugais a précédé la création des *contra-ordenações*. Le terme « *ilicito de mera ordenação* » désignant l'illicite administratif n'est pas une création du législateur. Il a été proposé par la doctrine portugaise du XIX^e et du XX^e siècles, qui s'est inspirée des réflexions de J. Goldschmidt et d'E. Wolf²³⁴. Cette inspiration a été expressément revendiquée, étant donné que la création du droit de *mera ordenação social* a été présentée comme visant à aligner le système juridique portugais sur le système allemand et à exprimer « *nettement l'autonomie [de ce droit] par rapport à la structure económico-sociale et aux divergences concernant l'organisation et l'exercice du pouvoir politique* »²³⁵. Le juge constitutionnel portugais se réfère également aux illicéités matériellement administratives. Pour autant, cette appartenance matérielle ne préjuge pas de la nature juridique de l'infraction, seul le législateur ayant la compétence pour qualifier une infraction de pénale ou non²³⁶.

161. Dans les systèmes juridiques portugais et italien, la dépénalisation des contraventions ne répond toutefois pas directement au besoin de mise en cohérence et de séparation expresse du droit pénal et du droit administratif, comme en témoigne le maintien de la catégorie des contraventions pénales. La frontière entre le système pénal et le système administratif reste poreuse. Les infractions administratives créées relèvent toujours du droit pénal et du circuit judiciaire²³⁷. La création d'infractions administratives ayant vocation à accueillir d'anciennes contraventions strictement pénales répond plutôt à la volonté de consacrer la

²³² BVerfGE 22, p. 49, 81.

²³³ F. MODERNE, *op. cit.*, p. 128.

²³⁴ M.-A. FERREIRA ANTUNES, « Le système portugais d'infractions à caractère administratif ("contra-ordenações") », *op. cit.*, p. 329.

²³⁵ *Ibid.*, p. 330.

²³⁶ Trib. Cons., 18 déc. 1988, B.O.E, 5 fév. 1988, n°3/1988.

²³⁷ M.-A. FERREIRA ANTUNES, « Le système portugais d'infractions à caractère administratif ("contra-ordenações") », *op. cit.*, p. 332.

subsidiarité du droit pénal²³⁸. Ainsi, dans ces systèmes juridiques, le choix de qualifier une contravention d'infraction pénale *stricto sensu* doit être fait uniquement dans l'hypothèse où la sanction administrative serait inefficace ou inadaptée. La circulaire italienne du 19 décembre 1983 - qui est toujours en vigueur - énonce ce principe de subsidiarité et souligne que le fondement aux dépénalisations doit être la recherche de la subsidiarité de l'infraction pénale²³⁹. Il reste qu'en définissant le champ souhaitable du droit pénal, quand bien même ce champ est défini de manière quantitative, ces pays ont réalisé un effort de rationalisation des lignes de partage entre le droit pénal et le droit administratif et dégagé un cadre au déploiement des contraventions administratives. En ce sens, C. Teitgen-Colly a observé que dans ces pays, « *l'effort de conceptualisation et de systématisation de la répression administrative a conduit à la mise en place d'un véritable système répressif administratif* »²⁴⁰. Il convient également de noter que les systèmes étudiés ont en commun d'avoir institué des indicateurs de proportionnalité et d'efficacité pour déterminer l'intérêt de recourir au droit pénal. Ainsi, le droit pénal est préféré dans les hypothèses les plus graves et les sanctions administratives s'imposent en cas d'inefficacité de la voie pénale²⁴¹.

162. Le cas de la France : l'absence de définition des lignes de partage entre droit pénal et droit administratif. À l'inverse, en droit français, la réflexion sur la spécificité de l'illicite administratif est faible. Elle a émergé en réponse au développement des sanctions administratives lors de la seconde moitié du XX^e siècle²⁴². Le mouvement de systématisation de la distinction entre infraction pénale et administrative y a été moins marqué que dans d'autres systèmes juridiques. La question des critères de séparation entre droit pénal et droit administratif s'est surtout posée indirectement dans la mesure où la doctrine s'est moins attachée à distinguer les infractions pénales et administratives qu'à identifier la spécificité des sanctions administratives par rapport à d'autres mesures administratives. Le droit français, à la différence du droit allemand, italien ou portugais, ne dispose pas d'un

²³⁸ G. DELLIS, *op. cit.*, p. 113 et s.

²³⁹ S. LORVELLEC, « Les frontières entre l'infraction pénale et l'infraction administrative en Italie », *op. cit.*, p. 655.

²⁴⁰ C. TEITGEN-COLLY, « Sanction et Constitution », *JCP A*, 2013, n°11, 2076.

²⁴¹ En Allemagne, v. T. Cons., 16 jui. 1969. V. plus généralement, M. DELMAS-MARTY, *Grands systèmes de politique criminelle*, *op. cit.*

²⁴² E. BREEN, *op. cit.*, p. 71.

cadre théorique solide définissant la séparation entre le droit pénal et le droit administratif²⁴³.

163. Cette absence de délimitation claire des frontières entre droit pénal et droit administratif favorise une certaine confusion des logiques et un détournement des finalités des instruments respectifs de ces droits, comme le relève D. Lochak²⁴⁴. Non seulement, le législateur bénéficie de toute latitude pour pénaliser ou dépenaliser des agissements, mais aussi, il n'existe aucun « *noyau dur* » de la répression pénale, car le Conseil constitutionnel laisse un important pouvoir d'appréciation au législateur. La tradition legaliste est à ce point présente que la qualification juridique d'une infraction est toujours affaire d'opportunité, comme le révèle la portée limitée des critères matériels et organiques de distinction entre infraction pénale et sanction administrative. Le fait que les principes directeurs aux dépenalisations issus du rapport de M. Delmas-Marty soient restés lettre morte abonde également dans ce sens, le législateur semblant réticent à formaliser tout cadre de définition du recours au droit pénal ou au droit administratif. En rapprochant le modèle français des modèles italien, allemand ou portugais, on peut ainsi observer que la France ne dispose pas d'instruments théoriques de distinction entre les champs pénal et administratif. Ainsi, de nombreux agissements sont concurremment des contraventions pénales et des infractions administratives, étant donné qu'aucune règle n'encadre le recours à la loi pénale. Dans ce contexte, s'il peut arriver que des sanctions administratives correspondent à des faits passibles de peines contraventionnelles, il est difficile de parler de dépenalisation *de jure* et d'identifier un champ systématique de l'illicite administratif, qu'il soit formel ou matériel.

B) L'existence d'un cadre unifié à la répression administrative

164. L'encadrement légal des infractions administratives dans les pays ayant dépenalisé les contraventions. L'élément déterminant le plus les mouvements de dépenalisation des contraventions tient au degré de formalisation du cadre juridique applicable à la répression administrative. L'Allemagne, l'Italie ou encore le Portugal ont engagé des mouvements de dépenalisation en adoptant des lois-

²⁴³ Pour une analyse comparative de la théorie des biens juridiques protégés, qui est au fondement de cette séparation, v. J. WALTHER, *L'antijuridicité en droit pénal comparé franco-allemand : contribution à une théorie générale de l'illicéité*, Th. Univ. Nancy II, 2003.

²⁴⁴ D. LOCHAK, « Pénalisation », *AJ. pén.*, 2016, p. 10.

cadres définissant le régime des infractions administratives. Ainsi, la loi générale relative aux infractions administratives allemandes a pour objet de définir le régime général applicable à ces infractions. Des textes de nature similaire ont été adoptés au Portugal et en Italie, de sorte que, bien que des particularismes subsistent, il existe un cadre juridique unifié applicable à la répression administrative. Ces textes organisent les droits du contrevenant, notamment son droit à la défense et au procès équitable, et lui attribuent autant de garanties qui accroissent la légitimité du recours à la répression administrative. L'existence d'un tel cadre constitue un prérequis important pour la création de contraventions administratives car elle accroît la légitimité et l'efficacité du procédé administratif.

165. L'absence de cadre unifié à la répression administrative en France.

L'obstacle le plus important à une dépenalisation des contraventions en droit français a trait à l'absence de notion et de régime homogènes de répression administrative. Comme l'a expliqué M. Delmas-Marty, le fait que les sanctions administratives n'aient jamais fait l'objet d'une définition claire en droit positif, et qu'elles ne bénéficient pas d'un statut unifié, contribue à fragiliser les lignes de partage avec les infractions pénales²⁴⁵. Plus encore, il est difficile d'envisager que les contraventions soient soustraites au droit pénal car le contrevenant perdrait le bénéfice d'un cadre juridique identifié. En effet, le régime de la répression administrative n'est pas homogène car il existe de nombreuses règles spéciales et garanties variables selon la catégorie de sanctions envisagées²⁴⁶. Les travaux menés sur les sanctions administratives dans les secteurs techniques révèlent qu'il n'existe pas d'exigences uniformes d'une mise en demeure préalable du contrevenant²⁴⁷. Le droit de la répression administrative est à vitesses variables selon les types de sanctions²⁴⁸. Celles prononcées par les autorités administratives indépendantes sont soumises à un régime plus rigoureux que celles prononcées par d'autres administrations en charge de contentieux techniques ou que celles prononcées dans le cadre disciplinaire²⁴⁹.

²⁴⁵ M. DELMAS-MARTY, « Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal », *RIDP*, 1988, n°1-2, vol. 59, p. 30.

²⁴⁶ M. GUYOMAR, *op. cit.*, p. 61.

²⁴⁷ J. BÉTAILLE, « L'indépendance de l'autorité titulaire du pouvoir de sanction », *RSC*, 2019, p. 289.

²⁴⁸ M. DEGUERGUE, T. PERROUD, C. TEITGEN-COLLY, « L'avenir de la répression extra-pénale. Introduction », *RSC*, 2019, p. 27.

²⁴⁹ P. IDOUX, « Faut-il un code de procédure administrative répressive ? », *RSC*, 2019, p. 41.

166. Par ailleurs, le droit français ne dispose d'aucune loi-cadre ni d'aucun code rassemblant les règles applicables à la répression administrative²⁵⁰. La codification de la procédure administrative non contentieuse n'a pas bouleversé cet état du droit car elle n'a pas intégré les règles de droit répressif²⁵¹. Les pouvoirs publics restent attachés à la souplesse et à l'adaptabilité de la sanction administrative. Un besoin de « *sur-mesure* »²⁵² dans la détermination des règles applicables aux sanctions administratives est encore fréquemment allégué et constitue un frein à une éventuelle codification de leur régime. Sur ce point, S. Saunier considère que l'absence de codification d'envergure des règles applicables à la répression administrative tient à un problème de volonté politique²⁵³. Or cette absence de volonté politique découle, précisément, du fait que la sanction administrative demeure appréhendée comme un instrument permettant de rechercher une certaine souplesse dans la punition²⁵⁴. Il n'y aurait donc aucun intérêt à unifier les règles qui lui sont applicables dès lors que son intérêt réside dans la souplesse et l'adaptabilité de la procédure.

167. Dans ce contexte, il apparaît difficilement envisageable et souhaitable de dépénaliser les contraventions. En droit français, l'appartenance des contraventions au droit pénal constitue une garantie minimale pour le contrevenant. Le Code pénal et le Code de procédure pénale fournissent un cadre clair et défini à la répression contraventionnelle. Cette unité de régime garantit l'égalité des contrevenants devant la répression alors que les citoyens ne sont pas encore égaux devant la répression administrative et que de nombreuses administrations sanctionnent encore « *de façon assez informelle* »²⁵⁵. Il pourrait, certes, être envisagé d'adopter une loi-cadre en matière contraventionnelle afin d'organiser la dépénalisation des contraventions. Toutefois, quand bien-même ce projet aboutirait, l'absence de véritables réflexions sur la notion d'infraction administrative et de régime homogène aux infractions administratives atténuerait la légitimité du projet de dépénalisation.

168. Le droit administratif répressif ne semble pas encore avoir atteint une maturité permettant sa codification. De nombreux débats de fond restent à trancher

²⁵⁰ M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger...*, *op. cit.*, p. 11 ; M. GUYOMAR, *Les sanctions administratives*, *op. cit.*, LGDJ, p. 9.

²⁵¹ S. SAUNIER, « Codifier le droit des sanctions administratives. Une fiction ? », *RSC*, 2019, p. 31-39.

²⁵² P. IDOUX, *op. cit.*

²⁵³ S. SAUNIER, *op. cit.*

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ M. DEGUERGUE, T. PERROUD, C. TEITGEN-COLLY, *op. cit.*

en matière de règles applicables à la répression administrative. Plus généralement, la question de l'intérêt d'unifier ou d'homogénéiser le droit de la répression administrative se pose alors que l'adaptabilité du droit administratif répressif en constitue le principal atout. En ce sens, P. Idoux estime qu'« *il est à craindre qu'une entreprise de codification soit prématurée, dans un domaine où le point d'achèvement (et d'équilibre souhaitable) du processus d'approfondissement des garanties n'est peut-être pas achevé - ce qui nous conduit à envisager in fine les rapports entre codification et amélioration des garanties* »²⁵⁶.

169. En somme, le droit français, en ce qu'il repose sur un cadre juridique parcellaire et souple en matière de répression administrative ne permet pas de garantir que la dépénalisation des contraventions ne se traduirait pas par un abaissement des droits du contrevenant ou par une perte d'unité symbolique du régime des contraventions. Tout projet de dépénalisation des contraventions apparaît dès lors risqué ou délicat tant que le régime de la répression administrative ne gagnera pas en homogénéité ou du moins en formalisme.

²⁵⁶ P. IDOUX, *op. cit.*

Conclusion du Chapitre 1

170. L'analyse de la nature juridique exacte des contraventions se heurte à une certaine indéfinition des lignes de partage entre infraction pénale et sanction administrative. Les sanctions administratives tendent à se développer dans des secteurs techniques, à poursuivre des finalités faiblement rétributives et sanctionnent des comportements portant peu atteintes aux valeurs fondamentales de la société. Il ne s'agit que d'une tendance et le législateur reste libre de retenir une qualification pénale ou administrative pour les agissements qu'il punit. Si le système répressif français présente pour intérêt de préserver la libre appréciation du législateur en matière de politique criminelle, il renferme certaines incohérences en ce qu'il aboutit à une coexistence désordonnée des infractions pénales et des sanctions administratives.

171. À ce titre, les contraventions concentrent ces différentes difficultés et soulignent la porosité des frontières entre droit pénal et droit administratif. Elles se rapprochent du procédé administratif en ce qu'elles sanctionnent essentiellement des manquements à des prescriptions administratives et présentent une dimension axiologiquement neutre. La procédure qui leur est applicable les rapproche le plus des sanctions administratives car les contraventions s'affirment comme un instrument de déjudiciarisation des contentieux de masse. Néanmoins, en l'état du droit français, elles demeurent des infractions pénales au regard de la qualification retenue par le législateur.

172. L'absence de tout projet sérieux tendant à la dépénalisation des contraventions interroge. Différents auteurs proposent de plus en plus de s'y engager. Une telle entreprise apporterait davantage de cohérence au système répressif et s'inscrirait dans une démarche de rationalisation de la séparation entre droit pénal et droit administratif. Sur ce point, la France pourrait s'inspirer des modèles retenus par d'autres pays européens. L'étude révèle que différents modèles de qualification des contraventions existent, allant de la dépénalisation *de jure* de l'ensemble de la catégorie à la superposition des contraventions et sanctions administratives. L'analyse des paramètres déterminant la qualification retenue dans chaque pays confirme de nouveau les insuffisances du droit français. Les pays ayant opéré une dépénalisation totale ou partielle des contraventions se sont non seulement engagés dans une définition - quantitative et qualitative - des champs du droit pénal et du droit administratif, mais ont également élaboré un cadre unifié

applicable aux sanctions administratives. Dans ce contexte, tout projet sérieux de dépenalisation des contraventions en France ne saurait faire l'économie d'une réflexion plus vaste sur l'économie du système répressif et l'élaboration d'un régime homogène applicable à la répression administrative.

Chapitre 2 : Un régime pénal restreint

174. Les contraventions sont des infractions d'une gravité si faible qu'elles sont parfois perçues comme relevant d'un « *droit pénal de bagatelles* »¹. Les enjeux en la matière apparaissent à ce point limités que les pouvoirs publics sont tentés de restreindre l'application des principes du droit pénal au profit de l'efficacité et de la célérité de la répression, voire de recourir à des régimes administratifs. Ainsi, le phénomène de dépénalisation observé dans des pays étrangers a été motivé par le souhait de soustraire les contraventions à certaines garanties pénales. Parce qu'elles présentent une nature variable d'un système juridique à un autre et sont concurrencées par les sanctions administratives, elles soulèvent donc d'importantes questions pour l'identification des frontières du droit pénal et la portée des garanties applicables. Il n'est dès lors pas surprenant que l'un des premiers arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme reconnaissant l'applicabilité des garanties de la « *matière pénale* » aux sanctions administratives ait été rendu au sujet des *Ordnungswidrigkeiten* – contraventions administratives – allemandes². Soulignant le caractère majeur de la question posée à la Cour, le juge Bernhardt a affirmé : « *bien que d'importance mineure en elle-même, l'affaire soulève des questions fondamentales pour l'interprétation de l'application correcte de la Convention européenne des droits de l'homme* »³. Par cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme a finalement estimé qu'indépendamment de la qualification retenue par le législateur, les contraventions constituaient des infractions pénales « *par nature* »⁴. Cette conclusion met en lumière l'un des enjeux essentiels de la définition du régime des contraventions : comment concilier l'impératif de bonne administration de la justice et notamment le souci de gestion des contentieux de masse avec la nature pénale « *par nature* » des contraventions ?

175. L'exclusion de certains principes fondamentaux du droit pénal en matière contraventionnelle n'est pas un phénomène nouveau. Dès leur intégration au sein du Code pénal, les contraventions se sont affirmées comme des infractions spécifiques auxquelles certains principes du droit pénal paraissaient étrangers. Les

¹ A. DECOCQ, *Droit pénal général*, A. Colin, 1971, p. 98, citant R. Garraud.

² CEDH, 21 fév. 1984, *Öztürk c/ Allemagne*, n°8544/79.

³ Opinion dissidente du Juge Bernhardt.

⁴ CEDH, 21 fév. 1984, *Öztürk c/ Allemagne*, §52.

arrêts leur excluant le bénéfice du principe de non-cumul des peines ou celui de l'exigence d'une faute morale remontent au XIX^e siècle⁵.

176. Certaines évolutions constatées tout au long du XX^e siècle ont conduit à les éloigner de plus en plus des crimes et délits. La compétence du pouvoir réglementaire pour les définir et la banalisation des procédures simplifiées ont mené à une certaine administrativisation de leur régime. Dès 1962, F. Chabas a observé ce mouvement et estimé que *« les problèmes posés par les contraventions deviennent ainsi de plus en plus une affaire administrative et les rédacteurs de la Constitution du 4 octobre 1958 l'ont bien senti en en faisant une matière réglementaire »*⁶. Plus récemment, le pénaliste J.-F. Seuvic a soutenu : *« il faut réagir à ce laxisme ou alors admettre ouvertement qu'on s'oriente vers une exclusion des contraventions des quatre premières classes du 'vrai droit criminel', pour en faire du droit administratif répressif, une 'matière pénale' à régime spécifique (juge de proximité, preuves dérogatoires, avec constats automatiques et présomptions ; sanctions forfaitaires, voire automatiques comme le retrait administratif de points, etc.) »*⁷. Dans le même temps, l'extension croissante de certaines garanties pénales aux *« sanctions ayant le caractère de punition »*⁸ et à l'ensemble de la *« matière pénale »*⁹ a semblé limiter tout enjeu juridique à une éventuelle dépénalisation des contraventions¹⁰. La détermination de la portée des garanties du droit pénal en matière contraventionnelle enrichit la réflexion concernant leur situation exacte au sein du système répressif français. Elle interroge la pertinence de la qualification pénale retenue par le législateur et étale les enjeux juridiques de leur maintien au sein du droit pénal.

177. Afin de répondre à ces questionnements, il convient préalablement de s'interroger sur la différence de régime entre les infractions pénales et les sanctions administratives. Il s'agit notamment de déterminer si le mouvement de pénalisation de la répression administrative s'est traduit par un plein alignement de leur régime sur celui des infractions pénales. Sur ce point, l'étude révèle que, s'il existe un socle de principes applicables aux infractions pénales et aux sanctions administratives,

⁵ Cass. Crim., 7 juin 1842, *S.*, 1842, I, 496. ; Cass. Crim., 22 fév. 1844, *Bull.*, 59 ; R. LAJOYE, *De la bonne foi dans les contraventions*, Pedone- Lauriel, 1885, citant Cass., 12 mai 1871, p. 9.

⁶ F. CHABAS, « La notion de contravention », *RSC*, 1969, p. 313.

⁷ J.-F. SEUVIC, « Chronique législative », *RSC*, 2005, p. 333.

⁸ Cons. cons., 17 janv. 1989, n°88-248 DC, *Loi modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication* ; Cons. cons., 28 juil. 1989, n°89-260 DC, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*.

⁹ CEDH, 8 juin 1978, *Engel et autres c/ Pays-Bas*, n°5100/71.

¹⁰ S. DETRAZ, « Faut-il maintenir les contraventions dans le domaine pénal ? », in B. DE LAMY, V. MALABAT, M. GIACOPELLI (dir.), *Droit pénal : le temps des réformes*, Litec coll. Colloques et débats, 2011, p. 52 et s.

ces dernières restent enserrées dans un cadre juridique spécifique. La prise en compte des impératifs propres à l'action administrative se traduit notamment par la limitation de portée de certaines garanties et par la mise en place de régimes variables selon les domaines concernés (**Section 1**). L'analyse met en évidence certaines convergences entre contraventions et sanctions administratives en ce qu'elles sont toutes deux soumises de manière mesurée aux garanties propres au droit pénal. Pour certaines infractions dans les secteurs techniques, le régime applicable aux contraventions peut même se révéler moins protecteur qu'en matière administrative (**Section 2**).

Section 1 : La distinction de régime entre infraction pénale et sanction administrative

178. Qualifier les contraventions d'infractions pénales ou de sanctions administratives ne présente d'intérêt que dans la mesure où ces deux catégories ne sont pas exactement assujetties au même régime. Il convient dès lors de présenter les différences de régime entre infraction pénale et sanction administrative. Dès ce stade, une difficulté émerge s'agissant des contours de la sanction administrative. Faut-il s'intéresser à l'ensemble des sanctions prononcées par l'administration en se fondant sur un critère formel et organique, ce qui aboutirait à inclure dans le périmètre de l'étude les sanctions disciplinaires prononcées contre les fonctionnaires ? Ou bien ces dernières sont-elles à ce point spécifiques et étrangères à l'idée de puissance publique qu'elles devraient être exclues de la catégorie ? Pour les besoins de cette étude, il paraît utile de retenir une acception large et organique de la sanction administrative et donc d'y intégrer les mesures disciplinaires. Les contraventions de grande voirie révèlent également l'originalité des règles répressives lorsqu'elles sont le fait d'une autorité administrative - le juge administratif. Il s'agit de souligner que la répression administrative obéit à des règles originales en raison de la prise en compte des impératifs administratifs.

179. Le régime juridique des sanctions administratives présente certaines spécificités par rapport au droit pénal. Comme l'a souligné L. Seurot, la sanction administrative est « *un outil utile dans la mesure où son régime juridique se distingue de celui de la sanction pénale ; mais elle n'est acceptable, dans un État de droit, que s'il ne s'en éloigne pas trop* »¹¹. En effet, par l'action concertée du juge administratif, du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme, les règles applicables aux sanctions administratives se sont sensiblement rapprochées des règles applicables aux infractions pénales (I). Si ces rapprochements sont manifestes, de nombreux particularismes subsistent en matière administrative. Compte tenu de la diversité des régimes de sanctions administratives et de la portée variable des garanties applicables, ces sanctions demeurent soumises à un régime distinct des infractions pénales (II).

¹¹ L. SEUROT, « Sanction administrative et sanction pénale », in P. BOURDON, L. JANICOT (dir.), *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, LEJEP, 2023, p. 27.

I) Le rapprochement croissant des régimes

180. Droit législatif par essence, le droit pénal a pour source première la loi. Elle fonde les incriminations et les peines et définit les règles applicables à la définition des infractions, à l'engagement de la responsabilité pénale de leurs auteurs et à leur répression. Aujourd'hui, les principes fondamentaux applicables au droit pénal ne sont plus seulement l'œuvre du législateur. Le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme ont élaboré un socle de garanties applicables aux infractions pénales (A). Ces garanties ont progressivement été étendues à certaines sanctions para-pénales, notamment aux sanctions administratives (B).

A) La fondamentalisation de la répression pénale

181. La constitutionnalisation du droit pénal. Parce qu'il vise à protéger l'ordre public au moyen de mesures rigoureuses, le droit pénal limite les libertés, mais il en garantit aussi l'exercice en encadrant strictement l'usage de la répression. Pour cette raison, les textes relatifs aux droits fondamentaux prévoient d'importantes garanties en matière pénale. Plusieurs dispositions de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énoncent des principes fondamentaux du droit pénal. L'article 5 pose le principe de nécessité des délits et des peines. Les articles 7 à 9 affirment l'interdiction des détentions arbitraires ainsi que les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines et la présomption d'innocence. D'autres dispositions ont une incidence indirecte sur le droit pénal : la séparation des pouvoirs, le principe d'égalité, la liberté d'expression, etc.¹².

182. Au moment de son adoption, la Déclaration n'avait pas une visée proprement normative. Les principes consacrés en matière pénale répondaient à la volonté de former un « rempart contre les abus »¹³. À cet égard, la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de la Déclaration des droits de l'homme et la formation du bloc de constitutionnalité ont renforcé la valeur et la protection de ces garanties

¹² Il faut y ajouter les articles 10 à 14 qui comprennent des droits fondamentaux individuels limitant l'intervention légitime du droit pénal. V. M. DELMAS-MARTY, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel et les principes fondamentaux du droit pénal proclamés par la Déclaration de 1789 », in *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence. Colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel*, PUF, 1989. p. 151-179.

¹³ A. DUPORT, « Principes fondamentaux de la police et de la justice », présenté au nom du Comité de Constitution le 22 décembre 1789, avant les discussions sur le Code pénal.

en matière pénale¹⁴. La décision du Conseil constitutionnel des 19 et 20 janvier 1981 constitue l'une des premières manifestations de la constitutionnalisation du droit pénal. Par cette décision, il a reconnu la valeur constitutionnelle du principe de rétroactivité *in mitius* et de l'exigence de clarté et de précision de la loi pénale¹⁵. Depuis lors, le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle de nombreux principes substantiels et procéduraux du droit pénal¹⁶. Au titre des principes découlant des textes, on retrouve le principe de légalité - qui implique celui de clarté et de précision de la loi pénale¹⁷ - le principe de nécessité des délits et des peines¹⁸, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère¹⁹, le respect de la liberté individuelle²⁰ – qui implique la séparation des fonctions de poursuite et de jugement²¹ -, et la présomption d'innocence²². D'autres principes sont qualifiés de principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Il s'agit notamment des droits de la défense²³, du principe de responsabilité pénale du fait personnel²⁴ et du principe d'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs²⁵.

183. La consécration des principes fondamentaux du droit pénal a été accompagnée d'un renforcement des mécanismes de contrôle de constitutionnalité des normes pénales. L'institution de la question prioritaire de constitutionnalité a constitué une avancée notable dans la constitutionnalisation du droit pénal en permettant une contestation *a posteriori* de la conformité de la loi pénale avec la

¹⁴ L. FAVOREU, « La constitutionnalisation du droit pénal et de la procédure pénale. Vers un droit constitutionnel pénal », in *Mélanges A. Vitu*, Cujas, 1989, p. 169 et s. ; J. PRADEL (dir.), *Droit constitutionnel et droit pénal*, Travaux de l'institut de sciences criminelles de Poitiers, 2000 ; J.-F. SEUVIC, « Force ou faiblesse de la constitutionnalisation du droit pénal », in *La procédure pénale en quête de cohérence*, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2007, p. 111 ; R. KOERING-JOULIN, J.-F. SEUVIC, « Droits fondamentaux et droit criminel », *AJDA*, 1998, p. 106 ; A. CAPELLO, *La constitutionnalisation du droit pénal*, Univ. Paris II, 2011 ; A. PONSEILLE, P.-Y. GAHDOUN, É. SALES, (dir.), *Existe-t-il un droit constitutionnel punitif ?*, Presses de la faculté de droit et de sciences politiques de Montpellier, 2018.

¹⁵ Cons. cons., 20 janv. 1981, n°80-127 DC, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*.

¹⁶ J. PRADEL, « Les principes constitutionnels du procès pénal », *Cah. Cons. cons.*, 2003, n°14.

¹⁷ Cons. cons., 20 janv. 1981, n°80-127 DC, *préc.*

¹⁸ Cons. cons., 3 sept. 1986, n°86-215 DC, *Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance*.

¹⁹ Cons. cons., 29 déc. 1988, n°88-250 DC, *Loi de finances rectificative pour 1988*.

²⁰ Cons. cons., 12 janv. 1977, n°76-75 DC, *Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales* ; Cons. cons., 18 janv. 1995, n°94-352, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*.

²¹ Cons. cons., 2 févr. 1995, n°95-360 DC, *Loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*.

²² *Ibid.*

²³ Cons. cons., 19-20 janv. 1981, *préc.* ; Cons. cons., 2 févr. 1995, *préc.*

²⁴ Cons. cons., 16 juin 1999, n°99-411 DC, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*.

²⁵ Cons. cons., 29 août 2002, n°2002-461 DC, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*.

Constitution dans le cadre d'un litige individuel²⁶. En ce qu'il met en jeu de nombreux droits et libertés au sens de l'article 61-1 de la Constitution, le contentieux pénal constitue le « *terrain de prédilection* »²⁷ de la question prioritaire de constitutionnalité. Aujourd'hui, un tiers des décisions rendues dans le cadre du contrôle *a posteriori* se rapportent au droit pénal²⁸, plaçant le contentieux pénal en seconde position derrière le contentieux fiscal²⁹. Le taux de censure en droit pénal est sensiblement supérieur à celui des autres branches du droit, avec 92 censures sur 249 décisions rendues, comme l'observe A. Botton³⁰. Bien que la doctrine soit mitigée quant au bouleversement introduit par la question prioritaire de constitutionnalité³¹, notamment du fait de l'important filtrage des saisines opéré par les juges ordinaires³², cette procédure a indiscutablement renforcé la soumission du droit pénal à la Constitution.

184. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière pénale. La Convention européenne des droits de l'homme consacre certaines garanties pénales : l'article 5 garantissant le droit à la liberté et à la sûreté et prohibant les détentions arbitraires, l'article 6 relatif au procès équitable et l'article 7 relatif au principe de légalité des peines. D'autres principes sont susceptibles de s'appliquer à la matière pénale tels que l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants prévue à l'article 3, le droit au respect de la vie privée et familiale prévu à l'article 8, le droit à un recours effectif prévu à l'article 13. D'autres protocoles additionnels comprennent des garanties pénales expresses telles que le principe *non bis in idem*. La Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à expliciter la portée de ces garanties de sorte que sa

²⁶ Art. 61-1 Constitution ; Loi organique n°2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

²⁷ V. TELLIER, « Brèves réflexions sur la QPC en matière pénale », *Gaz. Pal.*, 2010, p. 2105. M. BOUCHET, *La validité substantielle de la norme pénale*, th. Univ. Paris II, 2016, p. 180 et s.

²⁸ A. CAPPELLO, « L'impact de la QPC sur le droit pénal substantiel », *AJ. Pén.*, 2018, p. 388.

²⁹ À tout le moins, concernant les exigences substantielles. V. A. BOTTON, « La constitutionnalisation du droit pénal est-elle achevée ? », in E. DREYER, P. BEAUVAIS, D. CHILSTEIN (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, Dalloz, 2024, p. 85.

³⁰ A. BOTTON, *Ibid.*

³¹ P. ex. : D. GUÉRIN, « La question prioritaire de constitutionnalité. Bilan provisoire et premières interrogations », *RPDP*, 2010, p. 883 et s. ; C. LAZERGES, « La question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel en droit pénal : entre audace et prudence », *RSC*, 2011, p. 193 et s.

³² J.-B. PERRIER, « Le non-renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité par la Cour de cassation », *RFDA*, 2011 p. 711 et s.

jurisprudence a contribué à la formation des principes fondamentaux du droit pénal³³.

185. La convergence des jurisprudences : des principes communs. En dépit de la diversité des sources des principes fondamentaux du droit pénal, un tronc commun de principes a émergé dans le cadre d'un dialogue entre les juridictions internes et les juridictions européennes. Le juge constitutionnel s'est inspiré de la jurisprudence du juge pénal et du juge administratif en reprenant certains principes généraux du droit qu'ils ont élaborés³⁴. Il a reconnu indirectement le droit au double degré de juridiction consacré par le juge judiciaire en le rattachant au principe d'égalité³⁵. Il s'est également inspiré des principes dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme³⁶. La convergence entre les jurisprudences est perceptible au regard des méthodes de raisonnement des juges et des principes appliqués³⁷. Sur le plan des principes substantiels, le Conseil constitutionnel emprunte à la jurisprudence européenne la définition matérielle du principe de légalité des délits et des peines. Il interprète ce principe comme impliquant « *la nécessité pour le législateur de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* »³⁸. La présomption d'innocence, qui n'a jamais été inscrite dans les codes pénaux français, fait l'objet d'interprétations similaires devant les juges³⁹. S'agissant des principes procéduraux, la jurisprudence constitutionnelle s'est fortement alignée sur la jurisprudence européenne relative au droit au procès équitable et à l'égalité d'armes⁴⁰. Le Conseil constitutionnel reconnaît ainsi que l'article 16 de la

³³ P. DOURNEAU-JOSETTE, *Cour européenne des droits de l'Homme et matière pénale*, Dalloz, 2020 ; M.-C. SORDINO, C. LEFRANÇOIS, C. VIALATTE (dir.), *Cour européenne des droits de l'homme et droit pénal français : simple influence ou réelle subordination ?* Presses de la Faculté de droit et de science politique de Montpellier, 2019.

³⁴ Pour les principes généraux consacrés par le juge administratif, v. A. CAPPELLO, *op. cit.*, p. 156-157.

³⁵ Cass. Crim., 10 janv. 1980, *Bull. crim.*, n°18 ; Cons. Cons., 17 déc. 2010, n°2010-81 QPC, *M. Boubakar B.*

³⁶ É. SAILLANT, « Conseil constitutionnel, Cour européenne des droits de l'homme et protection des droits et libertés : sur la prétendue rivalité des systèmes complémentaires », *RDP*, 2004, p. 1497 ; B. GENEVOIS, « L'inspiration réciproque des jurisprudences des juridictions suprêmes nationales et internationales en matière de droits fondamentaux », *LPA*, 4 juin 2008, n°112, p. 15 ; O. DUTHEILLET DE LAMOTHE, « Conseil constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme : un dialogue sans paroles », in *Mélanges B. Genevois*, Dalloz, 2009, p. 405 et s.

³⁷ J. FARINA-CUSSAC, « La sanction punitive dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme (éléments pour une comparaison) », *RSC*, 2002, p. 517 ; H. SURREL, « Conseil constitutionnel et jurisprudence de la Cour EDH », *Cah. Cons. cons.*, 2017, n°55-56, p. 265 et s.

³⁸ CEDH, 26 avr. 1979, *Sunday Times*, n°6538/74 ; Cons. Cons., 20 janv. 1981, n°80-127, *préc.*

³⁹ Tous deux admettent ainsi la validité de certaines présomptions de culpabilité. V. Cons. cons. 16 juin 1999, n°99-411 DC, *préc.* ; CEDH, 7 oct. 1988, *Salabiaku c/ France*, n°10519/83.

⁴⁰ J. PRADEL, « Les principes constitutionnels du procès pénal », *op. cit.*, n°14.

Déclaration des droits de l'homme implique « *le droit à un procès équitable* » et les « *droits de la défense garantissant l'équilibre des droits des parties* »⁴¹, reprenant la formulation retenue par la Convention⁴². Le principe de proportionnalité, qui irrigue la Convention européenne des droits de l'homme, a également conduit le Conseil constitutionnel à renforcer son contrôle sur la validité substantielle des normes pénales⁴³.

186. Les jurisprudences constitutionnelles et européennes doivent être situées dans un contexte plus large qui est celui de l'encadrement progressif du droit de punir du législateur. Ce dernier a perdu en partie la liberté de « *disposer comme bon lui semble de l'arme pénale ; il ne maîtrise plus les "frontières du droit de punir"* »⁴⁴. Ce mouvement a conduit à une pénalisation croissante du régime applicable aux sanctions administratives. Les juges constitutionnels et européens ont peu posé de limites matérielles au recours à la répression administrative. Ils ont préféré soumettre ces sanctions à un certain nombre de garanties propres aux normes pénales. L'extension des garanties du droit pénal aux « *sanctions ayant le caractère de punition* » et à la « *matière pénale* », a participé à rapprocher le régime des infractions pénales et des sanctions administratives.

B) L'extension des garanties aux sanctions administratives

187. Des sources diverses. Dès le milieu du XX^e siècle, le juge administratif a dégagé des garanties applicables en matière de répression administrative⁴⁵. On se souvient des arrêts *Dame Veuve Trompier-Gravier* et *Aramu* par lesquels il a consacré le respect des droits de la défense comme un principe général du droit⁴⁶. De même, il a reconnu les principes de légalité des peines⁴⁷, de rétroactivité *in mitius*⁴⁸, d'interprétation stricte de la loi pénale⁴⁹, d'interdiction de la réformation *in pejus*⁵⁰.

⁴¹ CEDH, 17 janv. 1970, *Delcourt c/Belgique*, n°2689/65 ; CEDH, 21 fév. 1975, *Golder c/Royaume-Uni*, n°4451/70.

⁴² Sur cette question, plus généralement, v. F. SUDRE, C. PICHERAL, *La diffusion du modèle européen du procès équitable*, La doc. Fr., 2003, p. 21 et s.

⁴³ Cons. cons., 19-20 janv. 1981, *préc.*

⁴⁴ F. ROUSSEAU, « Le principe de nécessité. Aux frontières du droit de punir », *RSC*, 2015, p. 259. Il parle même d'une « *dépossession nationale du droit de punir* ».

⁴⁵ G. ÉVEILLARD, « Droit pénal et droit administratif », in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, tome 1, p. 684.

⁴⁶ CE, 5 mai 1944, *Dame veuve Trompier-Gravier*, n°69751 ; CE, Ass., 26 oct. 1945, *Aramu*, n°77726.

⁴⁷ CE, 11 mars 1938, *Hirigoyen*, Rec. p. 255 ; CE, Ass., 6 mars 1959, *Syndicat des grandes pharmacies de la région de Paris*, Rec. p. 164.

⁴⁸ CE, Sect., 9 déc. 1977, *De Grailly*, Rec. p. 493 pour les procédures devant les juridictions financières.

⁴⁹ CE, 4 mars 1960, *Lévy*, n°44084.

⁵⁰ CE, 19 fév. 1964, *Plainemaison*, Rec. p. 117.

D'autres garanties applicables aux sanctions administratives ont également été formulées par le législateur dans le cadre de l'élaboration des règles de la procédure administrative non-contentieuse⁵¹. Les statuts des fonctions publiques prévoient depuis longtemps des garanties relatives à la procédure disciplinaire. Plus récemment, le Code des relations entre le public et l'administration a consacré plusieurs garanties relatives aux décisions administratives défavorables, notamment le principe du contradictoire et d'impartialité de l'autorité répressive⁵². L'extension des garanties pénales aux sanctions administratives résulte également de la jurisprudence européenne et constitutionnelle.

188. La jurisprudence européenne et la « matière pénale ». Dès les années 1970, la Cour européenne des droits de l'homme a fait le choix d'étendre les garanties pénales formulées dans la Convention à des infractions formellement exclues du droit pénal par les États parties. Elle a donné une définition autonome des notions d'accusation en « *matière pénale* » et de « *peine* » visées aux articles 6 et 7 de la Convention. Dans son arrêt *Engel* du 8 juin 1976, elle a élaboré la notion autonome de « *matière pénale* ». Pour fonder cette approche, la Cour a affirmé : « *si les États contractants pouvaient à leur guise qualifier une infraction disciplinaire plutôt que de pénale, ou poursuivre l'auteur d'une infraction "mixte" sur le plan disciplinaire de préférence à la voie pénale, le jeu des clauses fondamentales des articles 6 et 7§...) se trouverait subordonné à leur volonté souveraine* »⁵³. La motivation de la Cour est claire : en limitant les enjeux de régime à la qualification des infractions, elle souhaite prévenir le risque de qualifications fonctionnelles et artificielles. Rendu en matière de contentieux disciplinaire militaire, cet arrêt a permis aux requérants de se prévaloir des garanties prévues à l'article 6§1 et a conduit à une évolution notable du régime des mesures d'ordre intérieur en droit français⁵⁴.

189. Avec l'arrêt *Öztürk* du 21 février 1984⁵⁵, la Cour a fait usage de son approche autonome de la notion autonome de matière pénale afin de soumettre des infractions administratives – notamment les contraventions issues des mouvements de dépenalisation⁵⁶ - aux principes de l'article 6. Cette affaire a confronté la Cour à

⁵¹ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2018, p. 1134.

⁵² Art. L. 121-1 CRPA ; Art. L. 100-2 CRPA. V. S. SAUNIER, « Codifier le droit des sanctions administratives. Une fiction ? », *RSC*, 2019, p. 31 et s.

⁵³ CEDH, 8 juin 1978, *Engel et autres c/ Pays-Bas*, n°5100/71.

⁵⁴ CE, Ass., 17 fév. 1995, *Hardouin et Marie*, n°107766 ; CE, Sect., 25 sept. 2015, *Mme B*, n°372624.

⁵⁵ CEDH, 21 fév. 1984, *Öztürk c/ Allemagne*, n°8544/79.

⁵⁶ *Supra* n°140 et s.

une difficulté majeure : concilier la liberté reconnue aux États signataires de choisir les moyens propres à permettre à leurs systèmes judiciaires de répondre aux exigences de l'article 6 en matière pénale, et le souci de donner une pleine effectivité à cette disposition. Le sujet était inédit car les mouvements de dépenalisation étaient encore récents. En effet, « *tout était à construire* »⁵⁷ s'agissant du régime des sanctions administratives issues de dépenalisations. À ce titre, la Cour s'est montrée soucieuse de respecter les politiques de dépenalisations dans leur principe. Elle a précisé que « *le législateur qui soustrait certains comportements à la catégorie des infractions pénales du droit interne peut servir à la fois l'intérêt de l'individu et les impératifs d'une bonne administration de la justice* »⁵⁸. Tout en préservant la liberté du législateur dans le choix des qualifications des infractions, elle a soumis les infractions dépenalisées aux principes applicables à la matière pénale. Comme avec l'arrêt Engels, il s'agissait de s'assurer que la dépenalisation ne devienne pas un moyen pour les États de contourner les garanties du procès équitable⁵⁹.

190. Les critères dégagés afin de qualifier une mesure comme relevant de la matière pénale sont de différents ordres. Le juge tient compte de la qualification formelle de la mesure en droit interne. Ce critère a une « *valeur formelle et relative* »⁶⁰. Lorsque le législateur attribue une qualification pénale à une infraction, elle est dès lors soumise aux garanties issues de l'article 6. En revanche, l'existence d'une qualification para-pénale ne suffit pas à exclure le bénéfice de ces dispositions. La Cour se penche sur le contenu de la mesure et détermine si, par sa nature ou par la sévérité de la sanction prévue, elle doit être subordonnée aux règles applicables à la matière pénale. Cette approche la conduit notamment à s'interroger sur les destinataires et les finalités de l'infraction. Ainsi, elle intègre à la matière pénale certaines infractions en raison du « *caractère général de la norme et [du] but à la fois préventif et répressif de la sanction* »⁶¹. Il s'agit des infractions qui concernent « *tous les citoyens et non pas un groupe déterminé doté d'un statut particulier* »⁶². De même, elle étudie la gravité de la sanction encourue ou infligée⁶³. Les infractions punies de peines privatives de liberté ou passibles d'une lourde peine tendent à être intégrées

⁵⁷ S. GUINCHARD (dir.), *Droit processuel. Droits fondamentaux du procès*, Dalloz, 2015, p. 194.

⁵⁸ CEDH, 21 fév. 1984, *Öztürk*, préc., §49.

⁵⁹ L. Milano observe, sur ce point, que la Cour aurait pu faire le choix d'intégrer les sanctions administratives au sein de la matière civile. V. L. MILANO, « Les garanties accordées aux personnes sanctionnées », in P. BOURDON, L. JANICOT (dir.), *Les sanctions administratives*, op. cit., p. 148.

⁶⁰ CEDH, 21 fév. 1984, *Öztürk*, préc., §52

⁶¹ *Ibid.* §53.

⁶² CEDH, 24 fév. 1994, *Bendenoun c/ France*, n°12547/86.

⁶³ CEDH, 11 juin 2009, *Dubus SA c/ France*, n°5242/04.

à la matière pénale. Par exemple, les amendes infligées par les autorités de régulations en relèvent dès lors qu'elles atteignent des montants élevés⁶⁴. Ces différents critères tenant à la forme de l'infraction, à sa finalité et à son contenu sont alternatifs⁶⁵. Ils ont abouti à intégrer de nombreuses sanctions administratives françaises à la matière pénale⁶⁶, à l'exception notable des sanctions disciplinaires⁶⁷. Les sanctions mettant en cause le droit d'exercer une profession doivent désormais répondre à ces exigences⁶⁸.

191. Ces critères permettent également de qualifier la mesure comme une « *peine* » au sens de l'article 7 de la Convention relatif au principe de légalité des délits et des peines. Cette disposition a pour point de départ l'infliction d'une « *peine* » prononcée à la suite d'une condamnation pour une « *infraction* ». Or l'interprétation de la matière pénale est étroitement liée à celle de peine, puisque la Cour estime que « *si des faits ne relèvent pas de la "matière pénale" au sens de l'article 6 de la Convention, ils ne peuvent plus être qualifiés de "peine" sous l'angle de l'article 7* »⁶⁹. En ce sens, les critères retenus pour identifier une accusation en matière pénale définissent la notion d'infraction au sens de l'article 7⁷⁰.

192. L'extension des garanties pénales aux « sanctions ayant le caractère de punition ». La jurisprudence constitutionnelle s'est inspirée des décisions rendues par la Cour européenne des droits de l'homme pour étendre certaines garanties du droit pénal aux sanctions administratives⁷¹. Lorsqu'il a admis que l'attribution de fonctions répressives aux autorités administratives était conforme à la Constitution⁷², le Conseil constitutionnel a été soucieux de soumettre son exercice à certains principes du droit pénal. Il a progressivement estimé que les garanties

⁶⁴ CEDH, 4 mars 2014, *Grande Stevens c/Italie*, n°18640/10 ; Cass. Ass. Plén., 5 fév. 1999, n°97-16.440 ; CE, Ass., 3 déc. 1999, *Didier*, n°207434 ; CE, 12 mars 2014, *Sté pages jaunes Groupe*, n°353193.

⁶⁵ CEDH, 22 fév. 1996, *Putz c/ Autriche*, n°188892/91.

⁶⁶ P. ex. les sanctions prononcées par la Commission bancaire : CE, 29 nov. 1999, *Sté Ravioli Exchange*, n°194721.

⁶⁷ Elles relèvent toutefois de la « *matière civile* » et bénéficient des garanties en découlant.

⁶⁸ CEDH, 23 juin 1981, *Le Compte, Van Leuden, De Meyere c/ Belgique*, n°6878/75 ; CEDH, 26 sept. 1995, *Diennet c/France*, n°18160/91 ; CE, 10 janv. 2000, *Massard*, n°190041. Désormais les sanctions applicables aux professions réglementées sont soumises aux exigences du droit pénal. CE, Sect., 12 oct. 2009, *Petit*, n°311641 ; Cons. cons., 25 nov. 2011, n°2011-199 QPC, *M. Michel G.*

⁶⁹ CEDH, 2 juil. 2002, *Göktaş c/ France*, n°33402/96 ; CEDH, 23 juillet 2009, *Bowler International Unit c/ France*, n°1946/06§67 ; CEDH, 17 mai 2016, *Sté Oxygen Plus c/France*, n°75959/11§43.

⁷⁰ T. DOURGES, *Répressions pénale et extra-pénales en droit comparé français et canadien : contribution à la théorie générale de la répression*, Th. Univ. Bordeaux, 2022, p. 182.

⁷¹ M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger ? : De la répression administrative au droit pénal administratif*, Economica, 1992 ; G. DELLIS, *Droit pénal et droit administratif : l'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, LGDJ, 2003 ; G. EVEILLARD, « Droit pénal et droit administratif », *op. cit.*, p. 652 et s.

⁷² Cons. cons., 17 janv. 1989, n°88-248 DC, *préc.* ; Cons. cons., 28 juil. 1989, n°89-260 DC, *préc.*

pénales « *ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère de punition* »⁷³. Ces sanctions doivent respecter le principe de légalité des délits et de peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère, le principe du respect des droits de la défense ainsi que certaines de leurs déclinaisons⁷⁴.

193. Les contours de la notion de « sanction ayant le caractère de punition ».

La sanction ayant le caractère de punition n'a jamais été définie⁷⁵, ce qui rend son identification délicate⁷⁶. Pour attribuer cette qualification, le juge se fonde essentiellement sur la finalité de la mesure. Ainsi, ne peuvent être qualifiées de sanctions ayant le caractère de punition les mesures ne poursuivant pas une finalité répressive, telles que les mesures de sûreté⁷⁷, les mesures réparatrices⁷⁸, les astreintes⁷⁹, les mesures de police⁸⁰, et les mesures prises dans l'intérêt du service public⁸¹. À l'inverse, la qualification s'impose lorsque la mesure réprime des manquements à des obligations⁸². Dépendant de la finalité de la mesure, la catégorie ne comprend pas exclusivement les sanctions administratives. D'autres mesures peuvent revêtir cette qualification, qu'elles soient administratives, civiles ou disciplinaires.

⁷³ Cons. cons., 17 janv. 1989, n°88-248 DC, *préc.*

⁷⁴ *Ibid.* ; Cons. cons. 22 avr. 1997, n°97-389 DC, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration* ; Cons. cons., 10 juin 2008, n°2009-580 DC, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*.

⁷⁵ E. BONIS-GARÇON, « L'identification de la sanction pénale, le point de vue du pénaliste », in CERCCLE (dir.), *Droit constitutionnel et grands principes du droit pénal*, Cujas, 2013, p. 147 ; A. BOTTON, « À la recherche de la peine perdue en droit constitutionnel », *Dr. Pén.*, 2015, étude 7.

⁷⁶ J.-F. DE MONTGOFLIER, « L'apport de la jurisprudence du Conseil constitutionnel au critère de la peine », in V. MALABAT, B. DE LAMY, M. GIACOPELLI (dir.), *Droit pénal : le temps des réformes*, LexisNexis, 2011, p. 231 ; J. KLUGER, « L'élaboration d'une notion de sanction punitive dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RSC*, 1995 p. 505 ; M. VAN DE KERCHOVE, « Le sens de la peine dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français », *RSC*, 2008, p. 805 ; J.-H. ROBERT, « La punition selon le Conseil constitutionnel », *Cah. Cons. cons.*, 2009, n°26 ; B. DE LAMY, « Mesures ayant le caractère d'une punition, mesure préventive et... peine perdue », *RSC*, 2013, p. 433 ; L. SEUROT, « Sanction administrative et sanction pénale », *op. cit.*, p. 35.

⁷⁷ P. ex., la surveillance judiciaire ou la rétention de sûreté ne constituent pas des sanctions ayant le caractère de punition dès lors qu'elles ne poursuivent pas directement une finalité répressive. Cons. cons. 8 déc. 2005, n°2005-527 DC, *Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales* ; Cons. cons., 21 fév. 2008, n°2008-562 DC, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*.

⁷⁸ Cons. cons., 30 déc. 1982, n°82-155 DC, *préc.*

⁷⁹ Cons. cons., 12 mars 2003, n°2003-467 DC, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 85.

⁸⁰ Cons. cons., 13 août 1993, n°93-325 DC, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France* ; CE, 22 janv. 2001, *Sté Athis*, n°193392.

⁸¹ Cons. cons., 25 juin 2021, n°2021-922 QPC, M. Jérôme H.

⁸² Cons. cons., 27 sept. 2013, n°2013-341 QPC, M. Smäin Q. et autre ; Cons. cons., 4 mai 2018, n°2018-703 QPC, *Sté People and Baby*.

194. Certains auteurs critiquent le manque de systématique de la jurisprudence et la faible homogénéité de la sanction ayant le caractère de punition⁸³. La qualification est variable et dépend « *d'une appréciation d'ensemble qui fait ressortir la nature de la mesure en fonction de ses éléments constitutifs, de sa nature ou encore de son incidence* »⁸⁴. L'appréciation de ces éléments n'est d'ailleurs pas la même selon que le juge est appelé à traiter d'une mesure relevant du droit pénal – telle qu'une mesure de sûreté - ou d'une mesure extérieure au droit pénal⁸⁵. Cette variabilité s'explique par le fait que la sanction ayant le caractère de punition a moins pour but de décrire une réalité notionnelle que de définir les hypothèses où les règles du droit pénal s'appliquent à des mesures para-pénales. Elle présente une dimension fonctionnelle : le Conseil s'y réfère pour appliquer le régime des peines à des mesures extra-pénales mais il ne la conçoit pas en elle-même⁸⁶. Sur ce point, la jurisprudence constitutionnelle s'inspire de l'approche constructive de la Cour européenne des droits de l'homme de la « *matière pénale* ».

195. En conclusion, les jurisprudences internes et européennes ont progressivement soumis les sanctions administratives aux garanties habituellement réservées aux infractions pénales. Il s'ensuit un rapprochement important des régimes respectifs des deux types d'infractions et une interrogation croissante sur leur ligne de démarcation. Ainsi, C. Gallo a observé que « *la pénalisation contemporaine du régime des sanctions administratives a accentué le délitement des frontières entre le droit administratif et le droit pénal – les garanties constitutionnelles relatives aux sanctions pénales leur étant, en tout état de cause, applicables* »⁸⁷. L'intensité variable des garanties répressives et la diversité des règles applicables en matière administrative soulignent toutefois l'originalité du régime de la répression administrative par rapport au droit pénal.

⁸³ X. PRÉTOT, « Le droit répressif non pénal », *Dr. Soc.*, 2000, p. 964.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ T. DOURGES, *Répressions pénale et extra-pénales en droit comparé français et canadien : contribution à la théorie générale de la répression*, *op. cit.*, p. 155 et s.

⁸⁶ J.-F. DE MONTGOLFIER, « L'apport de la jurisprudence du Conseil constitutionnel au critère de la peine », *op. cit.*, p. 233.

⁸⁷ C. GALLO, « La proportionnalité des sanctions administratives dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDA*, 2020, p. 173.

II) L'irréductible spécificité de régime des sanctions administratives

196. La distinction entre infraction pénale et administrative relève-t-elle des « *grands référentiels doctrinaux en cours d'épuisement* »⁸⁸ ? En droit français, les sanctions administratives se caractérisent par l'hétérogénéité de leur régime. Le rapprochement observé ne pouvait être que relatif, au risque de priver le mécanisme administratif de son efficacité et de sa spécificité⁸⁹. Le rapporteur public D. Botteghi a résumé les choses ainsi : « *le régime juridique des sanctions administratives s'est progressivement affiné et s'il fallait le résumer par une idée, ce serait celle de l'application de principe, mais aménagée, des règles encadrant la répression pénale - ainsi du principe de légalité des délits et des peines* »⁹⁰. Il faut ainsi convenir que la répression administrative diffère de la répression pénale par l'intensité variable des garanties qui lui sont appliquées (A). Les garanties exportées du procès pénal s'appliquent de manière variable selon que la sanction est infligée par des autorités de régulation ou des autorités classiques ou selon qu'elle s'inscrit dans un cadre disciplinaire ou non disciplinaire. Il est donc difficile de parler « *du* » régime de la répression administrative et préférable d'évoquer « *les* » régimes des sanctions administratives (B).

A) Des garanties d'intensité variable

197. **Le principe de légalité des délits et des peines.** Le Conseil d'État a reconnu assez précocement que les sanctions administratives devaient être prévues par un texte⁹¹. Toutefois, dès lors qu'elles répriment fréquemment les manquements à des réglementations applicables à des activités ou des professions encadrées, le principe de légalité connaît certaines adaptations. Sur un plan formel, il se traduit par une subtile articulation entre la compétence réservée du législateur et les chefs de compétence réglementaires. L'exécutif est compétent pour édicter des sanctions au titre de l'état de législation antérieure⁹² et au titre de ses pouvoirs de police lorsque les obligations sanctionnées ne relèvent pas de la compétence exclusive du

⁸⁸ J. CAILLOSSE, « À propos de la doctrine en droit administratif », *AJDA*, 2012, p. 1618.

⁸⁹ Y. JÉGOUZO, « Les sanctions administratives, actualité et perspectives », *AJDA*, 2001, p. 1.

⁹⁰ CE, 30 janv. 2012, n°349009, concl. D. BOTTEGHI, « Quelle efficacité des droits de la défense en cas de sanction administrative », *AJDA*, 2012, p. 1054.

⁹¹ CE, Sect., 5 janv. 1945, *Le Bayon*, Rec. p. 6 ; CE, 28 févr. 1947, *Beauzet*, Rec. p. 84.

⁹² CE, Ass., 7 juil. 2004, *Benkerrou*, n°255136.

législateur⁹³. Il peut également instituer des sanctions administratives lorsque le montant de la peine pécuniaire correspond aux plafonds admis en matière contraventionnelle⁹⁴. Sur ce point, la jurisprudence administrative s'inspire de la répartition des compétences normatives en matière pénale. En effet, comme F. Moderne l'a observé, il aurait été paradoxal que « *des infractions pénales puissent être définies par voie réglementaire et que des infractions administratives obéissent strictement au principe de légalité des délits et des peines* »⁹⁵.

198. Dans sa dimension matérielle, le principe de légalité des délits et des peines s'applique avec une plus grande souplesse en matière administrative. G. Dellis a expliqué que « *la façon dont le principe de légalité des infractions est transposé en droit administratif varie selon la nature spécifique de chaque domaine spécial de réglementation et selon les problèmes pratiques qui se posent dans chaque cas concret* »⁹⁶. Les sanctions administratives peuvent être définies par renvoi aux obligations auxquelles sont assujettis les administrés sans méconnaître ce principe. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé conforme à la Constitution le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel après une mise en demeure des titulaires d'autorisation « *de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes* »⁹⁷. Le juge semble également admettre plus facilement des incriminations peu précises en palliant leurs imprécisions par une interprétation jurisprudentielle de leur contenu⁹⁸. Cette démarche a notamment conduit le Conseil constitutionnel à juger conforme à la Constitution l'article L. 2122-16 CGCT prévoyant la révocation des maires et de leurs adjoints. Alors que cette disposition ne prévoyait pas les agissements passibles de sanctions, il s'est référé à « *la jurisprudence constante du Conseil d'État* » afin d'estimer que l'absence de définition expresse des manquements sanctionnés ne méconnaissait pas le principe de la légalité des délits⁹⁹.

199. Le principe de responsabilité personnelle et ses corollaires. Le principe de responsabilité personnelle et ses corollaires s'appliquent de manière mesurée aux

⁹³ TA Clermont-Ferrand, 11 avr. 1958, *Chabaud*, *AJDA*, 1958, p. 299 ; TA Versailles, 18 mai 1944, *Holer*, *D*, 1944, p. 379.

⁹⁴ CE, Sect., 29 janv. 1982, *SARL Sté coopérative de distribution d'articles manufacturés*, n°13660.

⁹⁵ F. MODERNE, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 1993, p. 226. En ce sens également, B. GENEVOIS, « Le Conseil constitutionnel et la définition des pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel », *RFDA*, 1989, p. 215.

⁹⁶ G. DELLIS, *op. cit.*, p. 243.

⁹⁷ Cons. cons., 17 janv. 1989, n°88-248 DC, *préc.* ; Cons. cons., 2 juin 2017, n°2017-634 QPC, *M. Jacques R. et autres*.

⁹⁸ F. TSIADINO RAKOTONDRAHASO, « L'application du principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines aux sanctions administratives », *RDP*, 2014, p. 399 et s.

⁹⁹ Cons. cons., 13 janv. 2012, n°2011-210 QPC, *M. Ahmed S.*, cons. 5.

sanctions administratives¹⁰⁰. Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel reconnaissent que le principe de responsabilité personnelle est applicable aux sanctions administratives et disciplinaires¹⁰¹, mais ils y apportent certaines restrictions. L'interprétation souple du principe de responsabilité personnelle a permis d'admettre précocement la responsabilité des personnes morales en matière administrative¹⁰². Par ailleurs, l'élément moral exigé pour engager la responsabilité de l'administré présente certaines spécificités. Comme l'ont observé M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, les sanctions administratives sont fréquemment des infractions matérielles, c'est-à-dire des infractions constituées indépendamment de l'intention de leur auteur¹⁰³. Sur ce point, il n'existe aucune affirmation de principe ni dans les textes ni en jurisprudence. Dans de nombreux cas, les textes instituant les sanctions définissent avec plus ou moins de précision les conditions d'engagement de la responsabilité de l'administré. Il arrive qu'un texte introduise l'exigence d'une faute morale notamment pour déterminer le *quantum* de la sanction. L'article L. 232-23-3-3 du Code du sport prévoit par exemple une sanction différente selon que les faits de dopage sont intentionnels ou non. De même, l'article L. 262-52 du Code de l'action sociale et des familles sanctionne plus sévèrement les fausses déclarations ou omissions de déclaration intentionnelles que les manquements non-intentionnels. On peut également citer l'article L. 114-17 du Code de la sécurité sociale qui organise une répression différenciée selon que le manquement est intentionnel ou non. Ce texte laisse une marge de manœuvre à l'autorité administrative lorsque l'assuré est de bonne foi, tout en permettant de réprimer les simples perceptions indues¹⁰⁴. Ces textes indiquent que l'exigence d'une faute intentionnelle n'est pas systématique en matière administrative. Le juge administratif n'a pas non plus consacré une telle exigence. Ainsi, alors qu'« *il n'y a point de crimes et délits commis sans intention de le commettre* »¹⁰⁵, il a considéré que les

¹⁰⁰ C. TEITGEN-COLLY, « Le cadre juridique de la répression administrative dans les secteurs techniques », in C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016, p. 99 et s.

¹⁰¹ CE, Avis, 29 oct. 2007, *Sté Sportive professionnelle LOSC Lille Métropole*, n°307736 ; Cons. cons. 14 oct. 2015, n°2015-489 QPC, *Société Grands Moulins de Strasbourg SA et autre* ; Cons. Cons., 28 janv. 2022, n°2022-965 QPC, *Société Novaxia développement et autres*.

¹⁰² CE, 14 juin 1851, *Cne de Tournon*, S, 1851, I, 3, p. 748, en matière de contraventions de grande voirie. Le principe a ensuite été décliné au sein des textes instituant les sanctions au milieu du XX^e siècle. V. G. DELLIS, *op. cit.* p. 277.

¹⁰³ M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger ?*, *op. cit.*, p. 57. J. Mourgeon estimait qu'il s'agissait « *d'infractions à faute présumée* ». V. J. MOURGEON, *La répression administrative*, LGDJ, 1967, p. 341.

¹⁰⁴ É. LANGELIER, « Chapitre X. Social », in C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques*, *op. cit.*, p. 181.

¹⁰⁵ Art. 121-3 C. pén.

dispositions prévoyant des sanctions administratives matérielles ne sont pas contraires au principe de responsabilité personnelle¹⁰⁶.

200. Le principe de personnalité des peines est également appliqué avec une certaine souplesse, notamment en matière fiscale. Une société peut répondre des agissements commis par une autre société qui lui est antérieure. Ce principe n'a pas la même portée à l'égard des sociétés selon qu'il s'agisse d'une sanction pécuniaire ou d'une sanction non pécuniaire. Ainsi, un blâme ne peut être infligé à une société en raison des manquements commis par une autre entité qu'elle a absorbée. En revanche, la jurisprudence permet de prononcer une sanction pécuniaire à la société absorbante¹⁰⁷. De même, une société issue d'une opération de restructuration peut faire l'objet d'une pénalité fiscale pour des faits commis par une société tierce absorbée ou scindée¹⁰⁸. Le Conseil d'État a récemment admis qu'une sanction soit prononcée contre une société à raison des agissements d'une autre société qu'elle a absorbée ou avec laquelle elle a fusionné, sous réserve que le principe de proportionnalité des peines soit respecté¹⁰⁹.

201. Le principe *non bis in idem*. La portée conférée au principe *non bis in idem* constitue l'un des points d'achoppement entre le droit français et le droit européen. Ce principe a une portée fortement limitée en droit administratif français et certains auteurs estiment qu'il ne s'y applique pas véritablement¹¹⁰. La jurisprudence administrative est ambivalente s'agissant des fondements et de la portée du principe. De nombreuses décisions du juge administratif ne s'y réfèrent que de manière implicite¹¹¹, ce qui rend l'identification de sa portée d'autant plus délicate. Le principe *non bis in idem* a une valeur relative car il constitue seulement un principe général du droit¹¹² et le législateur peut y déroger. Il s'applique différemment selon qu'il est question du cumul de sanctions administratives ou du cumul avec des sanctions pénales. Le principe est écarté lorsque des poursuites sont exercées au titre de fonctions répressives distinctes¹¹³. Ainsi, les poursuites pénales et administratives se cumulent tant qu'elles ne portent pas sur les mêmes faits, ne

¹⁰⁶ CE, 11 juin 2017, n°413349 ; CE, 2 juil. 2022, n°452029.

¹⁰⁷ CE, Sect., 22 nov. 2000, *Sté agricole Indosuez Cheuvreux*, n°207697 ; CE, Sect., 17 déc. 2008, *Sté ODDO et Cie*, n°316000 ; CE, 25 oct. 2017, *Union des mutuelles d'assurance Monceau-Sté Centrale mutuelle de réassurances*, n°399491.

¹⁰⁸ CE, Avis, 4 déc. 2009, *Sté Rueil Sport venant aux droits de la Sté Sidonie*, n°329173.

¹⁰⁹ CE, 10 nov. 2023, *M. Satsou*, n°460684.

¹¹⁰ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, op. cit., p. 1140.

¹¹¹ H. PAULIAT, « La règle *non bis in idem* et le juge administratif », *RDP*, 2018, p. 39.

¹¹² CE, 30 déc. 2016, *ACNUSA*, n°395681.

¹¹³ P. ex. : CE, Ass., 12 oct. 2018, *SARL Super Coiffeur*, n°408567 ; CE, 5 fév. 2024, n°472284.

poursuivent pas la même finalité et n'ont pas le même objet¹¹⁴. Certains auteurs estiment d'ailleurs que l'admission du cumul s'expliquerait par la nature objective des sanctions administratives¹¹⁵. Le juge admet également un cumul des sanctions administratives entre elles lorsqu'elles sont prononcées par des autorités administratives distinctes. Un sportif responsable de faits de dopage a pu être sanctionné par la fédération sportive et par l'autorité militaire¹¹⁶. Plus généralement, la jurisprudence admet facilement le cumul des sanctions administratives pour des faits distincts – ce qui ne relève plus du champ d'application du principe *non bis in idem* mais plutôt du principe de proportionnalité. Le Conseil constitutionnel avance ainsi qu'« aucune exigence constitutionnelle n'impose que des sanctions administratives prononcées pour des manquements distincts soient soumises à une règle de non-cumul »¹¹⁷. Dans cette décision très remarquée, il a admis le cumul entre amendes administratives en des termes généraux et en dehors de tout plafond défini abstraitement. Cette décision accentue considérablement le potentiel répressif des sanctions administratives¹¹⁸.

202. Des spécificités liées à la recherche du dialogue. Les sanctions administratives constituent un moyen pour l'administration d'engager un dialogue avec les administrés. Elles ont une finalité rétributive, mais s'insèrent dans un cadre général constituant un mode de gestion pragmatique des activités sociales¹¹⁹. Cette finalité propre a des conséquences sur le régime de la répression administrative et donne une certaine souplesse à ce procédé. Par exemple, les sanctions administratives sont habituellement précédées de mises en demeure. De nombreux dispositifs de sanctions imposent à l'autorité répressive de mettre l'administré en demeure de se conformer à ses obligations¹²⁰. L'administré se trouve alors dans une situation différente du délinquant car son premier manquement est pour ainsi dire

¹¹⁴ Les critères sont cumulatifs. Pour un renforcement récent de ces exigences, v. Cons. cons., 18 mars 2015, n°2014-453 QPC, *M. John L. et autres*.

¹¹⁵ A.-C. BEZZINA, « L'identité menacée de la règle *non bis in idem* en droit public français », *RDP*, 2015, p. 945.

¹¹⁶ CE, 2 mars 2010, *Fédération française d'athlétisme*, n°324439.

¹¹⁷ Cons. cons., 25 mars 2022, n°2021-984 QPC, *Sté Eurelec trading*.

¹¹⁸ J. PROROK, « Constitutionnalité du cumul illimité de sanctions administratives », *Rev. Des Soc.*, 2022, p. 560 ; S. CHAUDOUET, « Validation par le Conseil constitutionnel d'un cumul sans limites des sanctions administratives », *D*, 2022, p. 938.

¹¹⁹ P. LASCOUMES, « Les sanctions administratives : une forme de droit pénal instrumentaliste ? L'exemple du droit pénal de l'environnement », *Dev. soc.*, 1990, n°14, p. 76.

¹²⁰ P. ex., art. L. 171-7 C. Envir.

toléré. Les mécanismes de tolérance se développent de plus en plus¹²¹. La consécration d'un droit à l'erreur, ou plutôt d'un droit à la régularisation en cas d'erreur de l'administré¹²² participe de cette recherche de souplesse et d'amélioration des relations entre l'administration et le public. Cette même volonté de dialogue conduit à admettre plus facilement les faits justificatifs liés au comportement de l'administration. Bien qu'il n'y ait pas de règle générale allant en ce sens, il semble qu'en matière administrative, le comportement de l'administration ou de l'administré puisse plus facilement constituer un fait justificatif faisant obstacle à l'engagement de la responsabilité de l'administré¹²³. L'étude consacrée aux sanctions administratives dans les secteurs techniques révèle l'importante marge d'appréciation conférée aux autorités administratives. Bénéficiant de l'opportunité des poursuites, elles tiennent souvent compte des circonstances atténuantes ou des erreurs commises par les administrés afin de ne pas engager de poursuites - quand bien même les textes définissant les manquements ne prévoieraient pas ces faits justificatifs¹²⁴.

B) Un régime hétérogène

203. Le régime des sanctions administratives présente d'importantes spécificités sectorielles. Le législateur n'a pas souhaité bâtir un régime général de la répression administrative, certainement afin de préserver sa diversité et son adaptabilité. Le régime des infractions réprimées par les autorités administratives indépendantes diffère de celui des infractions réprimées par les autorités administratives classiques dans les domaines techniques ou en matière disciplinaire (1). Au sein de ce *corpus* de sanctions, les contraventions de grande voirie occupent également une place spéciale car elles sont de caractère mixte et présentent d'importants particularismes (2).

¹²¹ F. GRABIAS, « La tolérance », in P. BOURDON, L. JANICOT (dir.), *Les sanctions administratives...*, *op. cit.*, p. 169 et s.

¹²² A. PERRIN, A. VIDAL-NAQUET, « Quel droit à l'erreur ? », *AJDA*, 2018, p. 1837.

¹²³ M. DELMAS-MARTY, « Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal », *op. cit.*, p. 37.

¹²⁴ P. EX., É. LANGELIER, *op. cit.*, p. 188.

1) Des spécificités sectorielles

204. Des garanties renforcées pour les sanctions prononcées par les autorités administratives indépendantes. Les sanctions prononcées par les autorités administratives et publiques indépendantes sont soumises à un encadrement procédural particulièrement renforcé qui les distingue des sanctions infligées par les autorités administratives classiques¹²⁵. Dès lors que leurs sanctions peuvent être graves, eu égard à leur montant ou à leur caractère privatif de droit, elles sont assujetties à un régime particulièrement protecteur. Les autorités ont été progressivement assimilées à des juridictions afin de les soumettre aux garanties découlant du droit au procès équitable. Ces garanties s'appliquent dès la phase administrative – les juges internes étant plus exigeants sur ce point que la Cour européenne des droits de l'homme¹²⁶. Dans la phase de sanction, le mouvement de juridictionnalisation des autorités indépendantes est plus affirmé. Elles sont assimilées à des tribunaux au sens de l'article 6¹²⁷, doivent respecter les droits de la défense et les différentes exigences de l'article 6§3¹²⁸. Le principe d'impartialité s'applique avec une intensité renforcée et impose une séparation – à tout le moins fonctionnelle - entre les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement¹²⁹. Il conduit à un contrôle rigoureux des facultés d'auto-saisine de certaines autorités¹³⁰. En définitive, le renforcement des exigences processuelles vise à garantir une meilleure légitimité des décisions rendues par les autorités administratives indépendantes. Cette exigence s'explique par le fait qu'elles exercent des prérogatives proches de celles d'une juridiction. Il reste que la modulation de la portée de certaines règles conduit à un certain « *désordre des garanties* » du procès¹³¹. Elle symbolise la profonde hétérogénéité du régime des sanctions administratives

¹²⁵ G. MARCOU, « Modes de répression et action administrative », in C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *op. cit.*, p. 79.

¹²⁶ Elle estime que les garanties de l'article 6 n'ont pas nécessairement à être appliquées lors de la phase administrative si un recours de pleine juridiction est organisé par la suite. CEDH, 10 fév. 1983., *Albert et Le compte c/ Belgique*, n°7496/75 et n°7496/76.

¹²⁷ CE, Ass., 3 déc. 1999, *Didier, préc.* ; CE, 22 janv. 2001, *Sté Athis, préc.*

¹²⁸ CE, Sect., 27 oct. 2006, *Parent et autres*, n°276069, n°277198, n°277460.

¹²⁹ P. ex.. CE, 22 déc. 2011, *Union mutualiste générale de prévoyance*, n°323612. En revanche, il ne peut être opposé à l'autorité de poursuite « *qui n'est pas appelée à décider d'une éventuelle sanction* ». V. CE, 21 avr. 2021, *Favolini*, n°443043.

¹³⁰ P. ex. Cons. cons., 24 nov. 2017, n°2017-675 QPC, *Sté Queen Air*.

¹³¹ P. IDOUX « Autorités administratives indépendantes et garanties procédurales », *RFDA*, 2010, p. 920.

et la recherche d'adaptation des garanties aux enjeux propres aux différents secteurs.

205. La restriction de certaines garanties en matière disciplinaire. La modulation des garanties issues du droit pénal est particulièrement visible dans le champ disciplinaire où les règles applicables prennent en compte la spécificité des rapports entre l'administration et les agents concernés. Les sanctions disciplinaires présentent une particularité telle que plusieurs auteurs les voient comme distinctes des sanctions administratives classiques¹³². En effet, en matière disciplinaire, le pouvoir de sanction tire son fondement du pouvoir hiérarchique et des exigences liées au bon fonctionnement du service public – qu'elles visent des agents publics, des usagers du service public ou des personnes relevant d'une autre institution secondaire. Ces impératifs propres se répercutent sur le régime des sanctions disciplinaires et conduisent à une importation partielle des principes fondamentaux du droit pénal.

206. Le principe de légalité des délits et des peines y est appliqué avec une souplesse telle que la doctrine doute que sa reconnaissance ait véritablement permis un alignement avec les exigences du droit pénal¹³³. Non seulement, les infractions sont définies par des renvois vagues aux obligations pesant sur les agents, mais le principe d'interprétation stricte de la loi pénale peut également être écarté. Cela conduit J. Petit à voir dans la pénalisation de la répression disciplinaire une entreprise « *factice, sinon illusoire* », dès lors qu'« *il existe une contradiction fondamentale entre le principe de légalité des infractions et l'essence de la répression administrative* »¹³⁴. D'autres principes du droit pénal s'appliquent de manière limitée ou sont écartés du contentieux disciplinaire¹³⁵. Il faut toutefois convenir que la tendance récente va dans le sens d'une plus grande application des garanties pénales en matière disciplinaire. La répression est désormais enfermée dans un délai de prescription triennale¹³⁶ et la jurisprudence a récemment reconnu à l'agent public le droit de se taire¹³⁷.

¹³² B. PLESSIX, *Droit administratif général*, op. cit., p. 1120 et s., M. DEGOS, op. cit.

¹³³ J. PETIT, « Le principe de légalité des infractions et la répression disciplinaire administrative », in *Mélanges P. Bon*, Dalloz, 2014, p. 1041 et s.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 1053.

¹³⁵ B. PLESSIX, op. cit., p. 1141.

¹³⁶ Art. 36 de la loi d'avril 2016 sur la déontologie et les droits et obligations des fonctionnaires.

¹³⁷ Cons. cons., 26 juin 2024, n°2024-1097 QPC, M. Hervé A. Ce droit avait déjà été reconnu pour les autres sanctions administratives. V. CE, 17 mars 2010, *SARL Café de la Paix*, n°309197, CE, 18 nov. 2015, *Sté PS Consulting*, n°371196, Cons. cons., 8 déc. 2023, n°2023-1074 QPC, M. Renaud N.

207. Des restrictions dans les secteurs techniques. Les sanctions administratives prononcées par les autorités administratives classiques dans les secteurs techniques présentent aussi certaines spécificités¹³⁸. Elles se situent certainement à un stade intermédiaire entre le régime protecteur des sanctions prononcées par les autorités administratives indépendantes et celui des sanctions disciplinaires. Les garanties liées à l'exigence d'un juge indépendant et impartial sont d'application limitée¹³⁹. Il existe de nombreux régimes de responsabilité objective permettant d'imputer une infraction à la personne soumise à la réglementation d'une activité donnée alors qu'elle n'a pas pris part personnellement à l'infraction commise. Certains textes encadrant des activités spécifiques font peser la responsabilité répressive sur la personne soumise à la réglementation et permettent une responsabilité du fait d'autrui dans l'hypothèse où les manquements seraient commis par une autre personne que le débiteur de l'obligation¹⁴⁰. Par ailleurs, dans les domaines techniques, les autorités administratives bénéficient de pouvoirs d'investigation élargis justifiant que les procès-verbaux constatant les infractions fassent foi jusqu'à preuve du contraire ou jusqu'à ce qu'ils soient inscrits comme faux¹⁴¹. Il en résulte une portée affaiblie du principe de présomption d'innocence dans la mesure où les indications renfermées dans ces procès-verbaux peuvent aboutir à instituer des présomptions de culpabilité¹⁴².

208. L'irréductible spécificité de la répression administrative, fondement des restrictions ? La politique menée par les juges européen et français afin de renforcer la soumission de la répression administrative aux garanties pénales ne conduit donc pas à un parfait alignement de son régime sur celui des infractions pénales¹⁴³. Pour certains, les sanctions administratives ne présenteraient que peu d'intérêt si elles obéissaient en tout point au régime des infractions pénales¹⁴⁴. L'assouplissement des garanties pénales permet d'organiser une répression rapide, souple, et efficace. De

¹³⁸ V. plus généralement, C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, *op. cit.*

¹³⁹ P. ex, pour les sanctions prononcées par les autorités administratives traditionnelles dans les secteurs techniques, v. C. TEITGEN-COLLY, *op. cit.*, p. 105.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 100.

¹⁴¹ Art. L. 8113-7, L. 8112-1 et L. 8112-2. C. trav. ; Art. L. 161-11 C. for. ; L. 32-4 du C. Postes.

¹⁴² C. TEITGEN-COLLY, *op. cit.*, p. 100.

¹⁴³ G. EVEILLARD, « Droit pénal et droit administratif », *op. cit.*, p. 686 et s.

¹⁴⁴ L. SEUROT, *op. cit.*, p. 27.

fait, les sanctions administratives se déploient en dehors de la matière disciplinaire précisément pour pallier les insuffisances des sanctions pénales. Or ces insuffisances ne sont pas nécessairement liées aux lourdeurs de la procédure. Les travaux de science administrative soulignent que la répression administrative est préférée en ce qu'elle permet l'organisation d'un dialogue progressif avec l'administré en situation de manquement¹⁴⁵. Son efficacité tient également à la formation des agents chargés de sa mise en œuvre. Ainsi, dans les domaines techniques, elle se révèle souvent plus performante que la répression pénale car elle est le fait d'agents spécialisés et d'autorités de police administrative¹⁴⁶. Pour le dire autrement, l'efficacité de la répression administrative ne tient pas exclusivement à la souplesse de son régime. Plus encore, la soumission de ses sanctions à un encadrement similaire aux infractions pénales renforce leur légitimité.

209. La question de la spécificité du « droit pénal général » applicable aux sanctions administratives. Le droit pénal général peut être défini comme « *la synthèse des règles juridiques observées dans l'étude des textes qui définissent chaque infraction et chaque peine. Il décrit des normes constantes (...) établit des classifications parmi les incriminations et les peines et explique les règles propres à chacune des catégories ainsi formées* »¹⁴⁷. Le droit pénal général est apparu postérieurement au droit pénal spécial puisqu'il en synthétise le contenu. Sur ce point, en dépit de l'émergence d'un socle commun de garanties applicables à la répression administrative, son droit pénal général n'a pas encore été théorisé. Il n'existe pas de code rassemblant l'ensemble des règles applicables aux sanctions administratives, bien que des règles minimales soient définies dans le Code des relations entre le public et l'administration et dans la jurisprudence. La majorité des règles définissant les conditions d'engagement de la responsabilité de l'administré est posée dans les dispositifs sectoriels les instituant. Par exemple, aucun principe ne définit les conditions dans lesquelles la récidive est sanctionnée. Il est à penser qu'elle est sanctionnée de manière spécifique que lorsque le texte le dispose. Ainsi, l'article L. 114-17 du Code de la sécurité sociale encadre la récidive des déclarations frauduleuses. De même, aucun principe n'encadre la prescription de l'action

¹⁴⁵ P. LASCOUTES, C. BARBERGER, *Le droit pénal administratif : instrument d'action étatique*, Commissariat au plan, 1986.

¹⁴⁶ C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, op. cit.

¹⁴⁷ J.-H. ROBERT, *Droit pénal général*, op. cit. p. 59.

publique. Différents textes posent un délai de prescription¹⁴⁸, mais le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel ont tous deux refusé de reconnaître un principe selon lequel la répression administrative serait soumise à une règle de prescription¹⁴⁹. Il faut également remarquer qu'il existe des zones d'ombre dans le régime des sanctions administratives. Les conditions d'engagement de la responsabilité de l'administré ne sont pas particulièrement définies par les textes, la jurisprudence ou la doctrine, qu'il s'agisse de l'élément moral, des conditions de participation à l'infraction ou des faits justificatifs¹⁵⁰. La pénalisation et la juridictionnalisation de la répression administrative se rapportent essentiellement à la procédure applicable aux sanctions administratives.

210. *In fine*, la formalisation des règles applicables aux sanctions et de la portée des garanties pénales dépend des autorités investies du pouvoir de punir et du domaine concerné. La spécificité de régime de la répression administrative tient à la variabilité des règles qui s'y appliquent.

2) Le régime des contraventions de grande voirie

211. La nature spécifique des contraventions de grande voirie. Il convient de présenter séparément le régime des contraventions de grande voirie en raison de leur caractère « *atypique* »¹⁵¹. Elles relèvent de la répression administrative au sens large, car « *elles sont constatées, poursuivies et réprimées par voie administrative* »¹⁵². Toutefois, elles diffèrent des sanctions administratives *stricto sensu* car elles ne sont pas infligées par des autorités administratives actives mais par le juge administratif¹⁵³. Les contraventions de grande voirie présentent également une nature singulière en raison de la coexistence de l'action publique - tendant à réprimer les atteintes au domaine public - et de l'action domaniale - tendant à sa

¹⁴⁸ Pour une énumération, v. M. GUYOMAR, *Les sanctions administratives*, LGDJ, 2014, p. 130.

¹⁴⁹ CE, 15 juin 1956, *Sté parisienne d'usinage et de conditionnement* ; Cons. cons., 25 nov. 2011, n°2011-199 QPC préc.

¹⁵⁰ G. DELLIS, *op. cit.*

¹⁵¹ D. LEDAIN, « Une infraction pénale atypique : la contravention de grande voirie », in S. NIQUÈGE (dir.), *L'infraction pénale en droit public*, L'Harmattan, 2010, p. 62.

¹⁵² Art. L. 2132-2 al. 2 CGPPP ; M. GUYOMAR, *Les sanctions administratives*, *op. cit.*, p. 37 ; B. GENEVOIS, M. GUYOMAR, « Principes généraux du droit : principes de technique juridique du contentieux administratif », *Rep. cont. admin.*, Dalloz, 2018, n°337.

¹⁵³ CE 12 nov. 1955, *Cazauban*, Rec. p. 537. Elles font alors partie des contentieux répressifs relevant du juge administratif. V. J. BOUSQUET, « Sanctions administratives et amendes infligées par les juridictions administratives », in P. BOURDON, L. JANICOT (dir.), *op. cit.*, p. 41 et s.

remise en état. En ce sens, M. Guyomar estime qu'elles constituent un « îlot répressif spécifique »¹⁵⁴.

212. La pénalisation croissante du régime des contraventions de grande voirie.

L'application de certaines garanties pénales aux contraventions de grande voirie est ancienne et découle de leur nature répressive. D'autres garanties leur ont été progressivement étendues sous l'influence de la jurisprudence européenne¹⁵⁵. La jurisprudence administrative a été hésitante sur le point de savoir si l'article 6 de la Convention s'appliquait à ces infractions¹⁵⁶. Il est désormais acquis que les contraventions de grande voirie sont assujetties au respect de cette disposition au titre de la phase administrative et de la phase répressive¹⁵⁷ - à l'exception de l'action domaniale¹⁵⁸. Elles observent les principes de légalité des délits et des peines¹⁵⁹, de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère¹⁶⁰, de nécessité et de proportionnalité¹⁶¹, et de présomption d'innocence¹⁶². Le mouvement de rapprochement du régime des contraventions de grande voirie des infractions pénales a récemment conduit le juge administratif à reconnaître l'illégalité du quintuplement du montant des amendes aux personnes morales en matière de contraventions de grande voirie sur le fondement du principe de légalité des délits et des peines¹⁶³.

213. La dimension pénale du régime de ces infractions conduit également à rapprocher l'office du juge administratif de celui du juge pénal. Les jugements qu'il rend sont ainsi revêtus de l'autorité absolue de la chose jugée¹⁶⁴ et le juge d'appel

¹⁵⁴ M. GUYOMAR, *Les sanctions administratives*, op. cit., p. 46.

¹⁵⁵ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Domat Montchrestien, 2004, p. 146 et s. ; F. ROLIN, « Les incidences de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme sur le droit domanial », *AJDA*, 2003, p. 2130 ; L. MOREAU, « Contraventions de grande voirie et procédure équitable », in *Mélanges J.-P. Colson*, PUF, 2004, p. 559, P. YOLKA, « Le couteau de Lichtenberg. Remarques sur la procédure pénale du domaine public », *AJDA*, 2009, p. 2341.

¹⁵⁶ CE, 21 déc. 2001, *Hofmann*, n°222862, réservant cette question.

¹⁵⁷ Les juges du fond n'hésitent pas à appliquer ces garanties. V. TA Lille, 30 mars 1005, *Voies navigables de France*, Rec. p. 574 ; CAA Marseille, 4 fév. 2010, *De la Rouere*, n°08MA01336. En ce sens également, V. R. CHAPUS, op. cit. ; F. ROLIN, op. cit.

¹⁵⁸ CE, Avis, 23 avr. 1997, *Préfet de la Manche, Préfet de l'Isère*, n°183689, n°183970 ; CE, 6 mars 2002, *Triboulet et Brosset-Pospisil*, n°317646.

¹⁵⁹ CE, 27 mars 2000, *Min. de l'équipement c/ Sinigaglia*, n°195019. Le principe de légalité des délits et de peines s'entend de manière similaire en matière de sanctions administratives et de contraventions de grande voirie puisqu'un texte réglementaire peut servir de fondement à l'infraction lorsque le montant de l'amende correspond au plafond admis en matière contraventionnelle. V. Cons. Cons., 23 sept. 1987, n°87-151 L, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article L 69-1 du code des postes et télécommunications* ; CE, 22 juin 1987, *Rognant*, n°50787.

¹⁶⁰ CE, Sect., 23 juil. 1976, *Ruffenach*, Rec. p. 376.

¹⁶¹ CE, Avis, 23 avr. 1997, *Préfet de la Manche*, préc.

¹⁶² CAA Marseille, 9 janv. 2006, *Thery*, n°03MA01419.

¹⁶³ CE, 5 fév. 2024, *SARL Paradisula*, n°489551 et *SAS KOS*, n°475508.

¹⁶⁴ CE, 27 juil. 1988, *Bellay*, n°68672.

doit évoquer l'affaire quand il annule pour irrégularité le jugement de premier ressort¹⁶⁵. Récemment, le juge administratif a également accepté de faire évoluer son office et de revenir sur un élément caractéristique du régime des contraventions de grande voirie en admettant le jeu des circonstances atténuantes¹⁶⁶. Cette solution a aligné l'office du juge administratif avec les exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, sa jurisprudence impose que le juge pénal dispose d'un plein pouvoir d'appréciation pouvant le conduire au regard des faits à réduire, voire à ne pas prononcer la peine prévue¹⁶⁷.

214. La spécificité du régime des contraventions de grande voirie. La tendance à l'extension des principes du droit pénal aux contraventions de grande voirie n'a pas conduit à un alignement total de leur régime sur celui des infractions pénales¹⁶⁸. Leur contentieux présente un aspect « *froid et systématique* »¹⁶⁹ les séparant des infractions pénales de droit commun. Elles suivent une procédure originale se distinguant nettement de la procédure pénale. Ainsi, le principe d'opportunité des poursuites n'est pas applicable devant le juge administratif car le préfet a une obligation de poursuivre¹⁷⁰. Il engage la responsabilité de l'administration pour faute si son refus est illégal ou cause une rupture d'égalité devant les charges publiques. En tout état de cause, le juge administratif applique les règles du contentieux administratif et vise rarement le Code de procédure pénale¹⁷¹.

215. L'originalité de la répression est également perceptible au regard des règles gouvernant l'engagement de la responsabilité du contrevenant. Traditionnellement, les contraventions de grande voirie sont des infractions objectives pour lesquelles la preuve d'une faute morale n'est pas exigée. La jurisprudence administrative est particulièrement rigoureuse puisqu'elle s'écarte des principes d'imputabilité du droit pénal. Les causes subjectives de non-imputabilité, telles que les troubles

¹⁶⁵ R. CHAPUS, *op. cit.*, n°1389-1.

¹⁶⁶ Un autre arrêt récent a fait application du principe d'individualisation de la peine pour estimer que le juge ne peut « *légalement condamner plusieurs prévenus solidairement au paiement de la même amende* », revenant ainsi sur une solution ancienne (CE, 29 mars 1933, *Attard*, Rec., p. 378). V. CE, 10 mars 2020, *Sté Libb 2*, n°430550.

¹⁶⁷ N. FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, 2018, p. 273.

¹⁶⁸ P. YOLKA, *op. cit.* ; D. LEDAIN, *op. cit.*, p. 76 et s.

¹⁶⁹ D. LEDAIN, *op. cit.*, p. 73.

¹⁷⁰ A. KOUÉVI, « L'obligation de poursuite en matière de contravention de grande voirie », *AJDA*, 2000, p. 393. Elle joue tant au regard de l'administration, en lui imposant qu'elle ordonne la cessation des manquements (CE, 7 fév. 1992, *SOGRAIDA*, n°118089) qu'à l'égard du préfet (CE, 23 fév. 1979, *Association Les amis des chemins de ronde*, Rec. p. 75).

¹⁷¹ P. YOLKA, *op. cit.*

psychiques ou la minorité, ne sont pas admises¹⁷². La force majeure est rarement admise et s'entend de manière restrictive¹⁷³. Le principe de responsabilité du fait personnel a également une portée réduite du fait de la tendance à l'objectivation de la répression¹⁷⁴. Cette approche objective a permis, bien avant son admission en matière pénale, l'engagement de la responsabilité des personnes morales¹⁷⁵. De même, la jurisprudence admet que « *la personne qui peut être poursuivie pour contravention de grande voirie est, soit celle qui a commis ou pour le compte de laquelle a été commise l'action qui est à l'origine de l'infraction, soit celle sous la garde de laquelle se trouvait la chose qui a été la cause du dommage* »¹⁷⁶. Ces particularismes tiennent à la nature mixte des contraventions de grande voirie. Comme l'a souligné E. Laferrière, « *la répression des contraventions de grande voirie atteint directement des personnes qui ne pourraient encourir, d'après le droit commun, qu'une responsabilité civile et dérivée* »¹⁷⁷.

216. Enfin, le principe *non bis in idem* connaît une application limitée en matière de contraventions de grande voirie. Plusieurs sanctions peuvent être prononcées en cas de cumul idéal d'infractions, c'est-à-dire lorsqu'un même fait a entraîné plusieurs infractions¹⁷⁸, sous réserve des limites imposées par le législateur¹⁷⁹. En cas de cumul réel d'infractions, soit lorsqu'une infraction a été commise par une personne avant qu'elle n'ait été définitivement condamnée, la règle de la confusion des peines ou du cumul limité ne s'applique pas¹⁸⁰. Le juge peut prononcer autant d'amendes que d'infractions commises¹⁸¹, alors même que le contrevenant n'aurait pas encore été définitivement condamné. Certains textes consacrent parfois cette faculté de cumul. Ainsi, l'article L. 2132-27 prévoit qu'en cas d'occupation irrégulière du domaine public compromettant l'accès à la dépendance, son

¹⁷² Pour un mineur, V. CE 7 mars 1917, Mme Pointelet, Rec., p. 218.

¹⁷³ Une tempête, même violente, n'est pas nécessairement un cas de force majeure (CE 19 nov. 1954, *Sté d'armement Gautier*, Rec., p. 610), à moins qu'elle présente un caractère exceptionnel (CE 17 déc. 1880, *Min. Travaux publics c/ Minto*, Rec., p. 1038).

¹⁷⁴ À rebours de l'approche objective de la responsabilité, le juge administratif a récemment refusé de prononcer une condamnation solidaire à l'encontre de prévenus. Fondée sur le principe d'individualisation des peines, cette décision a, cependant, abouti au prononcé de deux amendes distinctes d'un montant élevé, ce qui avait pour effet d'aggraver la répression. CE, 10 mars 2020, n°430550.

¹⁷⁵ CE, 14 juin 1851, *Cne de Tournon, S.*, 1851, III, p. 748, *prés.*

¹⁷⁶ CE, Sect., 5 juil. 2000, *Chevallier*, n°207526.

¹⁷⁷ E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 2^e édition, 1896., p. 642.

¹⁷⁸ P. YOLKA, S. DELIANCOURT, « Contraventions de grande voirie », *JurisClasseur Propriétés publiques*, Fasc. 64, 2023, n°62.

¹⁷⁹ L'article L. 2132-28 CGPPP prévoit, en accord avec la jurisprudence constitutionnelle, que « *lorsqu'une amende réprimant une contravention de grande voirie peut se cumuler avec une sanction pénale encourue à raison des mêmes faits, le montant global des amendes éventuellement prononcées ne doit en aucun cas excéder le montant de la plus élevée des amendes encourues* ».

¹⁸⁰ Art. 132-2 C. Pén.

¹⁸¹ CE, 27 févr. 1918, *Cie l'Union normande*, Rec. p. 200 ; CE, 29 juin 1938, *Lignori*, Rec., p. 1262.

exploitation ou sa sécurité, il peut être prononcé une contravention par jour d'occupation irrégulière.

217. En somme, les contraventions de grande voirie relèvent d'un régime autonome à la croisée du droit administratif et du droit pénal. Ces particularismes confirment l'existence d'un droit répressif administratif à géométrie variable, adapté aux spécificités des domaines concernés. Sous ce prisme, il apparaît que la pénalisation du régime des sanctions administratives a seulement permis d'homogénéiser une partie des garanties applicables à la répression administrative. Les enjeux au cœur de l'action administrative apparaissent peu compatibles avec une pleine application des garanties pénales. Il s'agit toujours de concilier les intérêts protégés par la réglementation sanctionnée avec les exigences du droit pénal. La distinction de régime entre infraction pénale et sanction administrative souligne, s'il le faut, que ces dernières demeurent des procédés au service de la réalisation de la fonction administrative. Sur ce point, les contraventions se rapprochent des sanctions administratives car elles sont également soumises de manière mesurée aux principes fondamentaux du droit criminel.

Section 2 : Le régime applicable aux contraventions

218. L'existence de nombreuses règles dérogatoires en matière contraventionnelle est souvent perçue comme un signe de sa faible appartenance au droit pénal. En enrichissant cette réflexion du constat selon lequel les infractions pénales et les sanctions administratives ne sont pas soumises avec la même intensité aux principes essentiels du droit pénal, il s'agit alors de porter un nouveau regard sur la situation des contraventions au sein du système répressif. L'étude de leur régime et des jurisprudences définissant la portée des garanties du droit pénal confirme qu'elles obéissent à un régime pénal restreint (I). La comparaison du régime des contraventions et des sanctions administratives révèle de nombreuses similitudes entre les deux catégories. Néanmoins, alors que les sanctions administratives ont vu leur régime s'enrichir de nombreuses garanties, celui des contraventions connaît une certaine stagnation. Dans certaines hypothèses, il se révèle moins protecteur que celui applicable en matière administrative. Il s'agit d'un enjeu central à toute réflexion sur la dépénalisation des contraventions (II).

I) La portée limitée des garanties pénales

219. À divers égards, les contraventions sont soumises au même régime que les crimes et délits. Les règles relatives à leurs éléments, à la participation de l'infraction, au prononcé et à l'exécution de la peine, ainsi qu'à la procédure pénale relèvent de la théorie générale de l'infraction. Par exemple, en tant que fait justificatif de l'infraction, l'ordre de la loi s'applique aux contraventions¹⁸². De même, l'individu n'engage sa responsabilité pénale que lorsqu'il est en possession de ses facultés intellectuelles¹⁸³. Malgré leur inscription au sein de la théorie générale de l'infraction, les contraventions échappent à de nombreux principes du droit criminel. La jurisprudence s'en fait l'écho dès lors qu'en la matière, les juridictions internes et européennes limitent ou excluent fréquemment les garanties du droit pénal. Les décisions rendues soulignent l'embarras des juges face à une infraction obéissant à des impératifs peu compatibles avec les exigences du droit pénal. La nature spécifique de la contravention justifie l'atténuation de la portée des principes substantiels du droit pénal (A). Celle affectant les principes procéduraux découle plutôt du fait qu'elle constitue un instrument de gestion des contentieux de masse permettant la bonne administration de la justice (B).

A) Les principes substantiels atténués

220. L'atténuation du principe de légalité. Les garanties entourant la norme pénale s'appliquent aux contraventions mais elles connaissent certaines adaptations. En premier lieu, le principe de légalité des délits connaît un certain assouplissement dans sa dimension formelle. Ce principe implique que les infractions soient définies par le législateur en sa qualité de représentant du corps social¹⁸⁴. Or, depuis 1958 la définition des contraventions relève de la compétence du pouvoir réglementaire autonome¹⁸⁵. Par ailleurs, les contraventions étant habituellement définies sur le modèle de l'incrimination par renvoi, les règlements peuvent constituer des normes d'incrimination passibles de contraventions en dehors du recours au pouvoir réglementaire autonome. L'article R. 610-5 du Code

¹⁸² Art. 122-4 C. pén.

¹⁸³ Art. 122-1 C. pén.

¹⁸⁴ C. BECCARIA, *Des délits et des peines*, chap. III.

¹⁸⁵ CE, Sect., 12 fév. 1960, *Sté Eky*, Rec. p. 101, *D*, 1960, note J. L'HUISSIER, p. 263 ; *JCP*, 1960, II, 11629, note G. VEDEL. *Infra* n°289 et s.

pénal prévoit ainsi une pénalisation générale des manquements aux règlements de police. Il revient donc à habilitier les autorités de police à définir des incriminations punies de peines contraventionnelles.

221. En second lieu, le principe de légalité est assoupli dans sa dimension matérielle. Cette composante implique habituellement que la norme pénale soit suffisamment claire et précise pour exclure tout risque d'arbitraire. Néanmoins, les juges administratif et judiciaire se satisfont de textes peu précis en matière contraventionnelle. Le contentieux des règlements adoptés dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid-19 s'en est fait l'écho. Le Conseil d'État a systématiquement écarté les moyens tirés de la faible lisibilité des incriminations définies. Il a pallié les insuffisances des textes en émettant des réserves d'interprétation ou en se référant aux interprétations *ex post* effectuées par voie de droit souple par les autorités administratives¹⁸⁶. Par ailleurs, dans certains domaines tels que le droit de la circulation routière, la légalité s'entend de manière pragmatique. Les textes répriment des manquements à des obligations concrétisées dans des actes matériels qui constituent alors le support de l'incrimination. Par exemple, l'article L. 113-1 du Code de la voirie routière permet de sanctionner le non-respect des indications ou signaux concernant la circulation routière, sans qu'elles ne soient nécessairement fondées sur un arrêté de police publié¹⁸⁷. Il y a donc une certaine acclimatation du formalisme pénal en matière contraventionnelle.

222. En dernier lieu, dans la mesure où les manquements passibles de peines sont définis dans des textes distincts de ceux qui posent les sanctions, les contraventions échappent souvent au principe de rétroactivité *in mitius*. La jurisprudence estime que, lorsque le support légal d'une incrimination demeure en vigueur, l'abrogation des textes réglementaires pris pour son application n'a pas d'effet rétroactif¹⁸⁸. En matière contraventionnelle, un contrevenant peut ainsi être poursuivi pour manquement à un acte administratif alors même que cet acte aurait été rapporté avant le jugement¹⁸⁹. L'exclusion du jeu de la rétroactivité *in mitius* est parfois fondée sur le principe de sécurité juridique. Sur ce point, la jurisprudence

¹⁸⁶ Alors qu'en principe, l'erreur sur le droit ne peut découler de la conformité à une circulaire. V. N. PAGET-BLANC, « Le droit souple et la pandémie. Pour une rationalisation de l'usage du droit souple en période de crise », in X. DUPRÉ DE BOULOIS, X. PHILIPPE (dir.), *Gouverner et juger en période de crise*, 2023, Mare et Martin, p. 189 et s.

¹⁸⁷ Cass. Crim., 12 nov. 2014, n°13-86.357.

¹⁸⁸ Cass. Crim., 28 janv. 2004, *Bull. Crim.*, n°24.

¹⁸⁹ Par exemple, pour l'inobservation d'un arrêté d'expulsion, V. Cass. crim., 19 févr. 1997, *Dr. pén.*, 1997, comm. 111. Tel n'est pas le cas lorsque le règlement a été annulé par la juridiction administrative puisque l'annulation produit un effet rétroactif privant de base légale les poursuites. P. ex, Cass. crim., 21 nov. 2007, n°07-81.659.

administrative fait montre d'une originalité accusée car elle estime que le pouvoir réglementaire peut être tenu de différer l'entrée en vigueur de dispositions répressives au nom de cet impératif¹⁹⁰.

223. La portée restreinte des principes de nécessité et de proportionnalité. En raison de la faible gravité et de la finalité disciplinaire des contraventions, les principes de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines connaissent certaines limitations. Ces restrictions s'expriment d'abord par le fait que les comportements passibles de peines contraventionnelles peuvent être incriminés alors même qu'ils ne causeraient pas en eux-mêmes de trouble à l'ordre public¹⁹¹. La pénalisation générale des manquements aux règlements de police conforte l'idée de la portée restreinte du principe de nécessité en matière contraventionnelle. Dès lors qu'un règlement de police est légal et entre dans le champ d'application de l'article R. 610-5 du Code pénal, il est passible de la peine prévue pour les contraventions de la seconde classe¹⁹².

224. La limitation de la portée des principes de nécessité et de proportionnalité est également perceptible au regard des règles encadrant le concours de contraventions. Depuis longtemps, la Cour de cassation admet que les contraventions échappent à la règle de non-cumul des peines en matière pénale ou plutôt de cumul limité¹⁹³. Alors que les possibilités de cumul sont limitées pour les crimes et délits¹⁹⁴, elles sont largement admises en matière contraventionnelle. En ce sens, l'article 132-7 du Code pénal prévoit que « *par dérogation aux dispositions qui précèdent, les peines d'amende pour contraventions se cumulent entre elles et avec celles encourues ou prononcées pour des crimes ou délits en concours* ». Les peines peuvent se cumuler matériellement en cas de cumul réel de contraventions - soit lorsque plusieurs contraventions ont été commises avant que l'individu n'ait fait l'objet d'une condamnation définitive. Par exemple, le juge peut prononcer autant de peines d'amende qu'il y a de produits ne respectant pas la réglementation de la police de la consommation¹⁹⁵, de chevaux non-identifiés ou maltraités¹⁹⁶. Cette

¹⁹⁰ CE, 8 juil. 2016, *Fédération des promoteurs immobiliers*, n°389745

¹⁹¹ E. DREYER, *op. cit.*, p. 80.

¹⁹² *Infra* n°441 et s.

¹⁹³ Cass. Crim., 7 juin 1842, cité par L. RIBOULET, *Du principe de non cumul des peines*, th. Univ. Paris, 1899, p. 40.

¹⁹⁴ Il est plus souhaitable de parler de cumul limité plutôt que d'interdiction du cumul au regard des nouvelles règles issues du code pénal.

¹⁹⁵ Cass. Crim., 8 déc. 2015, n°15-80.472 ; Cass. Crim., 12 juin 2019, n°18-82.707.

¹⁹⁶ Cass. Crim., 30 janv. 2018, n°16-87.072.

faculté est admise alors même que les infractions relèveraient d'une seule et même action¹⁹⁷. Le cumul n'étant pas plafonné, le contrevenant peut donc s'exposer à des peines dépassant le montant maximum de la peine la plus sévère encourue, voire à des peines plus graves qu'en matière correctionnelle. Du fait du cumul libre des amendes, le *primo* contrevenant se trouve dans une situation moins favorable que le récidiviste, puisque la récidive de contraventions est punie d'une amende maximale de 3 000 euros lorsque le législateur la prévoit¹⁹⁸. La Cour de cassation a cependant refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 132-7 du Code pénal¹⁹⁹. Elle a jugé ce dispositif conforme au principe de proportionnalité des peines au motif que le cumul porte sur des infractions purement matérielles et qu'il ne prive pas le juge de sa faculté d'individualiser les amendes prononcées.

225. L'imputation des contraventions. En matière contraventionnelle, les garanties relatives aux conditions d'engagement de la responsabilité pénale font l'objet de certaines limitations. Celles-ci affectent notamment la portée du principe de présomption d'innocence et du principe de nécessité des délits et des peines. Premièrement, le principe de responsabilité personnelle, découlant du principe de nécessité des délits et des peines et de la présomption d'innocence²⁰⁰, est fortement limité. Il implique que nul n'est responsable que de son propre fait, comme le prévoit l'article 121-1 du Code pénal. Cette première conséquence du principe de responsabilité personnelle désigne les conditions dans lesquelles une infraction pénale peut être imputée à un agent. Elle suppose qu'une personne ne peut se voir infliger une sanction pénale que dans la mesure où elle a pris part personnellement à la commission d'une infraction. Sur ce point, les contraventions sont partiellement soumises au principe de responsabilité personnelle. Les exigences relatives à la dimension subjective de l'imputabilité, notamment celles liées au discernement et la liberté de l'individu, sont pleinement applicables. Ainsi, la petite enfance, qui empêche de considérer l'agent comme ayant agi avec discernement, est une cause

¹⁹⁷ Ces solutions ont pu être critiquées par une partie de la doctrine, en ce qu'elles refusent d'estimer que la violation d'une même règle se répercutant sur plusieurs situations individualisées constitue une faute pénale unique faisant obstacle au cumul de peines. É. LETOUZEY, *La répétition d'infractions*, th. Univ. Toulouse-Capitole, 2014, p. 485 ; E. DREYER, *op. cit.*, p. 1168.

¹⁹⁸ Art. 132-11 C. Pén.

¹⁹⁹ Cass. Crim., 31 mai 2022, n°21-87.201.

²⁰⁰ Cons. cons., 12 mars 2003, n°2003-467 DC, *Loi pour la sécurité intérieure, préc.* ; Cons. cons., 9 août 2007, n°2007-554 DC, *Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*.

de non-imputabilité applicable aux contraventions²⁰¹. Il en est de même du principe d'irresponsabilité des personnes atteintes de troubles psychiques ou neuropsychiques²⁰².

226. En revanche, les contraventions peuvent être imputées à une personne n'ayant pas commis personnellement l'infraction. Saisi du mécanisme faisant peser une présomption d'imputation des contraventions sur le titulaire du certificat d'immatriculation d'un véhicule, le Conseil constitutionnel a admis que les principes de responsabilité personnelle et de présomption d'innocence pouvaient être limités en matière contraventionnelle. Non sans embarras²⁰³, il a justifié la constitutionnalité de cette présomption d'imputabilité en dégageant une faute du titulaire du certificat consistant à refuser « *d'admettre sa responsabilité personnelle dans la commission des faits, s'il en est l'auteur, ou, dans le cas contraire, son refus ou son incapacité d'apporter tous les éléments justificatifs utiles seraient constitutifs d'une faute personnelle* »²⁰⁴. Cette décision ne porte pas sur une sanction strictement pénale, étant donné que le titulaire du certificat d'immatriculations est seulement *redevable* pécuniairement des infractions commises par autrui. La motivation du Conseil constitutionnel fait apparaître que la dérogation au principe de responsabilité personnelle est étroitement liée à la qualification contraventionnelle des infractions²⁰⁵. Selon Y. Mayaud, elle serait même liée à la spécificité de la « *responsabilité de nature contraventionnelle* »²⁰⁶. En effet, le Conseil constitutionnel a affirmé que si « *en principe le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive (...), à titre exceptionnel, de telles présomptions peuvent être établies, notamment en matière contraventionnelle* »²⁰⁷.

227. À l'inverse, lorsqu'elles sont prévues en matière criminelle ou délictuelle et notamment lorsqu'elles débouchent sur le prononcé de sanctions privatives ou restrictives de droits, les présomptions de culpabilité sont censurées²⁰⁸. En matière contraventionnelle, les présomptions de culpabilité ne sont toutefois admises que dans la mesure où « *elles ne revêtent pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect*

²⁰¹ Cass. Crim., 14 nov. 2017, n°17-80.893.

²⁰² Cons. cons., 21 fév. 2008, n°2008-562 DC, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, préc.

²⁰³ J.-H. ROBERT, « La punition selon le Conseil constitutionnel », *op. cit.*

²⁰⁴ Cons. cons. 16 juin 1999, n° 99-411 DC, préc.

²⁰⁵ A. CAPPELLO, *La constitutionnalisation du droit pénal*, *op. cit.*, p. 529.

²⁰⁶ Y. MAYAUD, « Entre le dit et le non-dit, ou les leçons de droit pénal du Conseil constitutionnel », *D.*, 1999, p. 589.

²⁰⁷ Cons. cons., 16 juin 1999, n° 99-411 DC, préc.

²⁰⁸ Cons. cons., 10 juin 2008, n°2009-580 DC, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, préc.

des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité »²⁰⁹. Ainsi, le Conseil constitutionnel a censuré le dispositif punissant le fait pour un représentant légal d'un mineur de ne pas s'être assuré du respect de la décision du préfet restreignant la liberté d'aller et venir sur la voie publique des mineurs entre vingt-trois heures et six heures au motif que la présomption de culpabilité instituée était irréfragable²¹⁰.

228. La faute morale contraventionnelle. Le principe de responsabilité personnelle suppose par ailleurs que la violation de la loi pénale n'engage la responsabilité d'un individu qu'en présence d'une faute morale - intentionnelle ou non intentionnelle. Le Conseil constitutionnel juge notamment qu'il résulte du principe de présomption d'innocence que « *la culpabilité ne saurait résulter de la seule imputabilité matérielle d'actes pénalement sanctionnés* »²¹¹. Il a également reconnu que le principe posé à l'article 121-3 du Code pénal selon lequel « *il n'y a point de délit sans intention de le commettre* » constitue un principe général de droit²¹². Dans les deux hypothèses, les exigences relatives à la définition de l'élément moral sont prévues pour les seuls crimes et délits. *A contrario*, en matière contraventionnelle, comme le prévoit d'ailleurs l'article 121-3 du Code pénal²¹³, la culpabilité du contrevenant peut résulter de la seule imputabilité matérielle des actes réprimés²¹⁴. La commission du fait prohibé suffit à caractériser la faute contraventionnelle, sauf force majeure. Cette cause d'exonération s'entend de manière restrictive : elle doit être imprévisible, irrésistible et extérieure au devoir de vigilance du contrevenant²¹⁵. Par exemple, un conducteur a été condamné pour défaut d'avertissement de changement de direction alors même qu'il ne s'était pas aperçu que son clignotant était en panne²¹⁶. La défaillance est ici étrangère à l'action positive de l'individu, ce

²⁰⁹ Cons. cons. 16 juin 1999, n°99-411 DC, *préc.*

²¹⁰ Cons. cons., 10 mars 2011, n°2011-625 DC, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*.

²¹¹ Cons. cons. 16 juin 1999, n°99-411 DC, *préc.*

²¹² Cons. cons., 12 mars 2003, n°2003-467 DC, *préc.*

²¹³ Une auteure a ainsi pu considérer : « *le Conseil constitutionnel se livre à un véritable exercice de récupération des solutions légales exposées dans le code et les intègre aux dispositions constitutionnelles. La loi est un outil utilisé dans le cadre de l'interprétation constructive de la norme suprême* ». V. A. CAPPELLO, *La constitutionnalisation du droit pénal*, *op. cit.*, p. 55.

²¹⁴ J.-H. ROBERT, « La punition selon le Conseil constitutionnel », *op. cit.* ; V. MALABAT, « Responsabilité et irresponsabilité pénale », *op. cit.*

²¹⁵ J.-H. ROBERT, « Contraventions », *JurisClasseur*, 2024, Fasc. 20, n°27.

²¹⁶ Cass. Crim., 6 nov. 2013, n°12-82.181.

qui amène certains auteurs à considérer que la condamnation était fondée sur une responsabilité pénale du fait des choses²¹⁷.

229. La Cour européenne des droits de l'homme estime que le régime objectif des contraventions et l'absence d'exigence de faute intentionnelle sont conformes au principe de présomption d'innocence car les présomptions instituées ne sont pas irréfragables²¹⁸. La motivation est ambivalente car elle semble confondre la question de la force probante des procès-verbaux et celle de la matérialité des infractions²¹⁹. De manière similaire, le juge administratif a pu estimer que le caractère matériel des contraventions était conforme au principe de nécessité des peines dès lors que les peines prononcées respectaient le principe d'individualisation des peines²²⁰. La jurisprudence du Conseil constitutionnel n'est, cependant, pas tout à fait claire concernant l'élément moral des contraventions. En limitant l'exigence de la culpabilité aux crimes et délits, il n'a pas pris position sur la question de savoir si les contraventions sont des infractions purement matérielles ne nécessitant pas de faute, ou si elles ont un élément moral présumé²²¹. Il reste qu'en atténuant les exigences relatives à l'élément moral, la jurisprudence constitutionnelle revient à « donner, au sein du droit pénal, une place dérogatoire à toute la matière contraventionnelle »²²². La majorité des contraventions est ainsi composée d'infractions matérielles, bien que la caractérisation d'une faute - intentionnelle ou d'imprudence - soit parfois exigée²²³.

230. En somme, les contraventions sont soumises de manière mesurée aux principes de légalité et de responsabilité personnelle ainsi qu'à leurs composantes. Les jurisprudences administrative, constitutionnelle et européenne confirment que le fondement de ces restrictions tient à la faible gravité de l'infraction. D'autres particularismes admis en matière procédurale expriment la nécessité de concilier les droits du contrevenant avec l'impératif de bonne administration de la justice.

²¹⁷ S. DETRAZ, « L'hypothèse d'une responsabilité pénale du fait des choses », in *Mélanges J.-H. Robert*, LexisNexis, 2012, p. 229.

²¹⁸ CEDH, 29 juin 1998, *Fontaine c/France*, n°38410/97.

²¹⁹ La Cour relève notamment que « en ce qui concerne l'infraction reprochée au requérant, constitutive d'une simple contravention, la Commission relève que, si le Code pénal français crée une présomption de responsabilité à partir d'un comportement objectif, sans qu'il soit besoin d'établir un élément intentionnel, cette présomption n'est pas irréfragable, ainsi que l'a relevé le tribunal de police, la preuve contraire pouvant être rapportée par écrit ou par témoignages ».

²²⁰ CE, 8 juil. 2016, *Fédération des promoteurs immobiliers*, préc.

²²¹ V. MALABAT, « Responsabilité et irresponsabilité pénale », *op. cit.*

²²² J.-H. ROBERT, « La punition selon le Conseil constitutionnel », *op. cit.*

²²³ P. ex., les violences volontaires ayant entraîné une incapacité de travail d'une durée inférieure à huit jours (art. R. 625-1 C. pén.), ou la destruction volontaire d'un bien appartenant à autrui n'ayant entraîné qu'un dommage léger (art. R. 635-1 C. pén.).

B) Les principes procéduraux atténués

231. Les contraventions constituant le terrain de prédilection des contentieux de masse, la procédure pénale qui leur est applicable présente de nombreuses spécificités. La limitation des principes du procès pénal est particulièrement accentuée dans le cadre de la procédure de l'amende forfaitaire (1). D'autres restrictions sont applicables à l'ensemble des contraventions et soulignent la difficile articulation entre les exigences du droit pénal et celles de la bonne administration des contentieux de masse (2).

1) Les limitations spécifiques à la procédure de l'amende forfaitaire

232. **Procédures simplifiées et droits procéduraux.** Les contraventions, notamment celles aux dispositions du Code de la route, constituent un contentieux de masse en raison du volume important d'infractions prévues et du nombre de manquements effectivement commis. Face à l'afflux d'infractions à réprimer, le législateur a institué différentes procédures simplifiées qui ont pour conséquence de déjudiciariser la répression contraventionnelle²²⁴. Les contraventions peuvent désormais être réprimées par l'infliction d'une amende forfaitaire²²⁵, le paiement d'une indemnité forfaitaire²²⁶, la conclusion d'une transaction pénale²²⁷ ou jugées par voie d'ordonnance pénale²²⁸. Par leur simplicité et leur célérité, ces différentes procédures assurent une répression adaptée aux contentieux de masse. Mais elles ont aussi pour effet de limiter les droits fondamentaux des individus. La Cour européenne des droits de l'homme a tout de même admis leur compatibilité avec les exigences de la Convention. Dans son arrêt *Öztürk*, elle a reconnu : « *eu égard au grand nombre des infractions légères, notamment dans le domaine de la circulation routière, un État contractant peut avoir de bons motifs de décharger ses juridictions du soin de les poursuivre et de les réprimer. Confier cette tâche, pour de telles infractions, à des autorités administratives ne se heurte pas à la Convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de*

²²⁴ E. RASCHEL, « La déjudiciarisation de la réponse pénale à la délinquance du quotidien », RSC, 2021, p. 673.

²²⁵ Art. 529 CPP.

²²⁶ Art. 529-3 CPP ; Art. L. 2241-3 et L. 3114-1 C. Transp.

²²⁷ P. ex. : Art. 44-1 CPP ; art. L. 173-12 C. Envir. ; art. L. 205-10 C. rur.

²²⁸ Art. 524 CPP.

l'article 6 »²²⁹. Elle veille toutefois à s'assurer que ces procédures n'aboutissent pas à priver le contrevenant de son droit au recours ou de son droit à être présumé innocent.

233. Le dispositif de l'amende forfaitaire. L'amende forfaitaire a été introduite pour certaines infractions à la circulation routière par le décret du 28 décembre 1926. Elle a ensuite été élargie à certaines infractions en matière de stationnement puis aux quatre premières classes de contraventions²³⁰. À partir de la crise sanitaire, elle a été étendue à différentes contraventions de la cinquième classe²³¹. L'article R. 48-1 du Code de procédure pénale liste les différentes contraventions pouvant être réprimées au titre de cette procédure. Les contraventions du Code pénal y figurent en minorité, de sorte que l'essentiel des infractions punissables par voie d'amende forfaitaire consiste en des infractions à des réglementations techniques²³².

234. La procédure de l'amende forfaitaire incite le contrevenant à s'acquitter de l'amende sans saisir le juge, le paiement éteignant l'action publique sans procédure contentieuse²³³. Elle a pour point de départ l'envoi au contrevenant d'un avis de contravention ou sa remise en mains propres par un agent verbalisateur (art. A. 37 et s. CPP). Il doit ensuite s'acquitter du montant dans un délai de quarante-cinq jours suivant la constatation de l'infraction ou l'envoi de l'avis. Dans le but d'inciter le contrevenant à s'acquitter rapidement de l'amende, une minoration est prévue pour certaines contraventions si le paiement intervient dans les quinze jours suivant la constatation de l'infraction. À défaut de paiement ou de requête dans ce délai, le montant de l'amende est majoré et l'officier du ministère public émet un titre exécutoire permettant au Trésor public de procéder au recouvrement de manière

²²⁹ CEDH, 21 fév. 1984, *Öztürk c/ Allemagne*, préc.

²³⁰ Loi du 3 janvier 1972 tendant à simplifier la procédure en matière de contraventions ; loi du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal ; loi du 10 juillet 1989 relative à diverses dispositions en matière de sécurité routière et en matière de contraventions.

²³¹ La loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a étendu l'amende forfaitaire aux contraventions de la cinquième classe. Elle n'a pas précisé les infractions rentrant dans son champ d'application, de sorte que le recours à cette procédure est resté, un temps, théorique. Pendant la crise sanitaire, le décret du 28 mars 2020 a appliqué l'amende forfaitaire aux contraventions de la cinquième classe instituées. V. J.-B. PERRIER, « Le droit pénal du danger », *D.*, 2020, p. 937. La loi du 8 avril 2021 a ensuite introduit un article 529-2-1 al. 1 CPP permettant la pleine application du dispositif aux contraventions de la cinquième classe en leur étendant le mécanisme de l'amende minorée. V. J.-B. PERRIER, « L'efficacité de la justice et la simplification de la réponse pénale », *JCP G*, 2021, n°24, doct. 662. La liste des contraventions de la cinquième classe passibles d'amende forfaitaire a été complétée depuis lors. P. ex. décret n°2024-528 du 10 juin 2024.

²³² J.-H. ROBERT, « Tribunal de police – Amende et indemnité forfaitaires », *JurisClasseur Procédure pénale*, fasc. 20-10, 2023, n°11.

²³³ Pour une présentation détaillée de la procédure, V. J.-H. ROBERT, *ibid.* ; J.-P. CÉRÉ, « Amende forfaitaire », *Rep. Dr. Pen.*, 2023.

forcée et sans jugement. Le comptable public envoie alors un avis de paiement de l'amende majorée au contrevenant.

235. La suite de la procédure se veut également incitative. Ainsi, si le contrevenant règle l'amende dans un délai d'un mois à compter de la réception de l'avis, il bénéficie d'une réduction de 20 %. À l'expiration du délai de trente jours, les voies d'exécution sont diligentées contre lui, le législateur assimilant alors la procédure de l'amende forfaitaire à une procédure juridictionnelle²³⁴. À réception du premier avis de contravention, le justiciable peut former une requête motivée auprès du service verbalisateur afin qu'il la transmette à l'officier du ministère public. Ce dernier peut alors décider de classer l'affaire sans suite, déclarer la requête irrecevable – pour des raisons formelles - ou bien saisir le tribunal de police s'il estime la requête mal fondée. Une fois le délai de quarante-cinq jours passé, le contrevenant peut également former une réclamation contre le titre exécutoire qui lui a été délivré. Par ces deux recours, le contrevenant peut être jugé devant le Tribunal de police selon une procédure classique.

236. **Une limitation de l'accès au juge.** La procédure de l'amende forfaitaire cristallise les tensions entre la recherche de l'efficacité de la répression et la garantie des droits fondamentaux procéduraux du contrevenant. Elle a pour conséquence de limiter le droit du contrevenant à l'accès au juge, composante du droit à un tribunal. La procédure institue une « *inversion du contentieux* »²³⁵. Le contrevenant n'est sanctionné par un juge qu'en cas de requête ou réclamation. L'atteinte au droit à l'accès au juge est d'autant plus forte que, pour certaines infractions au Code de la route, la réclamation formée contre l'avis de contravention doit être accompagnée d'une consignation d'une somme correspondant au montant de l'amende et conditionne la légalité du recours²³⁶.

237. Pendant un temps, une difficulté concernant l'accès au juge a tenu au fait que l'officier du ministère public pouvait déclarer irrecevable une requête en exonération précédée de la consignation, sans qu'un recours ne soit prévu formellement contre cette décision²³⁷. La possibilité d'accéder au juge dépendait

²³⁴ J.-H. ROBERT, *Ibid.*, n°24.

²³⁵ É. BONIS, « La forfaitisation de la réponse pénale : la simplification au mépris des droits fondamentaux ? » in Y. CARPENTIER, A. GUIDICELLI (dir.), *La simplification de la procédure pénale, Actes d'un colloque tenu à Corte le 23 mars 2018*, PUAM 2019, p. 83 et s.

²³⁶ Art. 529-10 CPP.

²³⁷ La Cour de cassation a toutefois dégagé une interprétation extensive de l'article 530-2 du Code de procédure pénale pour estimer que la décision de rejet de la réclamation pouvait être contestée au titre d'un incident contentieux. Cass. Crim., 29 oct. 1997, n°97-81.904.

alors entièrement du parquet, ce qui portait une atteinte au droit au procès équitable du prévenu.²³⁸ Par une décision du 29 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a jugé que l'obligation de consignation était conforme à la Constitution et notamment au droit à un recours effectif et au principe de séparation des pouvoirs²³⁹. Toutefois, il a découvert une voie de droit contre la décision d'irrecevabilité de la requête afin de garantir l'effectivité du droit à l'accès au juge du contrevenant²⁴⁰. La Cour européenne des droits de l'homme a également estimé que ce dispositif concourait à la « *bonne administration de la justice en prévenant l'exercice de recours dilatoires et abusifs* » et évitait « *l'encombrement excessif du rôle du tribunal de police, dans le domaine de la circulation routière qui concerne l'ensemble de la population et se prête à des contestations fréquentes* »²⁴¹. Elle a admis la conventionnalité concrète de la consignation dès lors que le requérant n'avait pas de difficultés financières l'empêchant de verser cette somme dans les délais impartis. Ces arrêts ont abouti à la création d'une voie de recours spécifique introduite à l'article R. 49-18 du Code de procédure pénale.

238. La question s'est également posée de savoir si, en imposant au contrevenant de produire l'avis d'amende majorée sous peine d'irrecevabilité de la requête, l'article 530 du Code de procédure pénale portait atteinte au droit au recours effectif. En effet, certains officiers du ministère public avaient pris pour habitude de déclarer des requêtes irrecevables pour n'avoir pas produit l'avis, même dans des hypothèses où le contrevenant expliquait ne pas pouvoir le joindre car il ne l'avait pas reçu. Le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité de cette disposition. Il a émis une réserve d'interprétation et ouvert au contrevenant un recours contre la décision d'irrecevabilité s'il prouve que l'avis d'amende ne lui a pas été envoyé ou s'il justifie être dans l'impossibilité de le produire pour des motifs légitimes²⁴².

²³⁸ Sur cette question v. O. BACHELET, « Amende forfaitaire et circulation routière : les pratiques policières sur la sellette européenne », *D.*, 22 mars 2012 ; J.-P. CÉRÉ, « Le sort procédural de la contestation de l'amende forfaitaire. Entre pouvoirs du ministère public et respect du droit au juge », *AJ. Pén.*, 2012, p. 401, « La procédure d'amende forfaitaire contraventionnelle : l'une et ses multiples », *AJ. Pén.*, 2019, p. 416 ; C. AMBROISE-CASTÉROT, « Responsabilités et contentieux des contraventions routières », in *Mélanges C. Lazerges*, Dalloz, 2014, p. 457.

²³⁹ Cons. cons., 29 sept. 2010, n°2010-38 QPC, M. Jean-Yves G.

²⁴⁰ Il s'agit de l'incident contentieux prévu à l'article 711 CPP. La doctrine avait déjà milité en ce sens, V. J.-H. ROBERT, « Un bon conseil prodigué sur un ton réservé », *Dr. Pén.*, 2010, n°121.

²⁴¹ CEDH, 29 avr. 2008, *Thomas c/ France*, n°14279/05. Elle s'est également inspirée de la jurisprudence constitutionnelle et de la voie de droit créée pour juger la procédure conforme à la Convention. V. CEDH, 8 mars 2012, *Célice c/ France*, n°14166/09 ; CEDH, 8 mars 2012, *Cadène c/France*, n°12039/08.

²⁴² Cons. cons., 7 mai 2015, n°2015-467 QPC, M. Mohamed D.

239. La limitation de l'accès au juge peut également découler des pratiques de l'officier du ministère public face aux réclamations formées contre les avis de contraventions. Différents recours ont notamment révélé que certains officiers du ministère public avaient pris pour habitude de juger le bien-fondé des requêtes formées devant eux afin de les déclarer irrecevables. Les officiers devaient pourtant se borner à vérifier que les requêtes respectaient les exigences formelles imposées par les textes. Ces pratiques dépassaient la lettre des articles 530 et suivants du Code de procédure pénale et violaient le principe de séparation entre les fonctions de poursuites et de jugement²⁴³. Bien qu'elles aient été jugées illégales au regard des dispositions du Code de procédure pénale²⁴⁴ et du droit à un procès équitable²⁴⁵, ces pratiques témoignent de la fragilité du droit à l'accès au juge du contrevenant. Les travaux menés par les sociologues du droit confirment ce constat²⁴⁶.

240. L'amende forfaitaire et l'individualisation des peines. La procédure de l'amende forfaitaire apparaît peu compatible avec le principe d'individualisation des peines. Ce principe suppose qu'une sanction pénale ne soit appliquée que si le juge l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce²⁴⁷. Or, en fixant par avance les montants des peines d'amende selon un barème progressif et incitatif, le dispositif de l'amende forfaitaire introduit une « *barémisation* »²⁴⁸ des amendes. Le montant dont le contrevenant doit s'acquitter ne tient donc pas compte de sa situation personnelle ni des circonstances de l'infraction, mais découle du barème défini par le législateur. Cette limite à l'individualisation des peines est inhérente au dispositif de l'amende forfaitaire. Toutefois, elle s'étend également à la procédure juridictionnelle puisque le juge pénal ne peut prononcer une peine inférieure au montant de l'amende forfaitaire simple en cas de requête en exonération ou de l'amende forfaitaire majorée en cas de réclamation²⁴⁹.

241. Le dispositif introduit une peine plancher qui semble peu compatible avec l'exigence d'individualisation des peines. Pour cette raison, R. Josseume estime

²⁴³ J.-P. CÉRÉ, « La procédure d'amende forfaitaire contraventionnelle : l'une et ses multiples », *op. cit.*

²⁴⁴ Cass. Crim. 2 mars 2011, n°10-84.060.

²⁴⁵ CEDH 21 mai 2002, *Peltier c/ France*, n°32872/96 ; CEDH 7 mars 2006, *Besseau c/ France*, n°73893/01 ; CEDH 8 mars 2012, *Célice c/ France et Cadène c/ France*, *préc.*

²⁴⁶ A. DAILLÈRE, « L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit », *Champ pénal*, 26, 2022.

²⁴⁷ P. ex : Cons. cons., 29 mars 2019, n°2019-770 QPC, *M. Chamsoudine C.*

²⁴⁸ X. ANONIN, *La spécificité contraventionnelle en matière pénale*, th. Univ. Aix-Marseille, 2018, p. 208.

²⁴⁹ Art. 530-1 al. 2 CPP.

qu'il réduit le rôle du juge à celui d'un automate²⁵⁰. Le Conseil constitutionnel a toutefois considéré que l'instauration d'une peine minimale ne méconnaissait pas le principe de nécessité des peines dès lors que le juge conservait la faculté de fixer la peine dans les limites de l'amende minimale et du plafond prévu. Il peut proportionner le montant de l'amende à la gravité de la contravention commise, à la personnalité de son auteur et à ses ressources. Il a finalement jugé que le législateur avait « *dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et pour assurer la répression effective des infractions, retenu un dispositif qui fait obstacle à la multiplication des contestations dilatoires* ». Cette décision renferme une nette limitation du principe d'individualisation en matière contraventionnelle. Elle revient à considérer qu'il « *n'oblige pas à laisser au juge le choix du principe de la peine mais seulement de ses modalités ce qui est plus discutable* »²⁵¹.

242. Les différentes restrictions observées ont pour fondement le recours à la procédure simplifiée que constitue l'amende forfaitaire. Elles sont justifiées par la volonté de gérer le plus efficacement possible des contentieux de masse et traduisent une conciliation entre les droits des contrevenants et les impératifs d'une bonne administration de la justice. D'autres limitations sont applicables à l'ensemble des contraventions et témoignent d'un décalage entre les principes applicables à la procédure délictuelle et criminelle et ceux applicables en matière contraventionnelle.

2) Les limitations applicables à l'ensemble des contraventions

243. **Les limitations des facultés de recours contre les jugements de police.** La matière contraventionnelle se caractérise par un affaiblissement général de l'accès au juge et des principes découlant du droit au procès équitable. Non seulement le législateur a complexifié l'accès au juge en ce qui concerne le jugement du contrevenant, mais il a également limité les facultés de recours contre les jugements de police. L'article 546 al. 1^{er} du Code de procédure pénale prévoit ainsi une importante limitation de la faculté d'appel à l'encontre des jugements en matière de contraventions. Cette disposition ouvre l'appel au prévenu, à la personne civilement responsable et au ministère public lorsque l'amende encourue est celle

²⁵⁰ R. JOSSEAUME, J.-C. TEISSEDER, « La constitutionnalité des peines planchers en droit routier ou la consécration du juge "automate" », *Gaz. Pal.*, 2011, n°293, p. 10.

²⁵¹ B. DE LAMY, « Actualité de la constitutionnalisation des peines : maintien d'un clair-obscur », *RSC*, 2012, p. 230.

des contraventions de la cinquième classe, lorsque le jugement a abouti au prononcé d'une peine de suspension du permis de conduire et lorsque l'amende prononcée est inférieure à la peine prévue pour les contraventions de la deuxième classe (soit 150 euros). La Cour de cassation a jugé cette disposition conforme au droit au recours devant une juridiction supérieure prévu à l'article 2 du Protocole additionnel n°7 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁵². En effet, ce texte prévoit le droit à un double degré de juridiction en matière pénale, tout en admettant qu'il peut faire l'objet d'exceptions pour des infractions mineures.

244. Les limitations procédurales liées à la valeur probante des procès-verbaux. En matière pénale, les procès-verbaux et les rapports les constatant ne valent qu'à titre de renseignement²⁵³. Cette valeur relative des procès-verbaux s'explique par le souci de garantir la présomption d'innocence, la liberté de la preuve et l'égalité d'armes. Elle permet de préserver la souveraineté du juge dans l'appréciation des faits et de s'assurer qu'il se détermine en fonction de son intime conviction. Le principe est inversé en matière contraventionnelle. L'article 537 du Code de procédure pénale prévoit que, sauf dans les cas où la loi en dispose autrement, les procès-verbaux ou rapports établis par les agents de constatation font foi jusqu'à preuve du contraire. Les énonciations qu'ils renferment ne peuvent être renversées que par écrit ou par témoins. La valeur probante des procès-verbaux en matière contraventionnelle peut s'expliquer par la dimension matérielle de l'infraction. Les contraventions ne supposant pas la caractérisation d'une faute morale, il peut être compréhensible que la constatation de la commission du fait reproché par un agent assermenté fasse foi jusqu'à preuve du contraire. La présomption de vérité serait également justifiée par la simplicité des infractions et leur faible gravité. Il reste que la force attachée aux procès-verbaux aboutit à instituer une présomption de culpabilité et modifie l'administration de la charge de la preuve pénale. Le ministère public n'est pas tenu de démontrer positivement la culpabilité du contrevenant et le doute ne profite pas au prévenu²⁵⁴. La présomption de vérité attachée aux procès-verbaux a des conséquences importantes puisque les juridictions du fond ne peuvent relaxer l'individu sans constater la preuve contraire

²⁵² Cass. Crim., 3 avr. 2013, n°12-85.721 ; Cass. Crim., 25 sept. 2012, n°12-84.520.

²⁵³ Art. 430 CPP.

²⁵⁴ Cass. Crim., 9 nov. 2005, n°05-83.651, note J. BUISSON, *Procédures*, 2005, comm. 17.

à leurs énonciations²⁵⁵. Cette inversion de la charge de la preuve peut sembler en contradiction avec le principe de présomption d'innocence. Elle a ainsi conduit certains auteurs à assimiler la force probante des procès-verbaux à une survivance du système des preuves légales de l'Ancien Régime²⁵⁶ et à une limitation à l'intime conviction du juge répressif²⁵⁷.

245. En raison de son apparente contrariété avec les principes fondamentaux du droit pénal, l'article 537 du Code de procédure pénale a été contesté à plusieurs occasions. La Chambre criminelle de la Cour de cassation a été saisie de recours interrogeant sa conformité avec le droit à un procès équitable, à l'égalité des armes et à la présomption d'innocence²⁵⁸. Les recours dirigés contre cette disposition ont alors été systématiquement rejetés au motif que le contrevenant disposait de la faculté de renverser les énonciations des procès-verbaux²⁵⁹.

246. Sur ce point, la jurisprudence de la Cour de cassation semble en contradiction avec la portée conférée par les juges constitutionnel et européen à la présomption d'innocence. Ils n'admettent les présomptions de culpabilité que dans la mesure où elles ne présentent pas de caractère réfragable. La Cour européenne des droits de l'homme considère que « *l'article 6§2 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui n'a pas pour objet de limiter les modes de preuve prévus par la loi interne mais d'exiger que la culpabilité soit légalement établie, ne fait pas obstacle aux présomptions de fait ou de droit instituées en matière pénale, dès lors que lesdites présomptions (...) prennent en compte la gravité de l'enjeu et laissent entiers les droits de la défense* »²⁶⁰. Le Conseil constitutionnel développe une position similaire puisqu'il considère qu'« *en principe, le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive ; mais que toutefois, à titre exceptionnel, de telles présomptions peuvent être établies, notamment en matière contraventionnelle, dès lors qu'elles ne revêtent pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité* »²⁶¹. Ces jurisprudences ne supposent pas que la présomption de véracité des procès-verbaux soit contraire à la

²⁵⁵ Cass. crim., 18 oct. 2000, n°00-82.689 ; Cass. crim., 12 oct. 2005, n°05-81.542 ; Cass. crim., 28 mars 2017, n°16-83.566.

²⁵⁶ T. BESSE, « Article 537 du Code de procédure pénale et procès équitable en matière contraventionnelle : preuve contraire ou *probatio diabolica* ? », *Dr. Pén.*, 2017, n°11, étude 22.

²⁵⁷ J. BUISSON, « Les limites de l'intime conviction du juge répressif », *Procédures*, 2000, chron. 6.

²⁵⁸ C. KRIEF-SEMITKO, « Le procès équitable en matière contraventionnelle », *AJ Pén.*, 2015, p. 478.

²⁵⁹ Cass. Crim., 22 janv. 2013, n°12-90.067 ; Cass. Crim., 4 mars 2014, n°13-90.041 ; Cass. Crim., 15 janv. 2014, n°13-90.032.

²⁶⁰ CEDH, 7 oct. 1988, *Salabiaku c/ France*, préc.

²⁶¹ Cons. cons., 16 juin 1999, n°99-411 DC, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, préc.

présomption d'innocence. Toutefois, elles impliquent un contrôle renforcé de leurs énonciations et l'admission de preuves contraires. Si certains arrêts récents vont dans le sens d'une inflexion de la position de la Cour de cassation, notamment en ce qu'ils invitent les juges du fond à prendre davantage en compte les preuves contraires apportées²⁶², ils n'ont pas, en l'état des choses, abouti à une réévaluation de la force probante des procès-verbaux, au regret de certains²⁶³.

247. Une procédure à dominante administrative. Par ailleurs, la procédure applicable aux contraventions fait une large place aux autorités administratives. En raison de l'ampleur et de la diversité des infractions commises, les effectifs traditionnels de la police judiciaire peinent à absorber l'intégralité de la délinquance contraventionnelle. Le législateur a été contraint de faire preuve d'ingéniosité dans l'attribution de compétences de constatations et de recherche des infractions. Il a notamment confié de telles compétences aux autorités administratives. Bien que le phénomène ne soit pas limité à la matière contraventionnelle mais soit commun aux droits pénaux à dimension technique, il a pour effet de marginaliser le rôle des organes de police judiciaire traditionnels en matière contraventionnelle²⁶⁴.

248. Le Code de procédure pénale distingue différentes catégories d'agents de police judiciaire : les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints. En principe, les officiers de police judiciaire, c'est-à-dire essentiellement les maires, leurs adjoints, les officiers de gendarmerie et les officiers et commissaires de la police nationale²⁶⁵, bénéficient d'une compétence générale pour la constatation des infractions²⁶⁶. Les agents de police judiciaire interviennent pour seconder les officiers dans la constatation et la recherche des infractions²⁶⁷. Quant aux agents de police judiciaire adjoints, il s'agit de divers fonctionnaires, voire agents contractuels, auxquels il incombe de constater des infractions à des réglementations données. En pratique, les agents de police judiciaire adjoints constituent les « *forces vives* »²⁶⁸ de la recherche des contraventions par l'effet d'une spécialisation des autorités. En matière

²⁶² Cass. Crim., 20 sept. 2016, n°16-80.148 ; Cass. Crim., 27 janv. 2016, n°15-80.395.

²⁶³ T. BESSE, *op. cit.*

²⁶⁴ X. ANONIN, *op. cit.*, p. 171 et s.

²⁶⁵ Art. 16 CPP.

²⁶⁶ Art. 14 CPP.

²⁶⁷ Art. 21 CPP.

²⁶⁸ X. ANONIN, *op. cit.*, p. 173 et s.

d'infractions au Code de la route²⁶⁹, de même que dans les secteurs techniques tels que le droit de l'environnement et le droit des transports, la constatation des contraventions est essentiellement le fait d'agents de police judiciaire adjoints et de fonctionnaires spécialisés auxquels la loi confère cette compétence²⁷⁰.

249. La spécialisation est également territoriale : les autorités de police municipale placées sous l'autorité du maire ou du préfet de police à Paris participent ainsi à la constatation des contraventions aux arrêtés de police municipale et aux contraventions relevant de l'ordre public communal²⁷¹. Les doctrines « *d'ultra proximité* » promues par les maires confortent la spécialisation de la police municipale dans l'appréhension des contraventions²⁷². Les polices municipales incarnent la police de proximité et disposent d'une compétence étendue pour les infractions relevant de la tranquillité publique et les incivilités²⁷³. Cela se traduit par des missions élargies en matière de contraventions aux arrêtés de police et au Code de la route, voire de sanctions administratives relevant de l'ordre public communal. Ils agissent pour le compte de l'État²⁷⁴, de sorte que les différents frais engagés par les communes afin d'organiser le traitement et la perception des contraventions font l'objet d'une compensation²⁷⁵. En définitive, X. Anonin a pu en déduire que « *les agents de police judiciaire adjoints, tant de l'État que des communes, bien qu'ayant des compétences générales, constituent de réelles forces de police spécialisée en matière contraventionnelle au point que leur action puisse s'articuler parfois autour de cette seule fin* »²⁷⁶.

250. Ces éléments confirment que les contraventions, bien qu'inscrites dans le champ du droit pénal, s'en écartent à plusieurs égards. Leur régime atténué justifie de les replacer dans une perspective plus large tenant compte de l'existence d'un *continuum* entre droit pénal et droit administratif. L'analyse des points de convergence et de divergence avec les sanctions administratives met ainsi en

²⁶⁹ L'article L. 130-4 du Code de la route dresse ainsi une liste des différents agents habilités à constater les contraventions.

²⁷⁰ Art. 15°3 CPP. Il peut s'agir des agents des douanes, des services fiscaux, gardes assermentés, agents des eaux et forêts, etc. V. CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*, Doc. Fr., 2021, p. 225 et s.

²⁷¹ Art. R. 15-33-29-3 CPP ; Art. R. 532-2 al. 2 CSI.

²⁷² J. WOLIKOW, F. DENION, « Agent de police municipale : fonctionnaire classique ou singulier ? Éloge de la déontologie, de l'organisation et de la libre administration », *AJCT*, 2023, p. 472.

²⁷³ X. LATOUR, O. RENAUDIE, « Il est temps d'octroyer un vrai pouvoir judiciaire aux polices municipales », *Le Figaro*, 9 avr. 2024.

²⁷⁴ L. 1611-2-1 CGCT.

²⁷⁵ Ainsi, l'article 86 III de la loi n°2011-1978.

²⁷⁶ X. ANONIN, *op. cit.*, p. 176

lumière leur commune appartenance à la catégorie des infractions à dominante administrative.

II) La comparaison avec le régime des sanctions administratives

251. Certaines similitudes de régime s'observent entre contraventions et sanctions administratives et expriment leur appartenance à la catégorie des infractions à dominante administrative (A). D'inspiration commune, les deux types de sanctions diffèrent toutefois par la portée des garanties reconnues. Alors que le régime des sanctions administratives est de plus en plus traversé par les impératifs du droit pénal, celui des contraventions a faiblement évolué et reste fortement dérogatoire. Dans certaines hypothèses, elles sont soumises à des règles moins avantageuses que celles applicables à la répression administrative (B).

A) Des régimes semblables

252. **Des régimes substantiels semblables.** Les contraventions et les sanctions administratives sont assujetties de manière mesurée aux exigences et garanties propres aux infractions pénales. S'agissant du régime substantiel des infractions, elles entretiennent une relation souple au principe de légalité des délits et des peines, bien que certaines différences subsistent. Ainsi, si l'autorité réglementaire est toujours compétente pour définir des faits passibles de contraventions et leur assortir des peines²⁷⁷, elle ne peut le faire que dans des hypothèses limitées en matière administrative²⁷⁸. Il apparaît également que l'exigence de légalité matérielle est plus souple en matière de sanctions administratives, le juge admettant des renvois à des obligations peu précises pesant sur les administrés²⁷⁹.

253. En revanche, les conditions d'engagement de la responsabilité de l'individu sont davantage homogènes. Ces infractions reposent en majorité sur une approche objective de la responsabilité. Dans les deux cas, l'exigence de l'intention est exceptionnelle et doit découler expressément du texte²⁸⁰. La commission du fait prohibé établit la faute nécessaire à l'engagement de la responsabilité de l'individu, sauf cas de force majeure. Les contraventions et sanctions administratives peuvent

²⁷⁷ *Infra* n°280 et s.

²⁷⁸ *Supra* n° 197.

²⁷⁹ *Supra* n° 198.

²⁸⁰ Art. 121-3. C. pén. ; *supra* n°199.

également être imputées plus facilement à des personnes n'ayant pas participé personnellement à la commission de l'infraction. Selon G. Dellis, cet état du droit s'expliquerait par le souci d'assurer une cohérence au sein du système répressif et de limiter l'exigence de l'intention au « *noyau dur de la répression pénale* », et notamment aux infractions passibles de peines privatives de liberté²⁸¹.

254. Orientées vers des manquements objectifs et préventifs, les contraventions et sanctions administratives ne répriment pas la tentative²⁸². Elles entendent également la complicité de manière restrictive. En matière contraventionnelle, la complicité par aide et assistance est exclue et seule la complicité par provocation et instruction est retenue²⁸³. La jurisprudence administrative semble être plus stricte car elle ne donne pas à voir d'hypothèses où un administré aurait été puni de sanctions administratives au titre de la complicité. Enfin, la récidive est exceptionnelle dans les deux cas. Pour les contraventions, elle n'est admise que « *dans les cas où le règlement le prévoit, lorsque la personne (...), déjà condamnée définitivement pour une contravention de la 5^e classe, commet, dans le délai d'un an à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine, la même contravention...* »²⁸⁴. Si dans les faits, elle est systématiquement prévue pour les contraventions de la cinquième classe définies dans le Code pénal²⁸⁵, elle demeure exclue pour une majorité d'infractions. En droit administratif, la récidive occupe une place ambivalente. Certains auteurs tels que F. Rollin considèrent qu'elle est au cœur de nombreux dispositifs de sanctions administratives²⁸⁶. Néanmoins, il s'agit alors de mécanismes punissant la réitération d'infractions et non pas de récidive à strictement parler - celle-ci impliquant un jugement déclarant l'individu coupable. La récidive peut toutefois être définie par les textes instituant les sanctions. Ainsi, l'article L. 114-17 du Code de sécurité sociale prévoit expressément la récidive comme une cause d'aggravation de la peine.

255. Les sanctions prononcées obéissent également à des règles semblables. Pour les deux catégories, les sanctions se cumulent aisément entre elles et avec des peines délictuelles ou criminelles²⁸⁷. En raison de leur faible gravité et de leur dimension disciplinaire, les contraventions des quatre premières classes sont également

²⁸¹ G. DELLIS, *op. cit.*, p. 271.

²⁸² Art. 121-4, 2° C. pén. *a contrario*.

²⁸³ Art. 121-7 al. 2 et R. 610-2 al. 2 C. pén.

²⁸⁴ Art. 132-11 et 132-15 C. pén.

²⁸⁵ C. COURTIN, « Contraventions », *Rep. dr. Pen*, Dalloz, 2025, n°73 et s.

²⁸⁶ F. ROLLIN, « La récidive administrative », *AJDA*, 2009, p. 2148.

²⁸⁷ Un arrêt semble ne pas exclure que la complicité puisse être sanctionnée. V. Cour administrative d'appel de Paris, 2 nov. 2011, n°08PA04535.

exclues du champ du sursis simple. Comme l'a relevé J.-H. Robert, « *la raison de ce paradoxe est que l'institution tend à permettre à la justice de se faire une meilleure opinion de la personnalité du condamné, et que cet examen est inutile en matière de contraventions : le condamné n'est qu'une personne incivique qu'on veut rappeler à l'ordre* »²⁸⁸. En matière administrative, le sursis à proprement parler, c'est-à-dire la dispense d'exécution de la peine, ne semble pas admise en dehors des sanctions infligées aux agents publics²⁸⁹.

256. Une procédure à dominante administrative. Enfin, s'agissant du régime procédural des infractions, elles sont recherchées et réprimées selon des modalités renforçant l'emprise de l'administration dans le processus répressif. De nombreux fonctionnaires sont habilités à constater les contraventions et les faits passibles de sanctions administratives²⁹⁰. Les sanctions sont susceptibles d'être prononcées avant toute saisine du juge et lorsqu'il est effectivement saisi, l'exigence d'individualisation de la sanction est d'une portée limitée. Les solutions en matière administrative s'inspirent de celles rendues en matière contraventionnelle pour admettre la légalité de la barémisation des sanctions, dès lors qu'« *une discussion sur l'imputabilité effective des manquements reprochés* » et une prise en compte des circonstances de l'espèce sont possibles²⁹¹.

257. Sur un plan davantage sociologique, la marginalisation du rôle du juge favorise le dialogue, qu'il intervienne avec les agents verbalisateurs compétents pour les contraventions ou les autorités administratives compétentes en matière de sanctions administratives. Les contraventions de grande voirie doivent alors être situées en marge des contraventions et sanctions administratives, en ce qu'elles ne sont pas attachées au principe d'opportunité des poursuites et comprennent ainsi un espace de dialogue et de tolérance plus limité²⁹².

258. Des convergences observées en droit comparé : les infractions à dominante administrative. Ces similitudes de régime ne sont pas spécifiques au cas

²⁸⁸ J.-H. ROBERT, « Sursis simple », *JurisClasseur*, Fasc. 20, 2021, n°19.

²⁸⁹ P. ex : art. L.533-3 CGFP.

²⁹⁰ CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*, Doc. Fr., 2021. V. *Supra* n°111.

²⁹¹ CE, 11 mai 2016, *SASP Football club de Nantes*, n°388322.

²⁹² Toutefois, cela n'exclut pas les phénomènes de tolérance administrative. V. A. VAN LANG, « Droit répressif de l'environnement : perspectives en droit administratif », *RJE*, 2014, HS, vol. 39, p. 33 ; J. BÉTAILLE, *L'effectivité du droit de l'environnement*, th. Univ. Limoges, 2012, p. 212 et s.

français. Les travaux menés en droit interne et en droit comparé lors du XIV^e Congrès international de droit pénal et ceux réalisés par M. Delmas-Marty, ont mis en lumière l'existence d'un *continuum* entre le droit pénal et le droit administratif dépassant les critères formels tirés du choix de qualification fait par le législateur²⁹³. Ils ont mis en évidence certaines convergences entre les différents pays observés. En particulier, ils ont révélé qu'indépendamment de la qualification pénale ou administrative formellement retenue, les infractions à dominante administrative dépendent d'un socle de règles d'intensité semblable. Dans cette approche, les infractions pénales *stricto sensu* relevant du circuit pénal traditionnel et soumises aux règles fondamentales du droit pénal doivent être distinguées des infractions à dominante administrative. Ces dernières correspondent aux infractions pénales et administratives ayant en commun d'être faiblement subordonnées aux principes du droit pénal notamment à ses règles procédurales. Il peut s'agir de contraventions administratives - telles que les *Ordnungswidrigkeiten* allemandes -, de contraventions pénales ou de sanctions administratives.

259. Les différents systèmes étudiés comportent « *une différence, sinon de nature, du moins de degré, entre les systèmes de sanction à dominante pénale ou administrative* »²⁹⁴. Dans sa dimension formelle, le principe de légalité est rarement exigé pour les infractions à dominante administrative. Les différents systèmes étudiés admettent des définitions peu précises des éléments constitutifs des infractions et recourent largement à la technique de l'incrimination par renvoi²⁹⁵. Les principes guidant l'interprétation de la loi pénale sont également moins rigides. En droit portugais, les *mera-ordenação social* peuvent ainsi faire l'objet d'une interprétation par analogie²⁹⁶. Le principe de responsabilité personnelle a une portée atténuée en matière d'infractions à dominante administrative. En Allemagne, les sanctions prévues pour les *Ordnungswidrigkeiten* s'appliquent à l'ensemble des participants à l'infraction sans distinction entre l'auteur, le complice et l'instigateur²⁹⁷. La responsabilité de l'employeur est admise plus aisément²⁹⁸. Ces systèmes de sanctions conçoivent de manière extensive les faits justificatifs et permettent plus

²⁹³ M. DELMAS-MARTY, « Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal », in XIV^e Congrès international du droit pénal, *Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal*, RIDP, 1988, n°1-2, vol. 59, p. 36.

²⁹⁴ M. DELMAS-MARTY, « Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal », *op. cit.*, p. 32

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 36

²⁹⁶ J. FARIA COSTA, « Rapport Portugais », RIDP, 1988, vol. 59, n°1-2, p. 347 et s.

²⁹⁷ T. WEIGEND, « Rapport RFA », RIDP, 1988, vol. 59, n°1-2, p. 68 et s.

²⁹⁸ J. GAUTHIER, « Rapport Suisse », RIDP, 1988, vol. 59, n°1-2, p. 399 et s.

facilement d'opposer le comportement de l'administration comme une cause d'exonération²⁹⁹.

260. Sur le plan procédural, les garanties relatives au procès pénal sont restreintes en matière d'infractions à dominante administrative. L'atténuation des règles du procès pénal a pour but de faciliter, simplifier et accélérer la répression³⁰⁰. Ce phénomène est particulièrement commun en matière d'infractions aux règles de circulation routière. La procédure de l'amende forfaitaire s'applique à ces manquements dans la majorité des pays. Or, indépendamment de la nature pénale ou administrative de la sanction, elle présente certaines convergences et s'affirme comme une « *catégorie tout à fait originale de sanctions, marquée par l'extrême simplicité et rapidité du système* »³⁰¹.

261. En somme, le régime des contraventions les rapproche sensiblement des sanctions administratives car dans les deux cas les garanties pénales sont d'une portée limitée. Cette communauté de régime tient certainement au fait que les contraventions et sanctions administratives sont entourées d'une faible réprobation morale et excluent le prononcé de peines privatives de liberté. La recherche de l'efficacité de la répression justifie la modulation ou la mise à l'écart des principes du droit pénal. Il reste que, le régime de la répression administrative étant variable, il peut s'avérer plus protecteur que celui applicable aux contraventions. La comparaison des règles applicables aux sanctions prononcées dans les secteurs techniques le confirme.

B) Un régime contraventionnel moins protecteur

262. **Les contraventions et sanctions administratives dans les secteurs techniques.** Le régime applicable aux sanctions administratives découlant essentiellement des textes les instituant, il peut parfois se révéler plus protecteur que celui applicable aux contraventions. Or, dans les secteurs techniques tels que le droit de l'environnement, le droit de l'urbanisme ou le droit de la consommation, il arrive fréquemment qu'un même comportement encoure concurremment des peines contraventionnelles ou des sanctions administratives³⁰². Les mêmes faits peuvent être punis de contraventions et réprimés au titre de la procédure de

²⁹⁹ T. WEIGEND, *op. cit.*

³⁰⁰ M. DELMAS-MARTY, « Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal », *op. cit.*, p. 38

³⁰¹ *Ibid.*, p. 35.

³⁰² *Supra* n°108.

l'amende forfaitaire ou réprimés par voie administrative. Par exemple, le dépôt de déchet en dehors des emplacements autorisés est puni de peines contraventionnelles³⁰³ pouvant prendre la forme d'une amende forfaitaire³⁰⁴ et de sanctions administratives³⁰⁵. Dans cette hypothèse, l'administré bénéficie d'un régime moins protecteur selon qu'il est poursuivi par voie administrative ou pénale. Au titre de la voie pénale, il s'expose à une sanction dès la constatation de son infraction. En matière administrative, il est mis en demeure de se conformer à ses obligations et dans de nombreuses hypothèses il n'encourt la sanction qu'en cas de réitération ou de continuation de l'infraction. Dans les deux cas, il peut se voir infliger une sanction sans intervention du juge et la peine prononcée est exécutoire sans recours juridictionnel. Poursuivi au titre de contraventions, le justiciable ne peut pas présenter sa défense avant le prononcé de la sanction alors qu'il y a droit en matière administrative³⁰⁶.

263. La contestation de la sanction est également enserrée dans des délais plus courts en matière pénale. Le contrevenant doit ainsi contester l'amende forfaitaire dans un délai de quarante-cinq jours, contre deux mois en matière administrative. Il accèdera difficilement à la justice et s'il est reconnu coupable, la juridiction de police devra prononcer une amende qui ne pourra pas être inférieure au montant de l'amende forfaitaire initialement infligée. En matière contraventionnelle, le principe d'interdiction de la réformation *in pejus* semble donc inversé alors qu'il est de pleine application aux sanctions administratives³⁰⁷. En théorie, le justiciable aura moins donc moins de chances de voir sa peine réduite en matière contraventionnelle qu'en matière administrative.

264. Cette comparaison ne peut être menée à son terme, tant elle impliquerait une recension exacte des régimes respectivement applicables aux sanctions administratives et aux contraventions de même gravité. Néanmoins, elle lève une représentation certainement présente dans l'esprit des juristes selon laquelle la répression administrative serait une voie de droit moins protectrice que le droit pénal. Elle indique également que si les sanctions administratives sont de plus en

³⁰³ Art. R. 635-8 et R. 632-1 C. pén.

³⁰⁴ Art. R. 48-1, 2) h° CPP.

³⁰⁵ Art. L. 541-3 C. Envir.

³⁰⁶ Par exemple, s'il a commis un manquement relevant du champ de l'amende administrative municipale prévue à l'article L. 2212-2-1 CGCT, l'administré dispose d'un délai de dix jours pour présenter ses observations écrites ou orales.

³⁰⁷ CE, 16 mars 1984, *Moreau*, n°41438 ; R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n°1380.

plus soumises aux garanties du droit pénal, ces garanties ne sont pas nécessairement appliquées avec la même rigueur en matière contraventionnelle.

265. *In fine*, les contraventions ne se situent pas nécessairement dans un espace intermédiaire entre sanctions administratives et infractions pénales. À différents égards, elles sont soumises à des règles moins rigoureuses que celles applicables à ces sanctions. Il reste que la faculté de tempérer la portée des principes fondamentaux du droit pénal les rapproche fortement des sanctions administratives et de la catégorie plus vaste des infractions à dominante administrative.

Conclusion du Chapitre 2

266. Le mouvement de constitutionnalisation du droit pénal et de pénalisation de la répression administrative a conduit à un important rapprochement entre les infractions pénales et les sanctions administratives. Cependant, il n'a pas abouti à un plein alignement des régimes respectifs des sanctions. En tant qu'elle est un procédé de mise en œuvre de la fonction administrative, la répression administrative demeure soumise de manière mesurée et variable aux garanties issues du droit pénal. Dans ce contexte, l'idée selon laquelle l'émergence d'un socle de garanties communes aux mesures répressives limite les enjeux à l'identification de la nature de la contravention peut être tempérée. Plus encore, l'analyse des jurisprudences relatives aux contraventions révèle qu'elles sont assujetties à des règles d'une intensité semblable à celles appliquées aux sanctions administratives. Les deux catégories s'affirment alors comme des infractions à dominante administrative. Cette expression oxymorique souligne que les mesures situées à la frontière du droit pénal et du droit administratif sont soumises à des règles communes puisant leur fondement dans la recherche de célérité et d'efficacité de la répression au détriment des exigences du droit pénal.

267. L'étude se conclut le constat d'un certain paradoxe : du fait de la sophistication croissante des sanctions administratives, les règles qui leur sont applicables se montrent parfois plus protectrices que celles du droit contraventionnel. Les rapports institutionnels confirment que les pouvoirs publics sont parfois peu enclins à substituer des sanctions administratives à des contraventions en raison de la lourdeur de la procédure administrative. En définitive, les contraventions ne se situent pas seulement à la frontière de l'infraction pénale et de la sanction administrative. Elles constituent une catégorie d'infraction permettant la mise à l'écart de principes communs à l'ensemble des mesures répressives.

CONCLUSION DU TITRE 1

268. J.-L. Bergel a mis en lumière un principe structurant de la logique juridique selon lequel la nature juridique d'un objet guide le choix de son régime¹. Sous ce prisme, l'étude de la nature d'un objet devrait prendre appui sur les qualifications retenues par les pouvoirs publics et le juge. Cependant, F. Rouvière a démontré qu'il peut être nécessaire pour le juriste de procéder inversement afin de retrouver la cohérence du droit². L'étude du régime d'un objet peut apporter d'utiles renseignements concernant sa nature juridique profonde. L'étude de la contravention et de sa nature pénale procède de cette logique.

269. Le législateur a fait le choix d'intégrer les contraventions au sein du droit pénal en consacrant la classification tripartite des infractions. L'étude a permis de démontrer que ce choix est artificiel et qu'il est en décalage avec leur nature juridique réelle. Les contraventions présentent d'importantes similitudes avec les sanctions administratives sur le plan de leur contenu et de leurs finalités. Elles sanctionnent des règlements administratifs, protègent des valeurs sociales étroitement associées à la répression administrative et constituent un moyen de déjudiciariser certains contentieux. Leur appartenance au droit pénal apparaît à ce point précaire que plusieurs pays ont fait le choix de dépénaliser la catégorie - en partie ou dans son ensemble. La nature pénale de la contravention est donc relative. Par ailleurs, l'étude de leur régime juridique ne permet pas davantage de les appréhender comme de véritables infractions pénales. Les garanties propres au droit pénal sont fréquemment limitées ou exclues en matière contraventionnelle, ce qui les rapproche de nouveau des sanctions administratives. Ce constat confirme que « *l'acte légal de qualification, destiné à classer l'infraction au sein de l'une des trois catégories disponibles, n'est (...) pas un acte neutre* »³. En somme, si la contravention s'affirme comme une infraction formellement pénale, son contenu et son régime présentent une certaine parenté avec les sanctions administratives.

¹ J.-L. BERGEL, « Différence de nature (égale) différence de régime », *RTD civ.*, 1984, p. 258.

² F. ROUVIÈRE, « Le revers du principe "différence de nature (égale) différence de régime" », in *Mélanges J.-L. Bergel*, Bruylant, p. 415 et s.

³ Y. MAYAUD, *Droit pénal général*, PUF, 2021, p. 345.

TITRE 2 : DES LIENS ÉTROITS AVEC LA POLICE ADMINISTRATIVE

270. Les contraventions occupent une place originale en droit pénal. Elles obéissent à un régime dérogatoire aux principes essentiels du droit pénal tout en se rapprochant de certains procédés relevant du droit administratif. Si cette proximité est perceptible au regard des similitudes d'objet et de régime observées entre les contraventions et les sanctions administratives, elle tient également aux liens étroits qu'elles entretiennent avec la police administrative. L'étude de ces liens soulève alors des questions juridiques tenant à l'articulation et à la distinction entre loi pénale et police administrative.

271. De manière générale, l'infraction pénale et la mesure de police relèvent d'une même inspiration. Dans les deux cas, il s'agit de mesures restrictives des droits et libertés guidées par le souci de protéger l'ordre public. La loi pénale et la mesure de police administrative exercent une fonction commune: celle d'assurer la discipline au sein de l'État¹. Néanmoins, le droit pénal et la police administrative sont traditionnellement présentés comme poursuivant des finalités distinctes. Le premier vise à réprimer les comportements jugés contraires aux valeurs essentielles de la société tandis que la seconde cherche à prévenir les troubles à l'ordre public.

272. Cette distinction s'estompe en matière de contraventions. Ces dernières présentent souvent une dimension préventive marquée et interviennent en amont de toute atteinte concrète à l'ordre public. Leur caractère réglementaire les rapproche des mesures de police administrative tant dans leur processus d'élaboration que dans leur contrôle juridictionnel. Sur un plan davantage symbolique, les contraventions relèvent d'une philosophie distincte des autres infractions pénales. Elles sont peu soumises au principe de subsidiarité du droit pénal et ont vocation à se saisir de divers agissements faiblement attentatoires à l'ordre public. La doctrine considère également qu'elles tendent à réprimer des agissements axiologiquement neutres². Elles se séparent en ce sens des autres infractions pénales par lesquelles le législateur définit les valeurs sociales fondamentales de la société.

¹ É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, T. 2. L'auteur y explique que la spécificité de la fonction de police tient au fait qu'elle constitue le versant disciplinaire de l'institution étatique. Elle repose sur l'ordre public, en tant que norme de nécessité guidant l'élaboration de son droit.

² X. PIN, *Droit pénal général*, Dalloz, 2024, p. 3-4.

273. À cet égard, l'étude montre qu'il existe différents points de contacts entre contraventions et police administrative. Leur analyse ne vise pas à remettre en cause l'appartenance formelle des contraventions au droit pénal mais à mettre en évidence leur position à l'intersection de l'infraction pénale et de la mesure de police. Elle éclaire également des questions plus générales relatives à l'évolution des frontières entre répression et prévention, sanction pénale et mesure de police administrative.

274. L'étude du règlement, support textuel des contraventions, révèle qu'il s'apparente davantage à un règlement de police qu'à une loi pénale classique. Compte tenu du fondement de la compétence réglementaire et du régime contentieux des règlements, l'étude souligne qu'en matière contraventionnelle, l'intervention du pouvoir réglementaire tient davantage de l'exercice des pouvoirs de police qu'à la mise en œuvre d'un véritable droit de punir (**Chapitre 1**). Par ailleurs, au regard de l'infraction elle-même, les contraventions s'affirment comme un procédé de protection de l'ordre public spécifique à la police administrative. Leur contenu, leur finalité et les manières dont elles envisagent la responsabilité du contrevenant font apparaître une conception de l'ordre public classiquement rattachée à la police administrative plutôt qu'au droit pénal (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : La compétence de l'autorité réglementaire de police

275. La singularité de la contravention au sein de la classification tripartite des infractions est régulièrement mentionnée par la doctrine pénaliste. Cette originalité tient en grande partie à son élément textuel : contrairement aux crimes et délits, qui émanent nécessairement du législateur, la contravention trouve sa source dans le règlement. Comme le relève Y. Mayaud, la compétence du pouvoir réglementaire « engage philosophiquement le droit pénal, en laissant entendre que la différence entre les crimes et les délits est plus de degré que de nature, là où les contraventions, au contraire, se distinguent par une originalité nettement plus prononcée »¹.

276. L'intervention du pouvoir réglementaire en matière contraventionnelle n'est pas une innovation de la V^e République. Elle s'inscrit dans une tradition historique qui associe étroitement contraventions et police administrative. Dès la Révolution, les autorités de police administrative se sont vues reconnaître un pouvoir d'incrimination en matière de police². Alors que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen avait consacré le principe de légalité des délits et des peines, les révolutionnaires ont été conscients de la nécessité d'aménager une sphère d'intervention aux autorités locales auxquelles la police revenait en premier lieu. Ils ont ainsi admis leur compétence pour définir les délits de police municipale³. Par la suite, le mouvement de centralisation de la police administrative a conduit à reconnaître ce pouvoir d'incrimination à l'ensemble des autorités de police. Ce principe a notamment été consacré à l'article 471§15 de l'ancien Code pénal punissant « ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative, et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements et arrêtés publiés par l'autorité municipale ». Ainsi, bien avant l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958, les autorités administratives de police ont été investies d'une compétence d'incrimination en matière contraventionnelle.

277. Sur ce point, l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958 a marqué un tournant majeur en matière pénale puisqu'elle a conduit à l'intégration des contraventions au sein du domaine réglementaire autonome. L'arrêt *Société Eky* a ainsi reconnu l'exécutif compétent non seulement pour définir des incriminations

¹ P. ex. : Y. MAYAUD, *Droit pénal général*, PUF, 2021, p. 370.

² F. HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle, ou Théorie du Code d'instruction criminelle*, op. cit., T. 6, 1867, p. 9 et s. ; V. également J.-L. JAY, *Traité des contraventions et de l'instruction criminelle*, Paris, Bureau, 1853.

³ Art. 1. du titre XI de la loi des 16 et 24 août 1789 relative à l'organisation judiciaire ; décret des 19 et 21 juillet 1790 relatif à l'organisation de la police municipale et correctionnelle.

contraventionnelles mais également pour définir les peines dont elles sont passibles. Désormais, la compétence de l'exécutif découle du Code pénal et spécifiquement de son article 111-2 al. 2 aux termes duquel « *le règlement détermine les contraventions et fixe, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux contrevenants* ». L'article R. 610-1 approfondit ce principe et définit les modalités d'intervention du pouvoir réglementaire en prévoyant que « *les contraventions, ainsi que les classes dont elles relèvent, sont déterminées par décret en Conseil d'État* ».

278. Lorsqu'elle a été consacrée par la jurisprudence, la compétence de l'exécutif en matière contraventionnelle a été perçue comme une atteinte substantielle au principe de légalité des délits et des peines. Cette solution semblait attribuer à l'exécutif un véritable droit de punir, prérogative traditionnellement réservée au législateur en tant que représentant de la volonté générale. L'étude de la jurisprudence administrative révèle toutefois que la compétence de l'exécutif est fréquemment rattachée aux pouvoirs de police. Ces références peuvent se comprendre au regard de la tradition juridique consistant à attribuer un pouvoir d'incrimination aux autorités de police. Elles posent alors la question de savoir si l'exécutif est investi d'une compétence pénale semblable à celle du législateur en matière de crimes et délits. Il s'agit de déterminer si le règlement contraventionnel est l'expression d'un authentique droit de punir de l'exécutif ou s'il s'inscrit plutôt dans le prolongement de ses attributions de police administrative.

279. À ce titre, l'attribution des contraventions au pouvoir réglementaire autonome pourrait suggérer qu'il définit les contraventions au titre d'une compétence pénale semblable à celle reconnue au législateur. Or, d'une part, la compétence reconnue à l'exécutif en matière contraventionnelle est partielle. Il ne dispose pas d'un plein pouvoir pénal mais agit dans un cadre général défini par le législateur (**Section 1**). D'autre part, l'analyse de la jurisprudence révèle que l'exécutif définit les contraventions au titre de ses pouvoirs de police. Le contrôle juridictionnel exercé sur les règlements définissant les contraventions conforte cette analyse. Ils sont fréquemment assimilés à des mesures de police administrative et sont contrôlés de manière semblable aux mesures poursuivant des finalités peu rétributives (**Section 2**).

Section 1 : La portée du pouvoir réglementaire en matière contraventionnelle

280. En autorisant l'exécutif à intervenir en dehors de toute habilitation législative et en définissant matériellement le champ de la loi et du règlement, les articles 34 et 37 de la Constitution du 4 octobre 1958 ont constitué un bouleversement dans la tradition juridique française. En raison du caractère résiduel de la compétence dévolue au pouvoir réglementaire, la doctrine a considéré que le gouvernement était appelé à devenir le « *législateur de droit commun* »⁴ de la V^e République. La distinction entre la loi et le règlement autonome semblait être d'ordre purement organique ce qui portait à penser que les règlements autonomes allaient bénéficier d'un statut contentieux semblable à la loi et être soumis à un contrôle restreint de la part du juge administratif⁵.

281. Il est désormais avéré que « *la révolution était possible* » mais qu'elle « *n'a pas eu lieu* »⁶. Aujourd'hui, le règlement autonome se distingue faiblement du règlement dérivé⁷. Il reste inférieur à la loi car il est soumis aux principes généraux du droit⁸ et doit respecter la loi. Le champ réglementaire est faiblement protégé⁹ et le règlement n'est pas exempté du respect de la loi lorsqu'elle intervient dans une matière réglementaire¹⁰. En somme, le règlement autonome n'est pas devenu un véritable concurrent à la loi¹¹.

282. Des évolutions semblables s'observent en matière pénale et posent la question de la portée du pouvoir réglementaire en matière contraventionnelle.

⁴ P. DURAND, « La décadence de la loi dans la Constitution de la V^e République », *JCP*, 1959, 1470 ; J. RIVERO, « Regard sur les institutions de la V^e République », *D*, 1958, chron. 259. ; P. BRUNET, « Les normes législatives et administratives », in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, p. 511.

⁵ P. BRUNET, « Les normes législatives et administratives », *ibid.*, p. 510.

⁶ J. RIVERO, « Rapport de synthèse », in *Le domaine de la loi et du règlement*, in L. FAVOREU (dir.), *Le domaine de la loi et du règlement*, Economica, 1981, p. 63 p. 263.

⁷ L. FAVOREU, « Les règlements autonomes existent-ils ? », in *Mélanges G. Burdeau*, LGDJ, 1977, pp. 405-420 ; L. FAVOREU, « Les règlements autonomes n'existent pas », *RFDA*, 1987, pp. 871-884. Toutefois, il admet que les domaines des contraventions, de la police, de l'organisation des services de l'État demeurent autonomes. De plus, M. Caron a récemment démontré que l'ensemble de l'organisation politique du gouvernement relevait du domaine réglementaire autonome. V. M. CARON, « Les règlements autonomes existent...en droit gouvernemental », *AJDA*, 2021, p. 375.

⁸ CE, Sect., 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs conseils*, Rec., p. 394 ; R. CHAPUS, « De la soumission au droit des règlements autonomes », *D*, 1960, chron. 119 ; R. CHAPUS, « De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles », *D*, 1966, chron. 99.

⁹ Cons. Cons., 30 juil. 1982, *Blocage des prix et des revenus*, n°82-143 DC, cons. n°11, *D*, 1984, 473, obs. L. HAMON. Après une période d'hésitation quant à sa pérennité, cette position a été réitérée ; Cons. cons., 15 mars 2012, *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, n°2012-649 DC, cons. 10.

¹⁰ CE Ass., 27 fév. 1970, *Dautan*, Rec. p. 141.

¹¹ B. MATHIEU, « La part de la loi, la part du règlement », *Pouvoirs*, 2005, p. 115.

L'entrée en vigueur de la Constitution et l'intégration des contraventions au domaine réglementaire autonome ont constitué une rupture avec la portée classiquement attribuée au principe de légalité des délits et des peines. Dans ce contexte, il était envisageable que l'exécutif devienne législateur de droit commun en matière contraventionnelle (I). Sur ce point, il apparaît qu'en dépit de l'intégration des contraventions au domaine réglementaire autonome, l'exécutif bénéficie d'une compétence pénale limitée. Sa compétence se limite à la définition des contraventions et s'exerce dans un cadre fortement défini par le législateur (II).

I) Un pouvoir réglementaire autonome

283. L'émergence du pouvoir réglementaire autonome est intervenue dans un contexte marqué par la volonté croissante de définir le domaine de la loi, alors que la jurisprudence avait reconnu différents chefs de compétence réglementaire autonome. Le nouveau partage a conduit à reconnaître à l'exécutif la compétence pour définir les contraventions (A). Si le partage issu des articles 34 et 37 de la Constitution a été inspiré des champs matériels définis tout au long de la III^e et de la IV^e Républiques, l'attribution des contraventions au pouvoir réglementaire autonome ne s'est pas inscrite dans ce mouvement. L'analyse des raisons ayant guidé l'interprétation des articles 34 et 37 de la Constitution met en lumière d'importantes considérations d'opportunité (B).

A) L'intégration des contraventions au domaine réglementaire autonome

284. **Le champ réglementaire avant la Constitution du 4 octobre 1958.** Le souci de définir un domaine d'intervention réglementaire autonome n'est pas véritablement une nouveauté sous la V^e République. Dès la III^e République, des îlots de compétence réglementaire autonome ont été consacrés par la jurisprudence administrative¹². Le pouvoir réglementaire a été reconnu compétent pour définir les règles relatives au fonctionnement du service public¹³ ou pour agir au titre de ses pouvoirs propres de police¹⁴ en dehors de toute habilitation législative¹⁵. Les

¹² O. STECK, *La contribution de la jurisprudence à la renaissance du pouvoir réglementaire sous la III^e République*, LGDJ, 2007.

¹³ CE, 4 mai 1906, *Babin*, concl. J. ROMIEU, Rec., p. 365 ; v. également, CE, Sect., 7 fév. 1936, *Jamart*, Rec., p. 172.

¹⁴ CE, 8 août 1919, *Labonne*, Rec., p. 737.

¹⁵ V. également, sous la IV^e République, CE, Ass., 7 juil. 1950, *Dehaene*, Rec., p. 426.

pouvoirs réglementaires autonomes consacrés ne se sont pas traduits par la définition d'un domaine réservé puisque le législateur est resté compétent pour légiférer en ces matières¹⁶. Face à cette situation, plusieurs initiatives entreprises sous la IV^e République ont eu pour but de définir les domaines respectifs de la loi et du règlement et de dégager des matières réglementaires par nature¹⁷.

285. Une définition empirique des compétences du législateur et du pouvoir réglementaire. Jusqu'à l'adoption de la Constitution de 1958, le partage entre la loi et le règlement n'avait pas de valeur constitutionnelle. Si des pouvoirs réglementaires autonomes existaient, il s'agissait exclusivement de compétences par détermination jurisprudentielle¹⁸. Il n'y avait pas de domaine de la loi et de domaine du règlement mais plutôt un partage empirique et souple entre les deux domaines. Les problèmes de concurrence entre les deux sources normatives étaient d'ailleurs rares¹⁹. Cette période a alors été marquée par deux mouvements contradictoires. D'une part, le législateur a légiféré sur de nombreux sujets, ce qui paralysait l'ensemble de l'action gouvernementale. D'autre part, peinant à assumer pleinement ses compétences, il a renoué avec la pratique des décrets-lois. En matière pénale, cette tendance a été moins prononcée que dans d'autres domaines en raison de l'attachement au principe de légalité des délits et des peines. Différentes réformes pénales, telles que la réforme de la seconde partie législative du Code de procédure pénale ou encore la création de la quatrième classe de contraventions, ont tout de même été adoptées par voie d'ordonnance²⁰.

¹⁶ J. PETIT, P-L. FRIER, *Droit administratif*, LGDJ, Domat, 2022, p. 107.

¹⁷ Loi n°48-1268 du 17 août 1948 relative au redressement économique et financier ; CE, Avis du 6 février 1953, reproduit à la RDP, 1953, n°69, p. 170 ; L. HAMON, « Les domaines de la loi et du règlement à la recherche d'une frontière », *D*, 1960, p. 283 et s. ; R. JANOT, « L'origine des articles 34 et 37 de la Constitution », in L. FAVOREU (dir.), *Le domaine de la loi et du règlement*, op. cit., p. 63 ; L. BERTRAND, « Propos autour des articles 34, 37 et 41 de la Constitution », *EDCE*, 1959, n°13, pp. 67-76 ; R. JANOT, op. cit., p. 64 ; A. FAYE, « Les bases administratives du droit constitutionnel français », th. Université Paris II Panthéon-Assas, 2016, p. 150 et s. ; B. FARGEAUD, « Le gouvernement et l'interprétation de la Constitution sous la IV^e République », *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, janvier 2022, n°21.

¹⁸ L. FAVOREU, « Le Conseil d'État, défenseur de l'exécutif », in *Mélanges J. Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 251.

¹⁹ M. DE VILLIERS, T. DE BERRANGER, *Droit public général*, LexisNexis, 2017, p. 95.

²⁰ R. MERLE, A. VITU, *Traité de droit criminel*, T. 1, Éd. Cujas, 1997, p. 237. Sous la III^e République, l'exécutif a également pris deux décrets-lois du 29 juillet 1939 relatifs à l'avortement et à l'outrage aux bonnes mœurs ainsi qu'à la sécurité extérieure de l'État. Cependant, à la fin de la IV^e République, le Conseil d'État a décidé que le gouvernement ne pouvait définir des infractions pénales par voie d'ordonnance, la définition des infractions pénales relevant des « *matières réservées à la loi soit en vertu des dispositions de la Constitution soit par la tradition constitutionnelle républicaine* » ; CE, 18 juin 1958, *Syndicat des grossistes en matériel électrique de la région de Provence et autres*, JCP, 1958, II, 10727 ; *D*, 1958, 5, 656.

286. La consécration du domaine réglementaire autonome sous la V^e République. La volonté de définir le domaine de la loi et du règlement est apparue au cours des travaux du Comité consultatif constitutionnel. Comme l’a relaté l’ancien Commissaire du gouvernement R. Janot, cette réflexion est née de discussions entre quelques conseillers d’État désireux d’apporter un « *remède constitutionnel* » au partage de compétence entre le législateur et le gouvernement²¹. Elle a abouti à la rédaction des articles 34 et 37 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui ont introduit une définition matérielle de la loi et ont consacré le pouvoir réglementaire autonome.

287. L’article 34 définit les matières relevant du législateur tandis que l’article 37 prévoit que « *les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* ». Le partage de compétences fixé entre le législateur et l’exécutif découle de la lecture combinée de ces articles. Selon l’article 34 de la Constitution, le domaine de la loi est défini en distinguant les matières où le législateur « *fixe les règles* » qui les régissent et celles où il en détermine « *les principes fondamentaux* ». Ces références ont été introduites dans la Constitution à la suite de nombreuses propositions afin de protéger le domaine réglementaire²². Elles introduisent un critère modulateur du domaine législatif et préservent l’intervention du pouvoir réglementaire lorsque les principes fondamentaux d’une matière ne sont pas en cause. Cette rédaction vise à empêcher que le domaine réglementaire ne soit excessivement réduit par l’intervention du législateur²³.

288. Les incertitudes en matière pénale. En matière pénale, le domaine réservé au législateur est défini à l’article 34 al. 3 selon lequel le législateur fixe les règles relatives à « *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ». Ce texte ne faisant aucune référence expresse aux contraventions, la question s’est posée de savoir si la matière contraventionnelle devait être intégrée au domaine du règlement. En effet, peu de temps après l’entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, le gouvernement a affiché son intention d’intégrer la matière des contraventions au sein de son champ de compétence. Dès le 15 décembre 1958, il a adopté la partie réglementaire du Code de la route au sein de laquelle il a édicté de nombreuses contraventions²⁴. Par la suite, deux ordonnances

²¹ R. JANOT, « L’origine des articles 34 et 37 de la Constitution », *op. cit.*, p. 64.

²² R. JANOT, *ibid.*, p. 69.

²³ *Ibid.*

²⁴ Décret n°58-1217 du 15 décembre 1958 relatif à la police de la circulation routière.

et un décret sont venus élargir le champ des contraventions, instituer la cinquième classe de contraventions et créer une partie réglementaire du Code pénal²⁵.

289. La solution de l'arrêt *Société Eky*. Le décret et les ordonnances du 23 décembre 1958 ont fait l'objet d'un recours qui a abouti à l'arrêt *Société Eky*²⁶. Il s'agissait de l'une des premières contestations d'un règlement autonome. La société requérante soutenait que ces textes contrevenaient au principe de légalité des délits et des peines consacré par l'article 8 de la Déclaration. La jurisprudence de la IV^e République ayant déjà reconnu la valeur constitutionnelle de la Déclaration²⁷, la première question portait sur la pérennité de cette solution après l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958. En particulier, dès lors que l'article 34 de la Constitution réservait au législateur la détermination des règles en matière de « crimes et délits », fallait-il admettre à *contrario* que la matière des contraventions relevait du domaine réglementaire ? Dans la positive, une seconde question se posait concernant l'articulation entre cette disposition et le préambule de la Constitution, tous deux ayant valeur constitutionnelle. Fallait-il considérer l'article 34 comme la *lex specialis* et la faire primer sur la Déclaration des droits ou plutôt attribuer une valeur supraconstitutionnelle à cette dernière ?

290. Dans un arrêt de Section rendu le 12 février 1960 sur les conclusions du commissaire au gouvernement J. Kahn, le Conseil d'État a confirmé la valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution de la V^e République et notamment de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il a admis que la définition des contraventions relevait du champ du pouvoir réglementaire autonome. Faisant droit à la lecture littérale de l'article 34 de la Constitution, il a considéré qu'aucune disposition de la Constitution ne prévoyait que la matière des contraventions relevait du domaine de la loi. En ce qui concerne le conflit normatif, il a estimé que l'article 34 de la Constitution instituait une dérogation au principe de légalité des délits et des peines consacré à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et qu'il devait donc primer en sa qualité de loi spéciale.

²⁵ Ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le Code de procédure pénale, *D*, 1959, 63 ; Ordonnance n°58-1297 du 23 décembre 1958 modifiant certaines peines en vue d'élever la compétence des tribunaux de police, *D*, 1959, 103 ; Décret n°58-1303 du 23 décembre 1958 modifiant diverses dispositions d'ordre pénal en vue d'instituer une cinquième classe de contraventions de police.

²⁶ CE, Sect., 12 fév. 1960, *Sté Eky*, Rec. p. 101, *D*, 1960, note J. L'HUISSIER, p. 263 ; *JCP*, 1960, II, 11629, note G. VEDEL.

²⁷ CE, Ass., 11 juil. 1956, *Amicale des annamites de Paris*, Rec., p. 317.

291. Une interprétation vivement critiquée en opportunité. Au moment où elle a été adoptée, la solution de l'arrêt *Société Eky* a été vivement combattue par la doctrine. Certains auteurs ont considéré qu'elle constituait un « *abandon partiel du principe de légalité* »²⁸, voire une véritable « *humiliation de la loi* »²⁹. En opportunité, la solution était critiquée en ce qu'elle permettait à l'exécutif, non pas de créer des incriminations – ce qu'il a toujours pu faire en édictant des règlements de police réprimés sur le fondement de l'ancien article 471-15 du Code pénal -, mais d'édicter des peines. L'attribution de la matière des contraventions au pouvoir réglementaire portait ainsi plus atteinte au principe *nulla poena sine lege* qu'à la règle *nullum crimen sine lege*³⁰. Cette compétence était perçue comme d'autant plus attentatoire au principe de légalité qu'elle autorisait l'exécutif à définir des contraventions punies de peines d'emprisonnement³¹. À ce titre, J. L'Huissier estimait qu'elle était contraire au principe selon lequel le législateur fixe les règles relatives aux garanties fondamentales accordées aux citoyens. Il rappelait que « *la liberté physique de l'individu est la première et la plus essentielle des libertés publiques. C'est donc à la loi seule qu'il peut appartenir de permettre aux juges d'en priver un délinquant* »³². De même, le Doyen Vedel alertait quant au danger qu'elle représentait sur un plan démocratique. Critiquant l'« *aberration constitutionnelle* » que constitue l'article 37 de la Constitution, il observait qu'il conduisait à « *remettre à l'Administration ou au gouvernement le pouvoir de fabriquer en série de petites lettres de cachet pour Français moyens, coupables de désobéissance* »³³.

292. La solution de l'arrêt *Société Eky* a constitué une bascule importante en droit pénal. L'interprétation retenue s'écarte toutefois des méthodes usuelles du juge administratif car elle s'éloigne de la tradition juridique. L'analyse des raisons ayant

²⁸ G. STÉFANI, « Le domaine de la loi et du règlement en matière pénale », in *Mélanges Julliot de la Morandière*, Dalloz, 1965, p. 581 et s.

²⁹ P. DURAND, « La décadence de la loi dans la Constitution de la Cinquième République », *JCP*, 1959, I, 1470. V. également G. LEVASSEUR, « Une révolution en droit pénal : le nouveau régime des contraventions », *D*, 1959, chr. 121 ; J. L'HUILLIER, *D.*, 1960, pp. 263-296 ; G. VEDEL, *op. cit.*, *JCP*, 1960, II, 11629 bis. Les conclusions du commissaire du gouvernement semblent également plutôt critiques sur ce point, puisqu'il y affirme : « *Ainsi donc, l'art. 34 déroge au principe de la légalité des peines, qu'on le déplore ou qu'on s'en réjouisse, et nous ne voyons pas qui pourrait s'en réjouir* ». V. J. KAHN, *op. cit.*, *S*, 1960, p. 134. D'autres auteurs se révèlent, cependant, moins critiques, en estimant que la solution dégagée constitue plutôt un repli du principe de légalité par l'adoption d'un principe de répartition. V. Y. MAYAUD, *Droit pénal général*, *op. cit.*, n°50. V. également A. DECOCQ, *Droit pénal général*, A. Colin, 1971, p. 107, estimant que l'interprétation retenue n'est pas contestable.

³⁰ En ce sens, v. J. RIVERO, « Peines de prison et pouvoir réglementaire », *AJDA*, 1974, p. 131.

³¹ A. LEGAL, « Le domaine respectif de la loi et du règlement en matière pénale », *RSC*, 1961, p. 105.

³² G. VEDEL, *op. cit.*, *JCP*, 1960, II, 11629, p. 266.

³³ Dans le même sens, R. Merle et A. Vitu dénoncent « *le règne des bureaux* » et « *le risque que les citoyens soient exposés à l'arbitraire de l'administration* » ; R. MERLE, A. VITU, *Traité de droit criminel*, T. 1, Éd. Cujas, 1997, p. 238.

guidé le Conseil d'État dans ce choix révèle plutôt le poids des considérations d'opportunité.

B) Un choix en opportunité

293. Une interprétation en marge de la tradition juridique. La solution dégagée par le Conseil d'État, si elle prend appui sur une lecture littérale des articles 34 et 37, semble avoir été guidée par des considérations d'opportunité plutôt que par un souci de fidélité à l'esprit originel des textes. En effet, l'interprétation selon laquelle l'article 34 excluait les contraventions du champ de la loi n'était pas étayée par les textes ni par les significations traditionnellement conférées à l'expression « *crimes et délits* ». Dans la tradition juridique française, cette expression était utilisée pour désigner les *infractions pénales*³⁴, de sorte qu'il n'y avait aucune raison de penser qu'elle excluait les contraventions. Diverses dispositions du Code pénal alors en vigueur étaient d'ailleurs applicables aux trois catégories d'infractions et ne mentionnaient que les « *crimes et délits* »³⁵. De même, l'article 4 du Code pénal prévoyait que « *nulle contravention, nul délit, nul crime, ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis* »³⁶.

294. Une interprétation en marge des travaux préalables. Les travaux préalables à l'adoption de la Constitution ne soutiennent pas davantage cette lecture de l'article 34. Aucune des discussions relatives aux articles 34 et 37 de la Constitution ne donne à penser que ces dispositions avaient vocation à exclure les contraventions du domaine de la loi. Les formulations retenues dans ces travaux sont générales et confortent l'idée d'indétermination de l'expression « *crimes et délits* ». L'avant-projet du 19 juillet 1958 prévoyait ainsi la compétence du législateur pour les règles relatives « *à la procédure pénale, à la détermination des infractions criminelles et aux peines qui leur sont applicables* ». Une formulation semblable était retenue dans l'avant-projet des 23 et 25 juillet 1958. Les projets suivants préféraient également mentionner les « *infractions* ». Or, la suppression de la référence aux

³⁴ Telle était la portée de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen lors de son adoption – ainsi que celle des différents textes ayant rappelé le principe de légalité des délits et des peines par la suite.

³⁵ Ainsi, l'ancien article 64 du Code pénal relatif à l'irresponsabilité pour cause de démence ne mentionnait que les crimes et délits, mais était applicable aux contraventions.

³⁶ Sur ce point, dans l'arrêt *Société Eky*, le Conseil d'État a considéré que l'article 4 du Code pénal devait être regardé comme nécessairement abrogé du fait de l'entrée en vigueur de la Constitution.

crimes au profit d'expressions plus larges telles que « *infractions* » ou « *crimes ou délit* » suggère que le constituant souhaitait réserver l'ensemble des infractions à la compétence du législateur³⁷.

295. Les conclusions de J. Kahn vont dans le sens de la faible fiabilité des travaux préparatoires³⁸. Le commissaire du gouvernement notait ainsi que « *lorsque la question s'est posée, en 1958, de définir la compétence du législateur, il semble qu'on ait d'abord pensé lui réserver la détermination des infractions pénales, sans distinction, tant la chose était naturelle. C'est seulement ensuite, pour des raisons que nous ignorons ensuite, qu'on a délibérément rompu avec le principe de la légalité des peines, du moins en ce qui concerne les contraventions de police* ». L'intention des membres du Comité consultatif s'agissant de la portée du principe de légalité était donc incertaine. En tout état de cause, certains auteurs tels que J. L'Huillier ont relevé qu'il n'était pas pertinent pour le juge de se référer aux travaux du comité puisqu'il n'était pas l'auteur de la Constitution³⁹.

296. En somme, l'intégration des contraventions au domaine réglementaire autonome n'allait pas de soi. Ni les délibérations relatives au projet de Constitution, ni le sens traditionnellement assigné à l'expression « *crimes et délits* » ne justifiaient de soutenir que l'article 34 de la Constitution tendait à les exclure du domaine de la loi. À ce titre, l'argument parfois avancé selon lequel le Conseil d'État aurait été contraint de faire primer l'article 34 de la Constitution, loi spéciale, sur l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, peine à convaincre. Le cœur du problème était bel et bien celui de la signification à attribuer à la réserve de la loi en matière de crimes et délits. Il est bien plus probable que la solution de l'arrêt *Société Eky* ait répondu à des considérations d'opportunité. Il y aurait eu de sérieux inconvénients à annuler les textes adoptés par le gouvernement alors qu'ils avaient servi de fondement à de nombreuses poursuites depuis leur entrée en vigueur.

³⁷ V. Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Le comité consultatif constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958, La documentation française, 1988, vol. II, pp. 463, 482.

³⁸ Dans le sens de la faible valeur interprétative des travaux préliminaires en ce qu'ils ne témoignent pas de la volonté de l'auteur de la Constitution – le peuple français – mais seulement de celle des rédacteurs, v. G. VEDEL, « La place de la Déclaration de 1789 dans le "bloc de constitutionnalité" », in *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de la jurisprudence. Colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel*, PUF, p. 44 ; Y. AGUILA, « Cinq questions sur l'interprétation constitutionnelle », *RFDC*, 21, 1995, p. 25.

³⁹ J. L'HUILLIER, *D.*, *op. cit.*, p. 263 et s.

297. Une interprétation pérenne. La solution de l'arrêt *Société Eky* a été confirmée par le Conseil constitutionnel⁴⁰ et la Cour de cassation⁴¹. Ces jurisprudences ont entériné la dualité des sources en matière pénale et mis fin au caractère « *quasi-sacré* »⁴² du principe de légalité des délits et des peines. Elles ont été consacrées par le législateur lors de l'adoption du Code pénal de 1994. L'avant-projet de Code pénal de 1978 allait déjà dans ce sens, puisqu'il s'ouvrait sur un article 2 alinéa 2 selon lequel « *le règlement détermine, suivant les principes généraux, dans les limites et selon les distinctions établies dans la loi, les contraventions ainsi que les sanctions applicables à leurs auteurs* ». Le nouveau Code pénal a finalement pérennisé la compétence du pouvoir réglementaire en matière contraventionnelle. Son article 111-2 prévoit que « *le règlement détermine les contraventions et fixe, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux contrevenants* »⁴³. En conséquence, il est désormais admis que le principe de légalité ne s'entend plus de l'exigence de la loi au sens formel mais plutôt de la loi au sens matériel ou au sens de « *jus scriptum* »⁴⁴. La doctrine évoque le « *principe de textualité* »⁴⁵ ou le « *principe de normativité* »⁴⁶.

298. L'article 111-2 du Code pénal souligne la place singulière du règlement en matière contraventionnelle : si le pouvoir réglementaire est compétent en matière contraventionnelle, la catégorie de contravention reste instituée et encadrée par le législateur. Ainsi, bien que les contraventions relèvent du domaine réglementaire autonome, le pouvoir réglementaire peut se voir opposer les prescriptions de la loi, ce qui implique qu'il n'est pas parfaitement autonome. Il s'agit alors d'analyser la portée de la compétence dévolue au pouvoir réglementaire en matière de contraventions et de déterminer si sa compétence pénale est semblable à celle reconnue au législateur.

⁴⁰ Cons. Cons., 19 fév. 1963, n°63-23 L, *Nature juridique des dispositions de l'article 1^{er} de la loi n°60-769 du 30 juillet 1960 relative au corps des Commissaires de l'Air (...)* ; D, 1964, 92, note L. HAMON.

⁴¹ Cass. Crim., 26 fév. 1974, *Schiavon* n°92-93.438, Bull. n°82 ; Gaz. Pal. 1974, 1, 235, concl. A TOUFFAIT ; D, 1974, 273, note R. VOUIN ; RSC, 1974, 855, note J. LARGUIER.

⁴² G. ROUJOU DE BOUBÉE, « Les deux sources du droit pénal d'après la Constitution du 4 octobre 1958 », JCP, 1961, 1638.

⁴³ Art. 111-2 C. pén.

⁴⁴ J.-P. DELMAS SAINT-HILAIRE, « Les principes de la légalité des délits et des peines. Quelques réflexions sur la notion de légalité en droit pénal », in *Mélanges P. Bouzat*, Pedone, 1980, p. 151.

⁴⁵ C. LOMBOIS, *Droit pénal général*, Hachette, 1994, p. 13 ; A. GUIDICELLI, « Le principe de légalité en droit pénal français : aspects législatifs et jurisprudentiels », RSC, 2007, p. 509 ; X. PIN, *Droit pénal général*, op. cit., n°21.

⁴⁶ V. M.-L. DRAGO, *Le principe de normativité criminelle, reconfiguration du principe de légalité criminelle*, Th. Univ. Montpellier, 2016.

II) Une compétence pénale limitée

299. Bien que la compétence réglementaire en matière contraventionnelle constitue une véritable atténuation du principe de légalité criminelle, son caractère révolutionnaire mérite d'être tempéré. Les contraventions ne semblent plus constituer un domaine de compétence exclusivement réglementaire, comme certains auteurs ont pu le soutenir⁴⁷. Le législateur peut édicter des contraventions et investir le domaine réglementaire autonome, comme le Conseil constitutionnel l'a admis dans la décision *Blocage des prix et des revenus*⁴⁸. L'intervention du législateur en matière contraventionnelle a même été encouragée par une ordonnance du 28 mars 1996. Ce texte a inséré un livre VI dans la partie législative du Code pénal en vue d'accueillir les contraventions édictées par le législateur. Ce livre, qui, jusqu'à récemment, comportait la mention « *Néant* » comporte désormais une disposition consacrée au recours à la prostitution⁴⁹. Par ailleurs, lors de l'adoption du nouveau Code pénal, le législateur s'est montré particulièrement soucieux de limiter le champ d'intervention du pouvoir réglementaire en limitant les peines qu'il peut édicter (A) et en définissant lui-même le cadre d'intervention de l'exécutif (B).

A) L'exclusion progressive des peines privatives de liberté

300. **L'origine du débat concernant les peines privatives de liberté en matière de police.** À la suite de l'arrêt *Société Eky*, le débat portant sur la compétence du pouvoir réglementaire en matière de contraventions s'est épuisé de lui-même. La solution semblait à ce point pérenne que, pendant près de quinze ans, aucun recours ni proposition de loi n'ont été déposés en vue de la remettre en cause. Une décision du Conseil constitutionnel en date 28 novembre 1973, « *d'autant plus spectaculaire qu'elle était inattendue* »⁵⁰ a rouvert la question de la portée des pouvoirs conférés à l'exécutif en matière pénale. Au titre d'un *obiter dictum*, le Conseil constitutionnel a posé le principe selon lequel « *la détermination des contraventions et des peines qui leur*

⁴⁷ J.-C. DOUENCE, *Recherches sur le pouvoir règlementaire de l'administration*, LGDJ, 1968, p. 229 ; L. FAVOREU, « Les règlements autonomes existent-ils ? », *op. cit.*, p. 879.

⁴⁸ Cons. Cons., 30 juil. 1982, *Blocage des prix et des revenus*, *préc.*

⁴⁹ Sur cette question, v. E. DREYER, *Droit pénal général*, LexisNexis, 2021, p. 328 ; J.-H. ROBERT, *Droit pénal général*, PUF, 2005, p. 60. Il faut également noter que l'outrage sexiste a été intégré dans la partie réglementaire du Code pénal suite à l'adoption du décret n°2023-227 du 30 mars 2023 relatif à la contravention d'outrage sexiste et sexuel.

⁵⁰ J. RIVERO, « Peines de prison et pouvoir règlementaire », *op. cit.*, p. 229.

sont applicables est du domaine réglementaire lorsque lesdites peines ne comportent pas de mesures privatives de liberté »⁵¹. Le pouvoir réglementaire n'était plus compétent pour édicter des peines de police constitutives d'une mesure privative de liberté et donc des peines d'emprisonnement. Cette décision prenait appui sur les alinéas 3 et 5 de l'article 34, l'article 66 de la Constitution et - implicitement - sur l'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme selon lequel « nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi ».

301. Au moment où elle a été rendue, la décision du Conseil constitutionnel a suscité un vif débat dans la presse quotidienne⁵². Il opposait ceux se réjouissant que le Conseil constitutionnel ait trouvé un raisonnement original pour limiter la compétence du pouvoir réglementaire en matière de privation de liberté et ceux faisant remarquer que ce raisonnement procédait d'une erreur de lecture du Code pénal. Les auteurs publicistes, tout en reconnaissant le caractère « gratuit » de l'incise du Conseil constitutionnel, lui reconnaissaient le mérite de servir efficacement la protection des libertés⁵³. Le Doyen Vedel a salué cette décision en ce qu'elle permettait « dans le domaine du droit pénal, de remettre à l'ordre du jour la restauration des droits du Parlement » en plaçant les droits fondamentaux des individus sous la protection du législateur et du juge⁵⁴. La doctrine pénaliste s'est montrée davantage critique de la décision et a dénoncé les nombreuses incohérences qu'elle renfermait sur le plan du raisonnement juridique. M.-L. Rassat a considéré qu'une telle lecture maximale de l'article 7 de la Déclaration aurait dû conduire à soustraire les amendes à la compétence du pouvoir réglementaire en raison de la possibilité de recourir à la contrainte par corps⁵⁵. D'autres auteurs ont observé que le législateur posait les limites des peines d'emprisonnement de sorte que le pouvoir réglementaire n'édicte ces peines que dans les limites fixées par la loi. Ils estimaient qu'il était tout à fait possible de considérer qu'en fixant le taux de l'emprisonnement, le législateur avait défini les conditions de la détention en conformité avec les prescriptions de l'article 66 de la Constitution⁵⁶.

⁵¹ Cons. Cons., 28 nov. 1973, *Nature juridique de certaines dispositions du Code rural (...)*, n°73-80 L.

⁵² G. VEDEL, *Le Monde*, 5 déc. 1973 ; J.-C. SOYER, *Le Figaro*, 29-30 déc. 1973 ; J. ROBERT, *La Croix*, 12 janv. 1974 ; R. VOUIIN, *Le Monde*, 5 fév. 1974.

⁵³ J. RIVERO, « Peines de prison et pouvoir réglementaire », *op. cit.*, p. 234.

⁵⁴ G. VEDEL, « Encore une petite phrase », *Le Monde*, 5 déc. 1973 ; en ce sens également, v. J. RIVERO, *ibid.*

⁵⁵ M.-L. RASSAT, « Emprisonnement et contraventions », *JCP*, 1975, 2740. Un raisonnement similaire est tenu par J. LARGUIER au sujet des articles 34 et 66 de la Constitution et de la réserve de loi en matière de détention et de privation de liberté. En effet, le Conseil constitutionnel a dégagé de ces textes une réserve de loi en matière de détention et de privation de liberté. Or cette analyse aurait dû le conduire à estimer que l'ensemble de la répression pénale relevait du législateur. V. J. LARGUIER, note Cass. Crim., 26 févr. 1974, *préc.*, *RSC*, 1974, p. 858 ; R. VOUIIN, *Le Monde*, *op. cit.*

⁵⁶ Cass. Crim., 26 fév. 1974, *préc.*, *Gaz. Pal.* 1974, 1, 235, concl. A. TOUFFAIT.

302. La réception de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Jusqu'à la fin des années 1980, la décision du Conseil constitutionnel est restée lettre morte. Peu après son adoption, le Garde des sceaux a tenu à adopter une circulaire rappelant la possibilité de requérir des peines d'emprisonnement en matière contraventionnelle⁵⁷. De même, le Conseil d'État et la Cour de cassation ont rejeté la solution formulée par le Conseil constitutionnel⁵⁸. Qu'il s'agisse de la Cour de cassation ou du Conseil d'État, le refus de revenir sur la compétence de l'exécution en matière d'emprisonnement était essentiellement motivé par le souci de sécuriser le contentieux contraventionnel et les nombreuses poursuites engagées sur le fondement de règlements prévoyant des peines privatives de libertés. Le Conseil d'État a ainsi jugé que le pouvoir réglementaire était bien compétent pour édicter des peines d'emprisonnement⁵⁹. Les motifs de cette décision font de nouveau apparaître le souci de valider des pratiques déjà développées. Pour fonder sa décision, il relevait notamment que ces peines étaient classiquement encourues pour la violation des règlements de police en cas de récidive. Il souhaitait donc valider les peines d'emprisonnement prononcées de longue date en matière de contraventions. Le raisonnement de la Cour de cassation était sensiblement différent⁶⁰. Faisant droit aux conclusions du Procureur général A. Touffait, elle a rejeté le recours formé contre les peines d'emprisonnement en se fondant sur l'écran législatif que constituaient les textes définissant le taux maximal des peines d'emprisonnement. De l'aveu du procureur général, cette solution présentait pour intérêt de favoriser une évolution ultérieure de la jurisprudence et d'éviter le conflit ouvert avec le Conseil constitutionnel⁶¹.

303. À la fin des années 1980, le législateur est progressivement revenu sur le principe de l'emprisonnement en raison de sa sévérité excessive en matière de police. Ainsi, au cours de la préparation de l'avant-projet du Code pénal, P. Marchand a proposé sa disparition en matière contraventionnelle au motif « *qu'il s'agissait là d'une peine disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction consistant seulement en des atteintes à la discipline de la vie en société* »⁶². La suppression de

⁵⁷ Citée par R. BERNARDINI, *Droit criminel. Éléments préliminaires*, Bruylant, 2023, vol. 1, p. 224

⁵⁸ CE, Avis, 17 janv. 1974, D, 1974, 280 ; CE, 3 fév. 1976, RDP, 1979, 535, note M. WALINE ; Cass. Crim., 26 févr. 1974, *préc.*

⁵⁹ CE, Avis, 17 janv. 1974, *préc.*

⁶⁰ Cass. Crim., 26 fév. 1974, *préc.* ; rapp. Cass. Crim., 25 janv. 1978, Bull. n°31 ; Cass. Crim., 2 mai 1990, Bull. n°164.

⁶¹ A. TOUFFAIT, concl. sur Cass. Crim., 26 fév. 1974, *préc.*

⁶² P. MARCHAND, *Rapport déposé à l'Assemblée nationale*, n°896, 2 oct. 1989, pp. 167 et 168.

l'emprisonnement se justifiait d'autant plus que l'orientation du droit était à l'évitement des courtes peines d'emprisonnement en raison de leur effet désocialisant⁶³. La peine d'emprisonnement a ainsi disparu pour les trois premières classes de contraventions⁶⁴ puis, lors de l'adoption du nouveau Code pénal, pour la quatrième et la cinquième classes⁶⁵. La suppression de l'emprisonnement ne porte que sur les peines définies par l'exécutif ; le législateur reste compétent pour prévoir l'emprisonnement comme il le fait en matière douanière⁶⁶.

304. Avec la disparition des peines d'emprisonnement en matière de police, le débat sur la compétence réglementaire en matière contraventionnelle s'est éteint. En supprimant l'emprisonnement, le Code pénal a mis fin à la manifestation la plus controversée de la compétence pénale de l'exécutif. Comme le relève Y. Mayaud, « rien n'est changé sur la répartition des compétences, mais tout est différent malgré tout, pour en avoir supprimé la manifestation la plus flagrante. Le Code pénal, dans sa version actuelle, s'affirme ainsi comme l'instrument d'un arbitrage tardif mais décisif, qui a contribué fort opportunément à tempérer les aspects les plus discutés et les plus discutables de la nouvelle légalité réglementaire »⁶⁷. L'arbitrage opéré lors de l'adoption du Code pénal a conforté la compétence de l'exécutif en matière de contraventions en la rendant politiquement plus acceptable. Il marque la volonté de limiter l'intervention du pouvoir réglementaire et de la contenir à des sanctions peu graves, confirmant l'idée selon laquelle il ne bénéficie pas d'un plein pouvoir pénal. Ce mouvement s'est également accompagné d'une réaffirmation de la prééminence de la loi en matière pénale.

B) Un cadre largement défini par le législateur

305. La réaffirmation de la prééminence de la loi en matière contraventionnelle. Avant l'adoption du nouveau Code pénal, l'exécutif semblait disposer d'un « *pouvoir réglementaire complet* » en matière contraventionnelle⁶⁸. La loi fixait seulement les limites minimales et maximales des peines d'amende et

⁶³ R. BADINTER, « Exposé des motifs du Code », *Projet de loi portant réforme du Code pénal*, n°300, 20 fév. 1986, p. 10.

⁶⁴ Décret 85-956 du 11 septembre 1985 relatif aux peines applicables en matière de contraventions de police.

⁶⁵ Loi n°93-913 du 19 juillet 1993 reportant l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal. Ainsi, cette disposition était applicable avant même l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal ; Cass. Crim, 7 avr. 1994, *Bull.*, n°141 ; Cass. Crim., 14 déc. 1994, *Bull.*, n°412.

⁶⁶ Art. 413 bis C. Douanes ; Cass. crim., 8 févr. 1995, n°94-81.344.

⁶⁷ Y. MAYAUD, *Droit pénal général*, op. cit., p. 370.

⁶⁸ P. CONTE, P. MAISTRE DU CHAMBON, *Droit pénal général*, Armand Colin, 2000, n°112.

d'emprisonnement de police⁶⁹, ce qui laissait le pouvoir réglementaire libre de déterminer les peines contraventionnelles dans la limite de ces taux. Il avait un plein contrôle sur l'étendue de la catégorie de contraventions dès lors que la division des contraventions en classes était consacrée dans une disposition réglementaire⁷⁰. Le législateur a progressivement défini le cadre applicable aux contraventions et réduit la compétence du pouvoir réglementaire. La loi du 10 juillet 1989 a ainsi attribué une valeur législative à la division des contraventions en plusieurs classes⁷¹.

306. L'élaboration du nouveau Code pénal a été l'occasion de réaffirmer la prééminence de la loi dans le domaine des contraventions. Lors de la discussion parlementaire, le Sénat a systématiquement proposé un article selon lequel « *la loi détermine les infractions... le règlement peut toutefois déterminer les contraventions* ». Cette formulation impliquait que le pouvoir réglementaire ne disposait que de la faculté de déterminer les contraventions et que le législateur détenait la compétence de principe en la matière⁷². Le texte finalement voté par la commission mixte paritaire prévoit un article 111-2 selon lequel « *le règlement détermine les contraventions et fixe, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux contrevenants* ». Cette disposition organise une « *répartition des tâches normatives dans le domaine du droit pénal* »⁷³ et constitue donc le fruit d'un compromis. Son adoption témoigne du souci du législateur de reprendre en main la définition du cadre général applicable aux contraventions tout en maintenant les solutions découlant des articles 34 et 37 de la Constitution. Dans la continuité de la loi du 10 juillet 1989, l'article 131-13 fixe les montants maximaux des amendes des différentes classes et confirme la valeur législative de la classification des contraventions.

307. Du fait de ces réformes, la compétence attribuée au règlement se limite à la définition des infractions et au choix d'une peine au sein du catalogue fixé par le législateur. La catégorie de contravention étant définie par le législateur, le pouvoir réglementaire n'a plus le contrôle sur l'étendue de sa compétence. Le législateur pourrait décider de la supprimer – bien que l'hypothèse semble relativement théorique⁷⁴. En somme, comme le relèvent F. Desportes et F. Le Guehec, « *si le*

⁶⁹ Art. 465 et 466 C. Pén. anc.

⁷⁰ Art. R. 25 C. Pén., anc., issu du décret n°58-1303 du 23 décembre 1958 modifiant diverses dispositions d'ordre pénal en vue d'instituer une cinquième classe de contraventions de police.

⁷¹ Art. 6 de la loi n°89-469 du 10 juillet 1989 relative à diverses dispositions en matière de sécurité routière et en matière de contraventions.

⁷² M. RUDLOFF, *Rapport Sénat*, JO, Sén. Doc., 1989, n°199, p. 15, 21 et 32, cité par M.-L. RASSAT, *Droit pénal général*, Ellipses, 2017, p. 108.

⁷³ A. GUIDICELLI, « Le principe de légalité en droit pénal français », *RSC*, 2007, 509.

⁷⁴ F. DESPORTES, F. LE GUEHEC, *Droit pénal général*, Economica, 2009, p. 142.

principe de la compétence réglementaire en matière contraventionnelle résulte bien de la Constitution, c'est la loi qui en maîtrise l'étendue »⁷⁵. Selon ces auteurs, le pouvoir réglementaire intervient « *sur délégation de la loi* » en matière contraventionnelle⁷⁶. Ainsi, bien que la définition des contraventions et de leur peine soit faite au titre du pouvoir réglementaire autonome, la compétence dévolue à l'exécutif demeure fortement subordonnée à la loi.

308. Les incertitudes concernant la portée de la compétence réglementaire. La portée de la compétence du pouvoir réglementaire en matière de droit pénal substantiel et procédural reste entourée de nombreuses incertitudes. Dès qu'a été reconnue la compétence de l'exécutif en matière de contraventions, la question s'est posée de savoir s'il était également compétent pour dégager les règles gouvernant la responsabilité pénale contraventionnelle. A la lecture des articles 34 et 37 de la Constitution, la réponse ne s'imposait pas d'elle-même puisque ces articles avaient négligé la question de l'établissement des principes directeurs de la répression⁷⁷. Une interprétation *a contrario* de ces dispositions aurait dû conduire à admettre que la formulation des règles relatives à la responsabilité contraventionnelle revenait au pouvoir réglementaire⁷⁸. L'exécutif ne s'est pas saisi de cette possibilité. Les quelques fois où il est intervenu en droit pénal général, il a d'ailleurs préféré recourir aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution⁷⁹.

309. Lors de l'adoption du nouveau Code pénal, cette question n'a pas été tranchée. Sur ce point, la doctrine est divisée sur le point de savoir si le pouvoir réglementaire peut définir des règles relevant du droit pénal général⁸⁰. Les pratiques révèlent que le législateur définit habituellement le droit pénal général applicable aux contraventions. Il pose les règles relatives à la tentative, la complicité, le concours d'infractions, la récidive ou encore le sursis⁸¹. Cependant, certaines dispositions renvoient parfois au règlement le soin d'étendre les règles applicables aux crimes et délits aux contraventions. Les articles 132-11 et 132-15 du Code pénal

⁷⁵ *Ibid.*, p. 143.

⁷⁶ *Ibid.* V. également W. JEANDIDIER, « Principe de légalité criminelle – Sources du droit pénal », *JurisClasseur Pénal Code*, art. 111-2 à 111-5, 2011, actualisation nov. 2022, n°94.

⁷⁷ Plus généralement, le droit constitutionnel encadre faiblement les principes relatifs à la responsabilité pénale, au regret de certains auteurs. V. V. MALABAT, « Responsabilité et irresponsabilité pénale », *Cah. Cons. cons.*, 2009, n°26.

⁷⁸ G. ROUJOU DE BOUBÉE, « Les deux sources du droit pénal », *op. cit.*

⁷⁹ *Supra* °288.

⁸⁰ E. DREYER, *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 328 ; contra, F. DESPORTES, F. LE GUNEHEC, *op. cit.*, p. 142 ; R. MERLE, A. VITU, *op. cit.*, p. 302.

⁸¹ Respectivement fixées aux articles 121-4 et s., art. 132-7, art. 132-11, art. 132-15, et art. 132-33 C. Pén.

prévoient ainsi la possibilité d'appliquer le régime de la récidive aux contraventions de la cinquième classe « *dans les cas où le règlement le prévoit* ». En matière procédurale, les lois du 23 juin 1999 et du 26 janvier 2005 renvoient au pouvoir réglementaire le soin de définir la liste des contraventions concernées par l'amende forfaitaire et celles qui rentrent dans la compétence du tribunal de police⁸².

310. Il arrive également que le pouvoir réglementaire décide d'étendre l'application de certaines règles aux contraventions alors que le législateur les a réservées aux seuls crimes et délits. Par exemple, l'article 121-3 du Code pénal encadre le régime des fautes d'imprudence et de négligence aux crimes et délits et pose qu'« *il n'y a point de contravention en cas de force majeure* ». Cette disposition exclut l'exigence d'une faute d'imprudence ou de négligence en matière contraventionnelle. Pourtant, un décret du 20 septembre 2001 prévoit que les dispositions de l'article 121-3 al. 3 et 4 sont applicables aux contraventions pour lesquelles le règlement exige ce type de faute⁸³. Ces dispositions sont contraires à la loi mais conformes à la jurisprudence antérieure à l'adoption du Code pénal⁸⁴. De même, le règlement incrimine parfois la complicité par aide et assistance alors que le législateur a prévu l'exclusion en matière contraventionnelle⁸⁵.

311. Ces constatations mettent en lumière une certaine confusion quant à la définition des limites de la compétence de l'exécutif en matière contraventionnelle. Cette hésitation est certainement liée aux limites de l'opposition entre droit pénal général et droit pénal spécial⁸⁶. Elle pose plus largement la question de savoir si le pouvoir réglementaire est investi d'une pleine compétence pénale ou s'il peut seulement définir les agissements passibles de contraventions. L'orientation du droit est à l'admission d'une seule compétence en matière de droit pénal spécial. Il semble plutôt que ce soit en raison de l'absence de cadre constitutionnel clair en

⁸² Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale ; Loi n°2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance.

⁸³ Art. R. 610-2 C. pén. Il venait alors codifier une solution admise en jurisprudence ; v. Crim. 12, déc. 2000, *Petites affiches*, 2001, n°4, p. 13 et s., note M.-F. STEINLÉ-FEUEBACH ; *Gaz. Pal.* 22-23 déc. 2000, JP, p. 42 et s., note S. PETIT ; *Dr. Pén.*, 2001, n°43, comm. M. VERON ; S. PETIT, « Sur la responsabilité pénale des auteurs indirects de contraventions d'imprudence », *Gaz. Pal.*, 26-27 janv. 2001, Doct., p. 2 et s., cités par A. PONSEILLE, « La faute caractérisée en droit pénal », *RSC*, 2003, 79 ; v. également E. DREYER, *Droit pénal général*, op. cit., p. 329.

⁸⁴ Cass. Crim. 12, déc. 2000, *Petites affiches*, 2001, n°4, p. 13 et s., note M.-F. STEINLÉ-FEUEBACH ; *Gaz. Pal.* 22-23 déc. 2000, JP, p. 42 et s., note S. PETIT ; *Dr. Pén.*, 2001, n°43, comm. M. VERON ; S. PETIT, « Sur la responsabilité pénale des auteurs indirects de contraventions d'imprudence », *Gaz. Pal.*, 26-27 janv. 2001, Doct., p. 2 et s., cités par A. PONSEILLE, « La faute caractérisée en droit pénal », *RSC*, 2003, 79 ; v. également E. DREYER, *Droit pénal général*, op. cit., p. 329.

⁸⁵ E. DREYER, *ibid.*, p. 329

⁸⁶ J.-B. BOSQUET-DENIS, *La distinction du droit pénal général et du droit pénal spécial*, LGDJ, 1977.

matière de droit pénal général que le pouvoir réglementaire s'autorise ponctuellement à intervenir en la matière.

312. En conclusion, les contraventions relèvent du domaine réglementaire autonome mais la compétence de l'exécutif s'exerce dans un cadre défini par le législateur. Le pouvoir pénal dont l'exécutif bénéficie est d'une portée plus restreinte que celui reconnu au Parlement par l'article 37 de la Constitution. Il est seulement habilité à incriminer les contraventions et à leur associer des peines en tenant compte de la nomenclature établie par le législateur. Il est possible de se réjouir de cet état des choses en ce qu'il est respectueux de la prééminence de la loi en matière pénale. Il souligne que le pouvoir réglementaire n'a pas vocation à s'affirmer comme législateur de droit commun en matière contraventionnelle. Par ailleurs, l'analyse de la jurisprudence administrative révèle qu'en définissant les faits passibles de contraventions, le pouvoir réglementaire agit moins au titre de sa compétence tirée de l'article 37 qu'au titre de son pouvoir de police.

Section 2 : La dualité de fondements du règlement contraventionnel

313. Le contentieux des règlements contraventionnels est partagé entre la juridiction administrative et le juge pénal. La première est saisie notamment dans le cadre de recours par voie d'action ou d'exception et le second a l'occasion de se prononcer sur la légalité de ces règlements par l'exception d'illégalité posée à l'article 111-5 du Code pénal. Ce contentieux révèle que les règlements contraventionnels présentent une nature duale, empruntant certains éléments de la mesure de police administrative et de la norme pénale. Juge naturel de la légalité de ces règlements, le juge administratif fonde les règlements sur les pouvoirs de police administrative propres du Premier ministre ou sur la compétence tirée de l'article 37 de la Constitution. Cette démarche souligne que le pouvoir réglementaire agit dans le cadre de ses attributions de police pour ce qui concerne la définition des infractions (I). Les incriminations sont contrôlées au titre de la méthode classiquement mise en œuvre à l'égard des mesures de police générale, alors que les peines font l'objet d'un contrôle semblable à celui des lois pénales. Il reste que certains arrêts dessinent une tendance jurisprudentielle à contrôler les peines contraventionnelles comme des mesures de police ou des accessoires aux mesures de police (II).

I) Une incrimination fondée sur les pouvoirs de police

314. En ce qu'ils reconnaissent implicitement que les contraventions relèvent du domaine du règlement, les articles 34 et 37 de la Constitution constituent une base juridique solide et suffisante à la compétence de l'exécutif en la matière. Pour autant, le contentieux relatif aux règlements adoptés en matière contraventionnelle révèle que le juge administratif mobilise divers raisonnements afin de les fonder. Comme le relevait X. Dupré de Boulois, « *une certaine confusion règne (...) dans le discours du juge administratif s'agissant du fondement du pouvoir d'édicter des décrets contraventionnels et plus généralement de la compétence du pouvoir exécutif pour aménager l'exercice des droits et libertés fondamentaux* »⁸⁷. Se livrant à une opération de « *désarticulation mentale de la norme* »⁸⁸, le juge rattache tantôt les règlements au pouvoir réglementaire autonome, tantôt aux pouvoirs de police administrative générale. Cette solution inscrit les règlements adoptés dans une certaine tradition juridique consistant à reconnaître un pouvoir d'incrimination aux autorités de police (A). L'examen du contrôle de la compétence du pouvoir réglementaire met en évidence une difficulté à définir les contours de ce pouvoir et à déterminer s'il est habilité à participer à la fonction expressive du droit pénal (B).

A) La distinction entre l'incrimination et la peine

315. **La police, fondement des incriminations.** Lorsqu'il est saisi de décrets instituant des contraventions, le Conseil d'État fonde fréquemment l'intervention du pouvoir réglementaire sur l'habilitation jurisprudentielle issue de l'arrêt *Labonne*⁸⁹. La référence aux pouvoirs de police administrative n'est pas systématique et dépend des moyens employés par les requérants. Le juge est amené à se référer aux pouvoirs de police administrative lorsque les moyens soulevés portent sur la compétence du pouvoir réglementaire ou sur la nécessité et la proportionnalité de l'interdit dégagé⁹⁰. Ainsi, dans un arrêt relatif à un décret incriminant la diffusion

⁸⁷ X. DUPRÉ DE BOULOIS, « Pouvoir réglementaire et contraventions. À propos des circonvolutions du juge administratif autour du fondement du pouvoir réglementaire contraventionnel », *AJDA*, 2012, p. 2429.

⁸⁸ CE, Ass., 6 fév. 1996, *Sté Lambda*, n°167502, concl. D. PIVETEAU.

⁸⁹ CE, 8 août 1919, *Labonne*, *prec.*

⁹⁰ À l'inverse, lorsque ce sont d'autres moyens qui sont soulevés, la référence aux pouvoirs de police disparaît. Ainsi, pour un moyen tenant à la forme du règlement, notamment à la nécessité d'adopter un décret en Conseil d'État, le juge ne fonde le règlement que sur l'article R. 610-1 du Code pénal. P. ex. : CE, 19 octobre 2001, *Meyet*, n°225706.

de messages contraires à la décence d'une contravention de 4^e classe, le juge administratif s'est référé aux pouvoirs de police administrative pour estimer que ce texte n'était pas intervenu dans le domaine de la loi⁹¹. De même, dans un arrêt relatif à l'incrimination de l'outrage au drapeau, le Conseil d'État a considéré que le règlement était fondé en ce qu'il avait pour but d'« *apporter les limitations nécessaires à la sauvegarde de l'ordre public* »⁹². Dans une autre affaire concernant l'interdiction de la dissimulation du visage aux abords d'une manifestation, l'intervention du pouvoir réglementaire pour réprimer ces agissements a été justifiée par le fait que la mesure en cause « *n'avait pas pour objet de réglementer la liberté de manifestation, et notamment pas d'interdire de manifester en dissimulant son visage, ni d'autre part, pour effet d'y porter atteinte, dès lors que ses dispositions ne peuvent régir le comportement des manifestants participant dans le respect de l'ordre public à une manifestation* »⁹³. Dans ces trois affaires, la référence aux pouvoirs de police est explicite ou implicite. La compétence réglementaire est *in fine* justifiée par la finalité de sauvegarde de l'ordre public⁹⁴.

316. Le pouvoir réglementaire autonome, fondement des peines contraventionnelles. À l'inverse, lorsqu'il examine le bien-fondé et la légalité de la peine contraventionnelle, le juge administratif estime que l'exécutif agit sur le fondement de son pouvoir réglementaire autonome. Ainsi, dans l'arrêt relatif à l'incrimination de la diffusion de messages contraires à la décence, le Conseil d'État s'est référé aux articles 34 et 37 de la Constitution afin de fonder la peine édictée⁹⁵. De manière générale, il mobilise ces articles lorsqu'il se prononce sur les modalités de la répression pénale, le montant de la peine édictée, ou le choix d'assortir un comportement d'une sanction pénale⁹⁶. Ces dispositions fondent l'ensemble des peines de police édictées par l'exécutif qu'il agisse en dehors de toute habilitation

⁹¹ CE, 30 déc. 1996, *Association Act Up*, n°151626.

⁹² CE, 19 juil. 2011, *Ligue des droits de l'homme*, n°343430 ; *AJDA*, 2011, 2136, note J. LASSERRE CAPDEVILLE ; *D*, 2011, 2320, note C. SALCEDO ; *D*, 2011, 2823, note G. ROUJOU DE BOUBÉE, T. GARÉ, S. MIRABAIL, T. POTASZKIN.

⁹³ CE, 23 fév. 2011, *Syndicat national des enseignants de second degré*, n°329477 ; *D*, 2011, 2823, note G. ROUJOU DE BOUBÉE, T. GARÉ, S. MIRABAIL, T. POTASZKIN ; *AJ pén.*, 2011, 240, note É. PÉCHILLON.

⁹⁴ V. également, CE, 3 fév. 1978, *CFDT*, n°01155, 01180 ; CE, 19 mars 2007, *Mme Le Gac et autres*, n°300467 ; concl. L. DEREPA, *RFDA*, 2007, 770 ; *RFDA*, 2007, 1283, note A. ROBLOT-TROIZIER ; CE, 6 mars 2013, *Sté NAVX*, n°355815 ; CE, 25 sept. 2013, *Sté Rapidépannage 62*, n°363184, *AJDA*, 2013, 2506, note C. BENELBAZ.

⁹⁵ CE, 30 déc. 1996, *Association Act Up*, *préc.*

⁹⁶ CE, 3 fév. 1978, *CFDT*, *préc.* ; CE, 13 sept. 1995, *Association « collectif pour la défense du droit et des libertés »*, n°139446 ; CE, 25 sept. 2013, *Sté Rapidépannage 62*, *préc.*

législative ou dans le cadre de sa mission d'exécution des lois⁹⁷. Le Conseil d'État juge ainsi que le pouvoir réglementaire peut sanctionner le non-respect de la législation relative au prix du livre alors même qu'il agirait en vue d'exécuter la loi⁹⁸.

317. La police comme fondement conforme à la tradition juridique. La différence de fondements entre la peine et l'incrimination implique que l'objet des articles 34 et 37 de la Constitution est essentiellement d'habiliter le règlement à définir des peines contraventionnelles. À l'inverse, les incriminations - c'est-à-dire les interdictions - sont rattachées à l'exercice des pouvoirs de police. Ce fondement suggère qu'elles ne découlent pas de l'habilitation constitutionnelle mais des attributions de police. Sur ce point, la référence aux pouvoirs de police reprend une certaine tradition selon laquelle les autorités de police détiennent des pouvoirs d'incrimination. L'article R. 610-5 du Code pénal confirme cette tradition en prévoyant la sanction de l'ensemble « *des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police* ». En ce sens, en continuant à rattacher les décrets définissant des faits passibles de peines contraventionnelles aux pouvoirs de police administrative, le juge administratif rappelle que le fondement du pouvoir d'incrimination des autorités de police est jurisprudentiel, extérieur à la loi et à la Constitution.

318. Ces solutions rappellent la logique propre au pouvoir réglementaire de police dont le domaine et le contenu échappent au partage institué par la Constitution. L'analyse du contrôle de la compétence du pouvoir réglementaire conforte cette idée tout en posant la question des limites souhaitables à son pouvoir d'incrimination.

B) Un champ de compétence étendu

319. En traitant le règlement contraventionnel comme un règlement de police, le juge administratif permet à l'autorité réglementaire d'agir dans un cadre

⁹⁷ CE, 8 févr. 1985, *Association des centres distributeurs Édouard Leclerc*, n°47810 ; CE, 8 mars 1985, *Fédération des associations françaises de tir au vol*, n°28568. Pour une référence aux articles 37 et 21 de la Constitution, soulignant que l'édiction de peines de police peut participer à l'exécution des lois, v. CE, 19 mars 2007, *Mme le Gac et autres*, préc.

⁹⁸ En ce sens également, CE, 15 fév. 2013, *Association des tireurs*, n°351443. Les conclusions de N. Polge révèlent notamment que les requérants critiquaient la modification de la peine contraventionnelle sanctionnant le non-respect de l'interdiction de l'acquisition et la détention d'armes et de munitions posée à l'article L. 2336-1 du Code de la défense.

indépendant du partage de compétence défini par les articles 34 et 37 de la Constitution (1). Son champ d'action est d'autant plus vaste qu'il est indépendant des buts d'ordre public général conditionnant l'intervention de l'autorité de police générale. Ces mouvements aboutissent à une extension sensible du champ de compétence règlementaire. Certains arrêts font état d'une certaine hésitation sur le point de savoir si l'exécutif est habilité à définir des valeurs par les interdits qu'il pose. Ils soulèvent la question plus générale de savoir si le règlement participe à la fonction expressive du droit pénal (2).

1) Une compétence en marge de la Constitution

320. La police, indépendante des réserves de la loi. Si la Constitution a reconnu un domaine règlementaire autonome, l'intervention de l'exécutif doit toutefois s'articuler avec les compétences réservées au législateur. L'article 34 de la Constitution prévoit notamment que le législateur fixe les règles concernant « *les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* »⁹⁹. Cette disposition revient à reconnaître au Parlement une « *compétence irréductible* »¹⁰⁰ ou encore une réserve de loi en matière de droits fondamentaux¹⁰¹. Les règlements adoptés au titre de l'article 37 de la Constitution peuvent se voir opposer cette réserve de la loi¹⁰² ainsi que les autres réserves prévues dans le bloc de constitutionnalité¹⁰³. En revanche, les pouvoirs de police issus de la jurisprudence *Labonne* ne sont pas soumis au respect des règles constitutionnelles de partage de compétence¹⁰⁴. Selon l'expression de R. Chapus, en tant que chef de compétence jurisprudentiel, il présente pour particularité de ne pas être contraint

⁹⁹ Art. 34 al. 1 Constitution.

¹⁰⁰ L. FAVOREU et al., *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, Précis, 2021, p. 89 ; P. GERVIER, *La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public*, LGDJ, 2014, p. 75.

¹⁰¹ J. TRÉMEAU, *La réserve de loi. Compétence législative et Constitution*, Economica, 1999.

¹⁰² Ainsi, à moins de disposer d'une habilitation législative – ou de poursuivre un but de sauvegarde de l'ordre public –, un règlement ne peut porter atteinte à la liberté contractuelle, à la liberté du commerce et de l'industrie, ou encore au secret médical. V. CE, 27 avr. 1998, *Cornette de Saint Cyr*, n°184473, 184557 ; CE, 29 déc. 1997, *Syndicat national des industries de la boulangerie pâtisserie et autres*, n°178061 ; CE, 31 mai 1989, *Roujansky*, Rec. p. 135.

¹⁰³ Ainsi, si le Premier ministre dispose d'un vaste pouvoir d'organisation administrative au titre de l'article 37 de la Constitution, il est admis qu'il ne peut mettre en cause la libre administration des collectivités territoriales lorsqu'il intervient sur ce fondement. V. CAA Paris, 23 mars 1999, *Saran* ; Cons. cons., 13 oct. 2005, *Nature juridique des dispositions du Code de l'action sociale et des familles*, n°2005-201 L.

¹⁰⁴ Par plusieurs arrêts, le Conseil d'État a maintenu la théorie des pouvoirs propres du chef du gouvernement¹⁰⁴ en affirmant que « *l'article 34 de la Constitution n'a pas retiré au chef du gouvernement les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement* ». V. CE., Ass., 13 mai 1960, *SARL « Restaurant Nicolas »*, Rec. p. 324 ; CE, 2 mai 1973, *Association culturelle des Israélites nord-africains de Paris*, Rec. p. 313 ; CE, 17 février 1978, *Comité pour léguer l'esprit de la Résistance*, Rec. p. 82 ; CE, 22 décembre 1978, *Union des chambres syndicales d'affichage*, Rec. p. 530 ; aussi, Cons. cons., 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, n°2000-434 DC, cons. 19 pour la même formulation chez le Conseil constitutionnel.

au « *respect des matières législatives* »¹⁰⁵. Extérieur, voire contraire à la Constitution¹⁰⁶, le pouvoir de police est doublement autonome car il est « *exercé tant en marge de la législation que de la Constitution* »¹⁰⁷.

321. La neutralisation de la réserve de loi en matière de droits fondamentaux.

Dans ce contexte, le fait que le Conseil d'État fonde les incriminations contraventionnelles sur les pouvoirs de police administrative n'est pas anodin puisque ce fondement est indépendant des réserves de la loi posées par la Constitution. En effet, un raisonnement consistant à rattacher ces incriminations au seul pouvoir réglementaire autonome découlant de l'article 37 de la Constitution conduirait à soumettre l'exécutif au respect des réserves de la loi. Il reviendrait à admettre que, lorsqu'il définit des comportements passibles de peines contraventionnelles, le pouvoir réglementaire ne peut limiter l'exercice de droits et libertés fondamentaux. Ce raisonnement réduirait sensiblement la portée de sa compétence puisque les interdits pénaux ont fréquemment pour conséquence de restreindre l'exercice d'une liberté. Le choix de fonder les règlements définissant les contraventions sur les pouvoirs de police permet ainsi une certaine extension du domaine réglementaire en matière contraventionnelle.

322. Les règlements incriminant des faits passibles de contraventions peuvent ainsi porter atteinte aux droits fondamentaux s'ils sont nécessaires à la sauvegarde de l'ordre public et n'ont pas pour objet en eux-mêmes, de réglementer l'exercice du droit en question¹⁰⁸. L'arrêt relatif à l'interdiction de la dissimulation du visage aux abords d'une manifestation l'illustre. Le Conseil d'État a jugé que le décret n'était pas intervenu dans le domaine réservé de la loi car il « *n'avait pas pour objet de réglementer la liberté de manifestation, et notamment pas d'interdire de manifester en dissimulant son visage, ni d'autre part, pour effet d'y porter atteinte, dès lors que ses*

¹⁰⁵ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, LGDJ, Précis Domat, 2001, pp. 676-677 ; L. FAVOREU, « Le Conseil d'État, défenseur de l'exécutif », *op. cit.*, p. 247.

¹⁰⁶ Léon Duguit estime ainsi que « *constitutionnellement, il ne peut pas y avoir de règlements de police* » ; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing, T. 4, 1924, p. 729. Il affine cette idée plus loin, estimant que toute règle de police doit émaner soit du Parlement, soit du pouvoir municipal ; v. *Ibid.*, p. 732. En ce sens également, J. TRÉMEAU, *La réserve de loi*, *op. cit.*, p. 381. Ce point de vue n'est pas partagé par le Doyen Vedel qui, dans le cadre de sa théorie des bases constitutionnelles du droit administratif, considère que la jurisprudence Labonne a pour fondement nécessaire le pouvoir d'exécution des lois. Pour lui, les pouvoirs propres sont alors « *une compétence générale qui s'exerce en vertu de la Constitution et en dehors même de toute délégation législative* » ; v. G. VEDEL, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954, n°8, p. 38.

¹⁰⁷ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 459.

¹⁰⁸ Relevant les limites conceptuelles de cette distinction, v. X. DUPRÉ DE BOULOIS, « Pouvoir réglementaire et contraventions », *op. cit.*

dispositions ne peuvent régir le comportement des manifestants participant dans le respect de l'ordre public à une manifestation »¹⁰⁹. Le même raisonnement est au fondement de la légalité du décret instituant l'outrage au drapeau. Le juge a ainsi estimé : « la circonstance que l'incrimination d'un acte a pour effet de limiter l'exercice d'une liberté publique garantie par des dispositions constitutionnelles ne saurait, par elle-même, avoir pour conséquence de réserver au pouvoir législatif la compétence pour édicter ces contraventions, dès lors qu'elles n'ont pas pour objet de réglementer l'exercice de cette liberté mais seulement d'y apporter les limitations nécessaires à la sauvegarde de l'ordre public »¹¹⁰.

323. L'extension des pouvoirs de police administrative spéciale. La dualité de fondements des règlements permet également de dépasser les obstacles liés à la compétence du législateur en matière de police spéciale. En effet, la réserve de loi en matière de droits fondamentaux implique que le législateur est seul compétent pour instituer un régime de police administrative spéciale¹¹¹. L'étendue des pouvoirs de l'autorité administrative dépend alors de la portée de l'habilitation définissant le régime de police spéciale. Sur ce point, la dualité de fondements des règlements contraventionnels autorise le pouvoir réglementaire à assortir les réglementations qu'il exécute de peines contraventionnelles en dehors de toute habilitation législative.

324. La décision relative au décret d'application de l'interdiction de fumer témoigne de la difficulté à opposer la compétence du législateur au règlement lorsqu'il est pris dans le cadre d'un régime de police spéciale¹¹². Dans cette affaire, le décret précisant le périmètre et les sanctions de l'interdiction de fumer dans les lieux collectifs avait été pris en application de l'article L. 3511-7 du Code de la santé publique. Cet article posait simplement le principe de l'interdiction de fumer dans les lieux publics. Le décret était allé plus loin que la loi en prévoyant des peines contraventionnelles en cas de non-respect de ses prescriptions. La question de la légalité de l'intervention du pouvoir réglementaire se posait car le législateur

¹⁰⁹ CE, 23 fév. 2011, *Syndicat national des enseignants de second degré*, n°329477 ; D, 2011, 2823, note G. ROUJOU DE BOUBÉE, T. GARÉ, S. MIRABAIL, T. POTASZKIN ; AJ pén., 2011, 240, note É. PÉCHILLON.

¹¹⁰ CE, 19 juil. 2011, *Ligue des droits de l'homme*, n°343430 ; AJDA, 2011, 2136, note J. LASSERRE CAPDEVILLE ; D, 2011, 2320, note C. SALCEDO ; D, 2011, 2823, note G. ROUJOU DE BOUBÉE, T. GARÉ, S. MIRABAIL, T. POTASZKIN.

¹¹¹ É. PICARD, *op. cit.*, T. 2, p. 579 et s. ; O. RENAUDIE, « Police générale – police spéciale : une crise sans fin ? Observations », in X. DUPRÉ DE BOULOIS (dir.), *Les classifications en droit administratif*, Mare & Martin, 2021, p. 154, estimant : « la police législative est le principe, et la police fondée sur la norme implicite d'habilitation que constitue l'ordre public, l'exception ».

¹¹² CE, 19 mars 2007, *Mme le Gac et autres*, préc.

n'avait pas prévu de régime de sanction pénale et le régime défini dans le Code de la santé publique relevait de la police administrative spéciale. Il était donc possible d'opposer au Premier ministre le principe de légalité et d'estimer qu'il avait altéré ou dépassé la loi en aggravant les prévisions législatives¹¹³. Lorsqu'il a été saisi de ce décret, le Conseil d'État a considéré qu'il était adopté au titre des pouvoirs de police et de l'article 37. Le premier fondement habilitait le Premier ministre à préciser les modalités de l'interdiction indépendamment de l'existence d'une police spéciale en la matière. Le second l'habilitait à assortir la législation d'une sanction pénale. Ce raisonnement est également présent dans un arrêt relatif au décret instituant une contravention aux manquements à la réglementation du prix des livres. Le Conseil d'État a jugé que l'exécutif n'avait pas excédé ses compétences en assortissant cette législation d'une sanction pénale alors que le législateur n'avait pénalisé le non-respect de l'encadrement des prix des livres¹¹⁴.

325. En somme, le double fondement des règlements contraventionnels permet au pouvoir réglementaire d'échapper aux limitations constitutionnelles liées au domaine de la loi. Il bénéficie d'une importante liberté pour définir des sanctions pénales y compris dans des domaines où le législateur a choisi de ne pas en prévoir. La jurisprudence révèle toutefois que l'élargissement du pouvoir d'incrimination de l'exécutif s'est opéré sans que soient clairement définies ses limites matérielles ni son articulation avec les compétences du législateur. En dehors des réserves de la loi définies dans la Constitution, la jurisprudence peine à définir les buts d'ordre public autorisant l'adoption du règlement contraventionnel. Elle oscille entre un mouvement tendant à limiter les incriminations aux buts relevant de l'ordre public général et un mouvement admettant des règlements poursuivant des buts qui lui sont extérieurs.

2) La diversité des buts d'ordre public protégés

326. **L'habilitation découlant de l'ordre public général.** La dualité de fondement des règlements contraventionnels soulève incidemment la question de la nature de la compétence pénale dévolue à l'exécutif : est-elle de même nature que celle du législateur ou est-elle simplement un prolongement de ses attributs de police ? L'assimilation des incriminations à des mesures de police apporte des éléments de réponse à cette question. Elle suppose que l'autorité réglementaire ne

¹¹³ En ce sens, A. ROBLOT-TROZIER, note sur CE, 19 mars 2007, *Mme Le Gac et autres, RFDA*, 2007, p. 1283.

¹¹⁴ CE, 8 fév. 1985, *Association des centres distributeurs Édouard Leclerc*, préc.

devrait poursuivre que les buts relevant de l'ordre public général. La jurisprudence s'oriente dans ce sens et soumet l'adoption du règlement à la poursuite des buts relevant de l'ordre public général. Ainsi, lorsqu'une incrimination réglementaire touche aux droits et libertés fondamentaux, le juge veille à ce qu'elle repose sur un risque réel et objectivable de trouble à l'ordre public. Ce contrôle aboutit parfois à une réduction du champ des infractions à des situations où un trouble concret peut être démontré. Ainsi, le Conseil d'État a admis la légalité du décret réprimant la dissimulation volontaire du visage lors des manifestations en précisant que l'infraction constitue « *une mesure de police visant à traiter les comportements violents en marge des manifestations* » qui ne s'applique qu'aux personnes dont le comportement menace l'ordre public¹¹⁵.

327. Les incertitudes concernant la protection de l'ordre public immatériel. Si le juge administratif tend à restreindre le pouvoir d'incrimination réglementaire aux exigences de l'ordre public matériel, il n'exclut pas totalement la possibilité pour l'exécutif de sanctionner des atteintes à l'ordre public immatériel¹¹⁶. Cette admission est soumise à l'exigence d'un trouble matériel à l'ordre public. L'arrêt *Ligue des droits de l'homme* relatif à l'outrage au drapeau illustre cette tendance. Le Conseil d'État a estimé que le pouvoir réglementaire pouvait édicter des infractions en matière de protection des symboles républicains tout en encadrant cette faculté. Il a notamment précisé que l'outrage ne pouvait être puni que « *dans des conditions de nature à troubler l'ordre public* ». De même, il a restreint le champ de l'incrimination et jugé que « *le pouvoir réglementaire a entendu n'incriminer que les dégradations physiques ou symboliques du drapeau susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques et commises dans la seule intention de détruire, abîmer ou avilir le drapeau* »¹¹⁷. Par cette affirmation, le juge réintroduisait l'exigence d'un trouble matériel à l'ordre public conformément à sa jurisprudence en matière de moralité publique¹¹⁸.

¹¹⁵ CE, 23 fév. 2011, *Syndicat national des enseignants de second degré*, préc.

¹¹⁶ Elle comprend, au titre de la police générale, la moralité publique et la dignité humaine. Plus généralement, P. Delvolvé, « L'ordre public immatériel », *RFDA*, 2015, 890 ; J.-E. SCHOETTL, « Réflexions sur l'ordre public immatériel », *RFDA*, 2018, 327 ; M.-A. PEYROUX-SISSOKO, *L'ordre public immatériel en droit public français*, LGDJ, 2018, p. 24.

¹¹⁷ CE, 19 juil. 2011, *Ligue des droits de l'homme*, préc.

¹¹⁸ CE, Sect., 18 déc. 1959, *Société « Les Films Lutetia »*, Rec., p. 693 ; concl. MAYRAS, S, 1960, 94 ; J.-M. PONTIER, « La moralité publique », *AJDA*, 2022, p. 38. Sur la question de l'autonomie de cette composante, et notamment le débat opposant le courant matérialiste au courant moraliste, v. G. LEBRETON, « Ordre public, ordre moral et lancer de nain », *D*, 1996, 177. V. également, P.-H. TEITGEN, *La police municipale générale*, Sirey, 1934, p. 34 ; P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, LGDJ, 1962, p. 35 ; B. CHÉRIGNY, *Le juge administratif, gardien de la moralité des administrés*, th. Poitiers,

328. D'autres arrêts suggèrent que le pouvoir réglementaire peut dans certains cas participer à la protection de l'ordre public immatériel. Ainsi, le Conseil d'État a admis la compétence du pouvoir règlementaire pour incriminer la diffusion de messages contraires à la décence dès lors « *qu'il appartient au Premier ministre de pourvoir, par des précautions convenables, au bon ordre sur l'ensemble du territoire* »¹¹⁹. La notion de « *bon ordre* » peut certes s'entendre comme la tranquillité publique¹²⁰. Dans le cas d'espèce elle renvoyait à une dimension davantage immatérielle puisque les faits incriminés portaient atteinte à la décence. Plus récemment, le Conseil d'État a admis la compétence de l'autorité règlementaire pour incriminer l'outrage sexiste¹²¹ alors même que l'objet de cette infraction est de pénaliser une « *zone grise que les règles de vie en société prohibent mais que la législation n'interdit pas expressément* » et entend protéger la dignité des femmes¹²². La position du Conseil d'État concernant les buts pouvant être poursuivis par l'autorité règlementaire en matière contraventionnelle semble donc être indécise. Plus encore, elle ne prend pas position sur le point de savoir si l'exécutif peut, au même titre que le législateur, participer à la fonction expressive du droit pénal.

329. **La question de la fonction expressive du règlement contraventionnel.** La loi pénale est un procédé législatif de définition de l'ordre public : par ses incriminations, elle exprime des valeurs sociales et les intègre à l'ordre public¹²³. Pour désigner cette fonction, la doctrine pénaliste évoque la fonction expressive de la loi pénale¹²⁴. En ce sens, déterminer les buts pouvant être poursuivis par le pouvoir règlementaire revient à s'interroger sur le point de savoir s'il participe à la fonction expressive de la loi pénale. En effet, si le règlement peut définir des contraventions en vue de tout but d'ordre public, il est alors amené à participer à

1968, T. 1, p. 258 ; P. BON, *La police municipale*, th. Bordeaux, 1975, p. 177. Récemment, N. ACH, « Police et morale », in C. VAUTROT-SCHWARTZ (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014, p. 99.

¹¹⁹ CE, 30 déc. 1996, *Association Act Up*, préc.

¹²⁰ C.-E. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, n°24 ; N. ACH, « Police et morale », *op. cit.*, p. 112.

¹²¹ CE, Avis, *Projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes commises contre les mineurs et les majeurs*, n°394437, p. 8.

¹²² ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes*, n°778, par M^{me} Alexandra Louis, 10 mai 2018, p. 19.

¹²³ Y. MAYAUD, « La loi pénale, instrument de valorisation sociale », in *Livre du bicentenaire du code pénal et du code d'instruction criminelle*, Dalloz, 2010, p. 3 et s. ; M. VAN DE KERCHOVE, « La dimension symbolique du droit pénal et les limites de son instrumentalisation », in C.-A. MORAND, J. CHEVALLIER (dir.), *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Publisud, 1991, p. 109.

¹²⁴ V. MALABAT, « Les infractions inutiles, plaidoyer pour une production raisonnée du droit pénal », in *La réforme du code pénal et du code de procédure pénale, Opinio doctorum*, Dalloz, 2009, p. 74 ; C. LAZERGES, « À propos des fonctions du nouveau code pénal français », *Arch. Pol. Crim.*, 1995, n°17, p. 7 et s. ; C. LAZERGES, « De la fonction déclarative de la loi pénale », *RSC*, 2004, 194.

l'expression des valeurs fondamentales de la société. À ce titre, en préférant rattacher les règlements contraventionnels aux pouvoirs de police administrative plutôt qu'à l'article 37 de la Constitution, le Conseil d'État semble reconnaître que le pouvoir d'incrimination du Premier ministre est borné par le but de sauvegarde de l'ordre public. Cependant, la jurisprudence ne semble pas véritablement condamner l'intervention du règlement pénal en vue de définir et protéger des valeurs étrangères à l'ordre public général. Le fait que le Conseil d'État ne s'oppose pas à la définition réglementaire de l'outrage sexiste va dans ce sens. La compétence pénale dévolue au pouvoir réglementaire paraît alors très large, au point de concurrencer celle du législateur dans la définition des valeurs de la société. Cet état des choses n'est pas sans susciter des interrogations puisque la légitimité du pouvoir réglementaire à incriminer des agissements en vue de tout but est incertaine.

330. Une participation contestable à la fonction expressive. Deux séries de considérations invitent à nuancer la légitimité du règlement à définir des contraventions en vue de la protection de valeurs étrangères à l'ordre public général. Lorsqu'elle a été admise, la compétence pénale du pouvoir réglementaire ne semblait pas impliquer qu'il puisse participer à la fonction expressive du droit pénal. L'entorse au principe de légalité des délits et des peines, née de l'attribution des contraventions à l'exécutif, était justifiée par leur neutralité axiologique. Elles étaient comprises comme de simples infractions à la discipline collective. Leur intégration au sein du domaine réglementaire n'impliquait donc pas nécessairement la possibilité pour l'exécutif de définir les valeurs de la société en utilisant son pouvoir d'incrimination¹²⁵. Le projet de Code pénal de 1983 le soulignait en proposant un article 1^{er} au titre duquel « *Les crimes et les délits sont les atteintes aux valeurs que la société tient pour essentielles (...) et les contraventions sont les atteintes à la discipline de la vie en société* ». Aujourd'hui encore, la doctrine considère que la fonction expressive du droit pénal ne prend appui que dans la définition des crimes et délits. Ainsi, X. Pin estime que « *le droit pénal a une fonction expressive parce toute incrimination, à l'exception notable des contraventions, repose sur un choix de valeurs ou*

¹²⁵ À ce sujet, bien que la Constitution de 1958 intervienne au moment de l'élargissement de la catégorie des contraventions, avec notamment l'intégration d'anciens délits relevant de comportements immoraux, il convient de souligner que ces délits avaient déjà été créés par le législateur.

d'intérêts dont le respect est jugé indispensable au maintien de l'ordre social et dont la lésion est interdite »¹²⁶.

331. Par ailleurs, la définition de contraventions participant à la protection de valeurs étrangères à l'ordre public se heurte à l'absence de légitimité démocratique du pouvoir réglementaire. En effet, le législateur est habilité à définir lui-même le contenu de l'ordre public justifiant l'adoption de la loi pénale car il représente le corps social. En ce sens, la fonction expressive de la loi pénale est une déclinaison du principe de légalité criminelle : « *c'est le législateur qui décide quelles sont les valeurs sociales qui méritent d'être protégées par le droit pénal* »¹²⁷. Or, le règlement ne bénéficie pas de la même assise démocratique qu'une loi¹²⁸. Ainsi, même en admettant que les règlements sont adoptés au titre de l'article 37, il pourrait être avancé qu'ils se heurtent à la réserve de la loi en matière de définition des valeurs de la société¹²⁹.

332. Enfin, il peut être soutenu que dès lors que le pouvoir d'incrimination des contraventions est rattaché aux pouvoirs de police générale, il ne devrait s'exercer qu'en vue de la protection des buts d'ordre public général. Il est admis que l'identification de ces buts est délicate tant l'ordre public constitue le « *type même de standard, de notion à texture ouverte, variable et contingente* »¹³⁰. L'ordre public renferme également des éléments axiologiques ou politiques¹³¹. Néanmoins, lorsqu'il sert de norme d'habilitation aux autorités de police administrative, les valeurs qu'il défend sont strictement délimitées. La jurisprudence relative aux mesures tendant à protéger la moralité publique l'illustre. Ce but ne permet pas à lui seul d'adopter des mesures de police. Celles-ci doivent être justifiées par des circonstances locales particulières¹³² ou par des risques de troubles matériels à l'ordre public¹³³. En tout état de cause, l'autorité administrative n'a pas vocation à promouvoir une vision subjective de la moralité publique¹³⁴. Elle peut seulement protéger un certain état

¹²⁶ X. PIN, *Droit pénal général*, op. cit., p. 3-4.

¹²⁷ A. DARSONVILLE, « Ordre public et droit pénal », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public*, Cujas, 2013, p. 288.

¹²⁸ M. BOUCHET, « La légalité matérielle est-elle l'avenir de la légalité formelle ? », in E. DREYER, P. BEAUVAIS, D. CHILSTEIN (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, Dalloz, 2024, p. 59 et s.

¹²⁹ A. DARSONVILLE, op. cit.

¹³⁰ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2022, p. 893, estimant que la trilogie des buts de l'ordre public est l'un des mythes les plus ancrés du droit administratif. V. également P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif français*, op. cit. ; O. RENAUDIE, « Police administrative et ordre public : les notions plastiques, est-ce si fantastique ? », *AJDA*, 2024, p. 774.

¹³¹ Ainsi, S. Roland affirmait que l'ordre public avait nécessairement une dimension politique et ne pouvait être axiologiquement neutre. V. S. ROLAND, « L'ordre public et l'État. Brèves réflexions sur la nature duale de l'ordre public », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public*, op. cit., p. 11.

¹³² CE, Sect., 18 déc. 1959, *Sté les Films Lutetia*, préc. ; CE, 19 avr. 1963, Rec., p. 227

¹³³ J. PETIT, P.-L. FRIER, *Droit administratif*, op. cit., p. 347.

¹³⁴ Il convient également de noter que les arrêts faisant référence à la décence sont anciens et isolés. V. TCHEN, « Police administrative. Théorie générale », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 200, 2020, n°80.

des consciences et empêcher « *les atteintes au minimum d'idées morales naturellement admises, à une époque donnée, par la moyenne des individus* »¹³⁵. Le constat de la relative indétermination de l'ordre public, en particulier dans sa dimension immatérielle¹³⁶, ne suffit pas à admettre la délimitation de ses composantes. En dehors de la moralité et de la dignité humaine, l'autorité de police administrative ne devrait pas être reconnue compétente pour adopter des mesures de prévention de troubles immatériels et symboliques¹³⁷. Le Conseil d'État a ainsi considéré que le « *vivre ensemble* » ne constituait pas un fondement suffisant à l'interdiction du port du voile intégral par voie réglementaire¹³⁸.

333. En conclusion, la jurisprudence administrative fait montre d'une certaine retenue concernant la définition des buts autorisant l'incrimination par voie réglementaire. Elle exprime la difficulté à définir les contours de la compétence pénale de l'exécutif. Au fond, elle révèle également que le juge peine à déterminer si les contraventions sont de simples mesures de police pénalement sanctionnées ou si elles constituent de véritables infractions pénales porteuses d'un discours sur les valeurs de la société. Cette ambivalence n'est pas davantage dépassée par l'analyse du contrôle interne des règlements puisqu'il oscille entre la mise en œuvre d'une méthode propre aux mesures de police et celle spécifique applicable aux lois pénales.

II) Un contrôle de proportionnalité original

334. Lorsqu'il définit les contraventions, le pouvoir réglementaire met en œuvre deux compétences. Il prévoit les comportements prohibés au titre de ses pouvoirs de police et institue une peine au titre de son pouvoir réglementaire autonome. La question se pose alors de savoir comment ces règlements sont contrôlés. Le contrôle de proportionnalité mérite une attention particulière dans l'analyse de la nature du

¹³⁵ P.-H. TEITGEN, *La police municipale générale*, op. cit., p. 34

¹³⁶ B. DELAUNAY, « Faut-il revoir la trilogie des buts de la police générale ? », *JCP A*, 2012, n°2112 ; P. DELVOLVÉ, « L'ordre public immatériel », op. cit. ; J.-M. PONTIER, « La moralité publique », op. cit. ; O. RENAUDIE, « Police administrative et ordre public », op. cit.

¹³⁷ S'interrogeant également sur ce point, J. PETIT, « Nouveaux enjeux de l'ordre public et pouvoirs de police », in *L'ordre public : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Doc. Fr., 2018, p. 39. La question de l'articulation entre la morale et les valeurs protégées se pose aussi en droit pénal. S. PAPILLON, « Valeur sociale protégée et morale », in P. MISTRETTA, S. PAPILLON, C. KUREK (dir.), *L'empreinte des valeurs sociales protégées en droit pénal*, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2020, p. 57.

¹³⁸ CONSEIL D'ÉTAT, *Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral*, 2010, Doc. Fr., p. 41. Toutefois, B. Plessix considère qu'en l'état des choses, il ne serait pas surprenant que le juge administratif intègre à l'ordre public ce qui est essentiel à la survie même de la sociabilité humaine. B. PLESSIX, *Droit administratif général*, op. cit., p. 812.

règlement contraventionnel car il révèle la conception que le juge se fait de la nature des actes qu'il examine. Ainsi, si les normes pénales et les mesures de police sont soumises à un contrôle de proportionnalité en ce qu'elles constituent toutes deux des mesures restrictives de liberté, ces deux contrôles ne se confondent pas. Afin d'analyser les caractères du contrôle déployé à l'égard des règlements relatifs aux contraventions, il convient donc de présenter celui mis en œuvre à l'égard des lois pénales. Ce contrôle est d'une nature spécifique et se distingue du contrôle de proportionnalité applicable aux normes restrictives de liberté compte tenu de ses fondements, de ses méthodes et de son intensité (A). Le contrôle mis en œuvre à l'égard des règlements définissant les contraventions procède en partie de celui appliqué aux lois pénales. Le juge administratif mobilise également le contrôle applicable aux mesures de police, confortant la dualité de nature des règlements contraventionnels (B).

A) La spécificité du contrôle de proportionnalité de la loi pénale

335. Le contrôle de proportionnalité de la loi pénale a ses fondements propres qu'il trouve dans les articles 5 et 8 de la Déclaration des droits de l'homme. Il repose moins sur un examen de la gravité de l'atteinte aux droits des individus que sur celui de la légitimité de la mise en œuvre du droit de punir. Pour opérer ce contrôle, le Conseil constitutionnel distingue l'incrimination - la norme de comportement sanctionnée - et la peine. En principe, il ne contrôle que les sanctions instituées par le législateur et limite son analyse à l'erreur manifeste d'appréciation (1). Plusieurs arrêts traduisent un recul de l'originalité du contrôle de proportionnalité des lois pénales et un mouvement d'approfondissement du contrôle des incriminations pénales. Le juge analyse ces mesures en mettant en œuvre le contrôle de proportionnalité applicable aux mesures restrictives de droits et libertés. Cependant, ces arrêts restent isolés et leur portée demeure incertaine (2).

1) Les caractéristiques traditionnelles du contrôle

336. **Un fondement autonome : les articles 5 et 8 de la Déclaration.** Le principe de proportionnalité renvoie à la protection des droits fondamentaux et à une exigence de modération des atteintes que pourrait leur porter la puissance publique

dans la poursuite d'un but d'intérêt général¹³⁹. Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, il s'est largement développé au point qu'il semble désormais constituer une « *valeur commune partagée par l'ensemble des juridictions constitutionnelles* »¹⁴⁰. En droit pénal, le principe de proportionnalité s'est développé de manière autonome et a des fondements et des implications spécifiques. Dès la fin de l'Ancien Régime, l'exigence de nécessité de la sanction pénale et d'une juste proportion entre les délits et les peines se sont imposées comme des principes cardinaux dans la pensée des réformateurs. Ainsi, C. Beccaria considérerait que « *tout châtement qui ne découle pas d'une nécessité absolue, dit le grand Montesquieu, est tyrannique, proposition qu'on peut généraliser en disant : tout acte d'autorité d'homme à homme qui ne dérive pas d'une nécessité absolue est tyrannique* »¹⁴¹. Dans la pensée de ces auteurs, les principes de nécessité des délits et des peines étaient essentiels pour servir la lutte contre l'arbitraire et l'injustice. Ils étaient conçus comme les fondements mêmes du droit de punir de l'État. Inspirée de la pensée des Lumières, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen a solennellement consacré ces principes. L'article 8 dispose ainsi que « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ». Ce dispositif est complété par l'article 5 selon lequel « *la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société* ».

337. L'objet du contrôle. Du fait de l'intégration de la Déclaration au bloc de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a développé un contrôle de la nécessité et de la proportionnalité des peines. Il se réfère habituellement à l'article 8 de la Déclaration – bien que certaines décisions mentionnent également l'article 5¹⁴². Ce contrôle s'exprime par un considérant générique aux termes duquel « *il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que toutefois, il lui incombe d'assurer, ce faisant, la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés ; qu'il lui incombe également, en vertu de l'article 8 de la Déclaration de 1789, de respecter le principe de légalité des délits et des peines et le principe de la nécessité et de la*

¹³⁹ G. XYNPOULOS, « Proportionnalité », in S. RIALS, D. ALLAND (dir.), *Dictionnaire de la Culture juridique*, PUF, 2003, p. 151.

¹⁴⁰ X. PHILIPPE, « Le contrôle de proportionnalité exercé par les juridictions étrangères : l'exemple du contentieux constitutionnel », *LPA*, 5 mars 2009, n°46, p. 13.

¹⁴¹ C. BECCARIA, *Des délits et des peines*, trad. M. Chevallier, Librairie Droz, Genève, 1965, p. 9.

¹⁴² Bien que certaines décisions visent l'article 5. P. ex. : Cons. cons., 7 oct. 2010, *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, préc. Estimant, à ce titre, qu'il devrait davantage viser l'article 5 de la Déclaration, v. R. PARIZOT, « Pour un véritable principe de nécessité des incriminations », in *Mélanges C. Lazerges*, Dalloz, 2014, p. 248 ; V. MALABAT, « Responsabilité et irresponsabilité pénale », *op. cit.*

proportionnalité des peines et des sanctions »¹⁴³. Au titre de cet examen, le juge vérifie que le *quantum* de la sanction est en juste rapport avec l'infraction¹⁴⁴. Il s'assure que la peine est proportionnée à l'infraction en tenant compte de sa nature et de la peine maximale encourue¹⁴⁵. Pour contrôler la nécessité de la sanction, le juge peut également être amené à examiner les autres infractions prévues dans le droit positif dans le but d'éviter les doublons d'incriminations¹⁴⁶.

338. Un contrôle restreint. Le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel sur la loi pénale est singulier par son intensité. Le Conseil constitutionnel estime que l'article 61 de la Constitution ne lui confère pas « *un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement* »¹⁴⁷ de sorte « *qu'il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci* »¹⁴⁸. Par cette affirmation, il entend se prémunir contre toute accusation de gouvernement des juges et respecter le principe de séparation des pouvoirs. En conséquence, il ne s'autorise à censurer que les peines « *manifestement contraires au principe de nécessité* » ou « *manifestement*

¹⁴³ Cons. Cons., 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, n°2003-467 DC, cons. 60 ; Cons. cons., 16 juil. 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, n°96-377 DC, cons. 11 ; Cons. cons., 18 janv. 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, n°94-352 DC, cons. 23 ; Cons. cons., 21 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, n°2011-625 DC, cons. 75.

¹⁴⁴ P. ex : Cons. cons., 3 sept. 1986, *Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance*, n°86-215 DC, cons. 7 ; Cons. cons., 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, n°99-411 DC, cons. 8.

¹⁴⁵ P. ex : Cons. cons., 9 août 2007, *Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, n°2007-554 DC, cons. 11 ; Cons. cons., 16 juil. 1996, *préc.*, cons. 23.

¹⁴⁶ Mais ce contrôle demeure timide et n'a entraîné, à lui seul, que peu de censures ; R. PARIZOT, « Pour un véritable principe de nécessité des incriminations », *op. cit.*, p. 249. Cependant, des jurisprudences récentes soulignent que le Conseil constitutionnel s'attache à contrôler l'existence de doublons de manière assez approfondie ; Cons. cons., 28 juin 2013, *Association Emmaüs Forbach*, n°2013-328 QPC ; Cons. cons., 15 déc. 2017, *M. David P.*, n°2017-682 QPC.

¹⁴⁷ Cons. cons., 20 janv. 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, *préc.*, cons. 12 ; Cons. cons., 20 janv. 1994, *Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*, n°93-334 DC, cons. 10 ; Cons. cons., 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, n°2008-564 DC, cons. 34.

¹⁴⁸ Cons. cons., 20 janv. 1981, n°80-127 DC, *préc.*, cons. 13 ; Cons. cons., 3 sept. 1986, *Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance*, *préc.*, cons. 7 ; Cons. cons., 20 janv. 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, n°92-316 DC, cons. 31 et 32. Pour une censure récente sur ce fondement, v. Cons. cons., 12 oct. 2018, *Sté Dom Com Invest*, n°2018-739 QPC.

disproportionnées »¹⁴⁹. La doctrine rapporte d'ailleurs que les censures obtenues sur ce fondement sont rares¹⁵⁰.

339. La doctrine est divisée concernant le bien-fondé du degré de contrôle mis en œuvre sur les sanctions pénales. Certains auteurs, tels que J.-H. Robert, jugent l'attitude du Conseil constitutionnel bienvenue car « *dès lors que l'incrimination ne viole pas la Constitution, on aperçoit difficilement quelle norme supérieure permettrait au Conseil constitutionnel de dire que le quantum d'une sanction est trop élevé* »¹⁵¹. D'autres auteurs, en particulier R. Parizot, militent pour un approfondissement du contrôle de nécessité des délits et des peines¹⁵². Une partie de la doctrine considère également que le Conseil constitutionnel serait habilité à exercer ce contrôle sans aucune restriction particulière par la Déclaration de 1789 - du moins au regard de son intégration au bloc de constitutionnalité¹⁵³. Les articles 5 et 8 de la Déclaration de 1789 impliqueraient même un contrôle approfondi des normes pénales dès lors qu'avec le principe de nécessité des délits et des peines « *ce n'est pas l'absence de nécessité évidente de la peine qui doit être sanctionnée mais toute peine dont la nécessité n'apparaît pas de manière évidente* »¹⁵⁴.

340. **Les contours incertains du contrôle.** Les contours du contrôle de nécessité et de proportionnalité des peines sont peu nets. Les principes de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines semblent être complémentaires, voire indissociables. Le Conseil constitutionnel ne distingue pas toujours les deux

¹⁴⁹ Cons. cons., 20 janv. 1981, n°80-127 DC, *préc.*, cons. 11 à 13 ; Cons. cons., 25 juil. 1984, *Loi modifiant la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et relative à certaines dispositions applicables aux services de communication audiovisuelle soumis à autorisation*, n°84-176 DC, cons 10 ; Cons. cons., 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, n°93-325 DC, cons. 39. Récemment, Cons. cons., 9 juin 2017, *Sté Edenred France*, n°2017-636 QPC, cons. 5.

¹⁵⁰ R. PARIZOT, « Pour un véritable principe de nécessité des incriminations », *op. cit.*, p. 249 ; A. BOTTON, « La constitutionnalisation du droit pénal est-elle achevée ? », in E. DREYER, P. BEAUVAIS, D. CHILSTEIN (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, Dalloz, 2024, p. 89. V. Récemment, Cons. cons., 26 mars 2021, n°2021-892 QPC, *Société Akka technologies et autres* ; Cons. cons., 28 janv. 2022, n°2021-965 QPQ, *Société Novaxia développement et autres*.

¹⁵¹ J.-H. ROBERT, *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 100.

¹⁵² R. Parizot propose également de définir le contenu du principe de nécessité, notamment en s'inspirant du droit pénal italien, où il implique qu'une incrimination vise à protéger un bien juridique contre une atteinte grave ; R. PARIZOT, « Pour un véritable principe de nécessité des incriminations », *op. cit.*, p. 255 ; v. en ce sens également. P. ROUSSEAU, « Le principe de nécessité. Aux frontières du droit de punir », *RSC*, 2015, p. 263 et s.

¹⁵³ E. DREYER, « La subsidiarité du droit pénal », in *Mélanges J.-H. Robert*, LexisNexis, 2012, p. 251 ; R. PARIZOT, *ibid.*, p. 254 ; A. DARSONVILLE, « Les sanctions pénales », in O. CAHN, K. PARROT (dir.), *Actes de la journée d'études radicales : le principe de nécessité en droit pénal*, LGDJ, LEJEP, 2014, p. 103 ; E. VERNY, O. DÉCIMA, S. DETRAZ, *Droit pénal général*, LGDJ, 2014, n°94.

¹⁵⁴ E. DREYER, « Le Conseil constitutionnel et la matière pénale. La QPC et les attentes déçues... », *JCP G*, n°37, 2011, doct. 976.

principes et vise parfois le grief tiré de l'atteinte au principe de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines¹⁵⁵. De même, la doctrine distingue rarement les principes de nécessité et de proportionnalité considérant qu'ils répondent à une inspiration commune¹⁵⁶. Tout cela a conduit un auteur à se demander : « *la nécessité et la proportionnalité peuvent-elles être analysées indépendamment l'une de l'autre ?* »¹⁵⁷. Il faut également souligner que selon certains auteurs le contrôle de la peine est conceptuellement lié au contrôle de l'incrimination. Ainsi, Y. Mayaud considère que si le contrôle du *quantum* de la peine est bien spécifique, le contrôle de sa nécessité est lié à la nécessité de l'incrimination elle-même. Il estime que l'exigence de nécessité des peines de l'article 8 de la Déclaration « *ne peut que rejaillir sur la portée prohibitive de l'incrimination. Il est évident que le défaut de nécessité peut (...) aller jusqu'à remettre en cause le principe même de la sanction pénale, c'est-à-dire, affecter l'incrimination à sa source, en constatant qu'elle ne répond à aucun besoin, et que la répression à son égard n'est d'aucun profit* »¹⁵⁸.

341. Une incertitude relative à la mise en œuvre du contrôle de l'incrimination. L'infraction étant la réunion d'une norme de conduite et d'une sanction, il est possible de différencier le contrôle des peines et celui des incriminations - bien que ces deux contrôles soient intimement liés¹⁵⁹. À ce titre, le principe de nécessité et de proportionnalité de l'incrimination relève des prévisions de l'article 5 de la Déclaration selon lequel « *la loi ne peut défendre que les actions nuisibles à la société* »¹⁶⁰. Cette disposition implique que l'incrimination d'un comportement soit strictement nécessaire et que le choix du recours au droit pénal constitue l'*ultima ratio*¹⁶¹. Il s'agit d'une limite négative à l'intervention du

¹⁵⁵ P. ex. : Cons. cons., 6 fév. 2015, M. Claude A, n°2014-448 QPC, cons. 2 ; Cons. cons., 18 mai 2018, M. Jean-Marc R., n°2018-706 QPC, cons. 11.

¹⁵⁶ P. Castéra lorsqu'il estime que « *pour être légitime, il est nécessaire que le degré de la peine soit le reflet de la juste balance entre le choix de la sanction et le comportement incriminé* ». V. P. CASTÉRA, « Le principe de nécessité de la loi. Le point de vue d'un constitutionnaliste », in *Droit constitutionnel et grands principes du droit pénal*, Cujas, 2013, p. 138. De même, J. PRADEL parle de « *principe de proportionnalité entre infraction et peine ou de nécessité de la peine* » ; J. PRADEL, *Droit pénal général*, Cujas, 2010, pp. 109 et 127. En ce sens, v. également, P. KOLB, L. LETURMY, *Droit pénal général. Les grands principes, l'infraction, l'auteur, les peines*, Mémentos, 2011, p. 44 ; P. CONTE, P. MAISTRE DU CHAMBON, *Droit pénal général*, Armand Colin, 2004, p. 62.

¹⁵⁷ P. ROUSSEAU, « Réflexions autour de la distinction entre nécessité et proportionnalité », *Amplitude du droit*, n°1, juin 2022.

¹⁵⁸ Y. MAYAUD, *Droit pénal général*, op. cit., p. 30. ; P. ROUSSEAU, *La légitimité de l'infraction*, th. Univ. Nantes, 2019, p. 64 et s.

¹⁵⁹ P. BEAUVAIS, « L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité », *RSC*, 2018, p. 75 et s.

¹⁶⁰ V. GAZAGNE-JAMMES, *Les actes nuisibles à la vie en société. Étude sur les exigences de la vie en société à partir de l'article 5 de la déclaration de 1789*, LGDJ, 2022.

¹⁶¹ X. PIN, *Droit pénal général*, op. cit., p. 43.

législateur, d'une « *limite à ne pas dépasser* »¹⁶². Certains auteurs évoquent ainsi le principe de subsidiarité et de discontinuité du droit pénal afin d'affirmer que le recours au droit pénal doit demeurer exceptionnel¹⁶³. La proportionnalité de l'incrimination implique qu'elle réponde à un but d'ordre public pertinent¹⁶⁴ et que son contenu et son périmètre soient en adéquation avec le but poursuivi par le législateur. Ce contrôle suppose donc d'analyser les raisons justifiant l'interdiction d'un comportement et son bien-fondé. En raison de sa dimension éminemment, le Conseil constitutionnel est réticent à contrôler l'incrimination. S'il a eu l'occasion de contrôler quelques fois la pertinence des incriminations, son analyse était restreinte à l'erreur manifeste d'appréciation¹⁶⁵ et elle était exceptionnelle.

342. La question de savoir si la nécessité et la proportionnalité de l'incrimination sont contrôlées est débattue au sein de la doctrine. Certains auteurs estiment que ce contrôle existe mais relèvent que les décisions qui le mettent en œuvre ne sont pas fondées sur le principe de proportionnalité des lois pénales mais sur le principe de proportionnalité applicable aux mesures restrictives de libertés¹⁶⁶. D'autres auteurs pensent que le Conseil constitutionnel ne contrôle pas la proportionnalité des incriminations créées par le législateur¹⁶⁷. Ces deux lectures peuvent être admises : le juge constitutionnel ne contrôle pas la proportionnalité des incriminations lorsqu'il est amené à mobiliser le contrôle propre au droit pénal et rattaché aux articles 5 et 8 de la Déclaration. En revanche, il s'autorise à contrôler les atteintes aux droits fondamentaux lorsqu'une incrimination est susceptible de causer de telles atteintes. Dans cette hypothèse, il mobilise le contrôle de proportionnalité *lato sensu*, c'est-à-dire le contrôle des mesures attentatoires aux libertés¹⁶⁸.

343. Le contrôle de la proportionnalité des lois pénales présente d'importants enjeux juridiques et politiques. Il pose la question de la souveraineté du législateur

¹⁶² P. BEAUVAIS, *op. cit.*

¹⁶³ E. DREYER, « La subsidiarité du droit pénal », *op. cit.*, p. 247 et s.

¹⁶⁴ À ce titre, E. Dreyer évoque le contrôle de la « *pertinence* » de l'incrimination. V. E. DREYER, « Contrôle de la nécessité d'une incrimination », *Gaz. Pal.*, 11 mai 2021, n°42116.

¹⁶⁵ Cons. cons., 16 juil. 1996, *préc.*, n°96-377 DC, cons. 9 ; Cons. cons., 21 mars 2011, *préc.*, n°2011-625 DC, cons. 43. ; V. E. DREYER, *ibid.*

¹⁶⁶ Ex V. GOESEL-LE-BIHAN, « Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel », *Cah. Cons. cons.*, juin 2007 n°22 ; P. ROUSSEAU, « Réflexions autour de la distinction entre nécessité et proportionnalité », *op. cit.* On peut également observer que les décisions dans lesquelles il contrôle la proportionnalité de l'infraction visent plutôt le grief tiré de l'atteinte à telle ou telle liberté, plutôt que le grief tiré de l'atteinte au principe de proportionnalité. Ex. : Cons. cons., 16 mars 2017, *Loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse*, n°2017-747 DC.

¹⁶⁷ J. PRADEL, « Du principe de proportionnalité en droit pénal », *Les Cahiers de droit*, Faculté de droit de l'Université Laval, 2019, vol. 60, n°4, p. 1142.

¹⁶⁸ Sur les implications de cette distinction en matière répressive. V. G. CHETARD, *La proportionnalité de la répression. Étude sur les enjeux du contrôle de proportionnalité en droit pénal français*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020.

dans l'exercice du droit de punir et des limites à son action face à l'exigence de protection des droits fondamentaux. A ce titre, la jurisprudence récente témoigne d'une volonté croissante d'approfondir le contrôle des incriminations sous l'effet de la généralisation du contrôle de proportionnalité des atteintes aux droits et libertés.

2) Un contrôle en mutation : une systématisation difficile

344. Un contrôle de proportionnalité de l'atteinte aux droits fondamentaux. Le développement autonome du contrôle de proportionnalité des atteintes aux droits et libertés a conduit à introduire une nouvelle méthode de contrôle des mesures punitives. La progression de ce contrôle est perceptible devant différentes juridictions. Il est mis en œuvre par le juge ordinaire *in abstracto* ou *in concreto*¹⁶⁹ et par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁷⁰. Cette dernière contrôle indirectement la nécessité des délits en s'assurant que les atteintes à certaines libertés répondent à un besoin social impérieux et sont proportionnelles à l'objectif poursuivi¹⁷¹. Sur ce point, le Conseil constitutionnel s'inspire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Au lieu de fonder son examen sur le principe de nécessité des délits, il contrôle les normes pénales au prisme du principe de proportionnalité applicable à l'ensemble des normes attentatoires aux libertés fondamentales. Cette méthode lui permet notamment d'approfondir le contrôle des incriminations instituées par le législateur.

345. Certaines décisions révèlent que le Conseil constitutionnel peut être amené à contrôler l'absence de disproportion manifeste de l'incrimination¹⁷². Dans une décision relative au délit de revente de billets sans l'accord des organisateurs de la manifestation, le Conseil constitutionnel s'est implicitement interrogé sur l'adéquation de l'interdiction avec le but visé par le législateur. Il a jugé qu'« *en réprimant pour l'ensemble des manifestations culturelles, sportives ou commerciales la revente proposée ou réalisée sur un réseau de communication au public en ligne pour en*

¹⁶⁹ G. TILLEMENT, « Le contrôle de la nécessité des incriminations par le juge pénal », *Dr. Pén.*, 2003, n°12, chron. 34. Plus généralement, P. ROUSSEAU, *La légitimité de l'infraction*, *op. cit.*, p. 143 et s. sur le contrôle de conventionnalité.

¹⁷⁰ A. SIMON, « La disproportion de la répression pénale devant la Cour européenne des droits de l'Homme », *Gaz. Pal.*, 24 oct. 2017, n°36, p. 64.

¹⁷¹ Ex. : CEDH, 7 juin 2007, *Dupuis c/ France*, n°1914/02 ; CEDH, 7 août 1996, *C. c/ Belgique*, n°21794/93. Sur cette question, v. J. PRADEL, « Du principe de proportionnalité en droit pénal », *op. cit.*, p. 1145 et s. Néanmoins, la Cour de Strasbourg ne qualifie que rarement l'atteinte comme excessive. V. E. DREYER, « La subsidiarité du droit pénal », *op. cit.*, p. 252.

¹⁷² C. CHETARD, *op. cit.*, p. 137 et s. ; E. DREYER, « L'opportunité des incriminations dans la jurisprudence constitutionnelle », *Gaz. Pal.*, 24 oct. 2017, n°36, p. 68 et s. ; C.-E. SÉNAC, « Le contrôle des lois pénales incriminant des abus de la liberté d'expression par le Conseil constitutionnel », *RDLF*, 2017, chron. n°17.

tirer un bénéfice, le législateur s'est fondé sur des critères manifestement inappropriés à l'objectif poursuivi »¹⁷³. D'autres décisions font état d'un contrôle approfondi de la proportionnalité de l'incrimination. Le Conseil constitutionnel peut alors être amené à déterminer si le champ d'une incrimination est proportionné au but poursuivi par le législateur. Il a mis en œuvre ce contrôle dans la solution rendue au sujet de l'exception de vérité en matière de diffamation, et de l'interdiction de rapporter la preuve des faits diffamatoires lorsque l'imputation se réfère à des faits datant de plus de dix ans. Le Conseil constitutionnel a notamment jugé que « *par son caractère général et absolu, cette interdiction porte à la liberté d'expression une atteinte qui n'est pas proportionnée au but poursuivi* »¹⁷⁴. De même, il s'est livré à un contrôle particulièrement approfondi lorsqu'il a été saisi du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse et du moyen tiré de ce qu'il porterait atteinte à la liberté d'expression. Après avoir mis en balance les objectifs poursuivis, à savoir la garantie de la liberté de la femme protégée par l'article 2 de la Déclaration et les interdictions instituées, il a exercé un contrôle approfondi sur le champ de l'incrimination des pressions exercées sur les membres du personnel et les patientes. Il a conclu son analyse en formulant des réserves d'interprétations afin d'assurer la stricte proportionnalité de l'incrimination¹⁷⁵. De manière plus repérée, il a également exercé un contrôle approfondi du délit de consultation habituelle de sites terroristes¹⁷⁶.

346. La distinction entre proportionnalité pénale et proportionnalité *lato sensu*. S'il est indéniable que le Conseil constitutionnel se livre alors à un contrôle de proportionnalité de la norme d'incrimination, ce contrôle relève davantage du contrôle de proportionnalité applicable aux normes restrictives de libertés que de celui spécifiquement mis en œuvre à l'égard des normes pénales sur le fondement des articles 5 et 8 de la Déclaration. Le Conseil constitutionnel se réfère au principe de nécessité des délits et des peines mais ce qui justifie le contrôle de l'incrimination

¹⁷³ Cons. cons., 10 mars 2011, n°2011-625 DC, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, préc., cons. 41 et s.

¹⁷⁴ Cons. cons., 20 mai 2011, *Mme Térésa C. et autres*, n°2011-131 QPC, cons. 6. Opérant un contrôle de cette nature, v. Cons. cons., 20 janv. 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, n°80-127 DC ; Cons. cons., 8 janv. 1991, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, n°90-283 DC ; Cons. cons., 7 oct. 2010, *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, préc. ; Cons. cons., 8 janv. 2016, *M. Vincent R.*, n°2015-512 QPC.

¹⁷⁵ Cons. cons., 16 mars 2017, *Loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse*, préc.

¹⁷⁶ Cons. cons., 15 déc. 2017, *M. David P.*, préc. ; P. BEAUVAIS, « L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité », *op. cit.*

est l'invocation d'une atteinte à une liberté fondamentale. E. Dreyer rappelle la nécessité de distinguer ces deux types de contrôles¹⁷⁷. Il considère que, lorsqu'il contrôle la proportionnalité au titre de la méthode applicable aux normes restrictives de liberté, le Conseil constitutionnel s'interroge sur la légitimité d'une restriction à un droit ou une liberté fondamentale. À l'inverse, lorsqu'il met en œuvre le contrôle propre au droit pénal, il s'interroge sur la légitimité du droit de punir. Ainsi, les deux modalités de contrôle de la norme pénale diffèrent par leurs fondements, leurs méthodes, mais aussi par leurs fonctions. Pour J.-B. Perrier et M. Bouchet, lorsqu'il mobilise le contrôle de proportionnalité générique, le Conseil constitutionnel contourne les difficultés liées à sa faible légitimité pour contrôler l'incrimination et met donc en œuvre un contrôle distinct de celui qui découle de la Déclaration¹⁷⁸. D'autres auteurs soutiennent au contraire que le contrôle de proportionnalité *lato sensu* et le contrôle découlant des articles 5 et 8 de la Déclaration sont de même nature. P. Beauvais considère que dans les deux cas « *il s'agit donc d'apprécier un même rapport d'adéquation des moyens (par le recours au droit pénal attentatoire aux libertés) aux fins (éviter un comportement portant atteinte à une valeur sociale protégée)* »¹⁷⁹.

347. Un approfondissement limité à certaines hypothèses. En tout état de cause, cette méthode de contrôle n'est pas généralisée. En l'état actuel de la jurisprudence, ce plein contrôle a pour assise exclusive les atteintes à l'article 11 de la Déclaration¹⁸⁰ ou bien les atteintes à « *un principe constitutionnel de premier rang* »¹⁸¹. Dès lors que le Conseil constitutionnel s'inspire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il n'est pas surprenant que le plein contrôle soit réservé aux normes pénales mettant en cause la liberté d'expression. Les atteintes aux autres libertés telles que la liberté religieuse, la liberté personnelle ou la liberté d'entreprendre, demeurent soumises à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation¹⁸². Le juge refuse également de s'interroger sur la possibilité de

¹⁷⁷ E. DREYER, *Droit pénal général*, op. cit., n°436.

¹⁷⁸ M. BOUCHET, J.-B. PERRIER, « Réflexions communes sur la QPC en matière pénale », *Dr. Pén.*, 2020, n°11, étude 31.

¹⁷⁹ P. BEAUVAIS, op. cit.

¹⁸⁰ Cons. cons., 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, n°2009-580 DC, cons. 15 ; Cons. cons., 20 mai 2011, *Mme Térésa C. et autres*, préc., cons. 5 ; Cons. cons., 7 juin 2013, *M. Philippe B.*, n°2013-319 QPC, cons. 9.

¹⁸¹ G. MERLAND, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 2004, p. 305.

¹⁸² Cons. cons., 7 oct. 2010, *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, préc., cons. 5 ; Cons. cons., 6 juil. 2018, *M. Cédric H. et autres*, n°2018-717 QPC, cons. 8 ; Cons. cons., 21 mars 2018, *Loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n°2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*, n°2018-761 DC, cons. 13 ; Cons. cons., 7

recourir à des mesures alternatives¹⁸³. Ce mouvement d'approfondissement du contrôle des normes pénales semble donc se limiter aux incriminations. Par ailleurs, la proportionnalité de la peine continue de faire l'objet d'un contrôle restreint¹⁸⁴.

348. La systématisation des méthodes mises en œuvre reste un exercice difficile tant le choix du type du contrôle dépend de nombreux éléments. La jurisprudence relative au principe de nécessité et de proportionnalité présente ainsi un caractère pointilliste et « *échappe à toute tentative de synthèse des critères d'appréciation qui la fondent* »¹⁸⁵. Le Conseil constitutionnel opère une certaine gradation dans son degré de contrôle. La doctrine observe un « *nivellement du contrôle de constitutionnalité* »¹⁸⁶ en fonction des moyens soulevés et des libertés invoquées. A ce titre, si le contrôle des mesures restrictives de liberté et des normes pénales tendent à se rapprocher, ils ne se recoupent que partiellement. Le contrôle de proportionnalité propre aux lois pénales est classiquement un contrôle restreint et il appréhende la légalité de la norme pénale dans son strict environnement répressif. À l'inverse, le contrôle de proportionnalité *lato sensu* est d'une intensité variable. Il saisit les actes juridiques de manière transversale au regard des effets qu'ils sont susceptibles d'emporter sur les droits et libertés des individus.

349. En somme, les méthodes du contrôle de proportionnalité des lois pénales révèlent le souci de concilier la liberté d'appréciation du législateur lorsqu'il met en œuvre le droit de punir et les exigences liées à la protection des droits fondamentaux. La question se pose alors de savoir si le contrôle réservé aux règlements définissant les contraventions présente des caractéristiques semblables.

B) Le contrôle hybride de proportionnalité du règlement contraventionnel

350. Le contrôle des règlements instituant des contraventions conforte la dualité de nature de ces actes. En effet, les incriminations sont examinées au titre du contrôle maximum applicable aux mesures de police. Sur ce point, le règlement contraventionnel fait l'objet d'un contrôle ambitieux soulignant que l'incrimination

mai 2021, M. Thomas O., n°2021-904 QPC, cons. 8 ; v. E. DREYER, *Droit pénal général*, op. cit., p. 360 et s ; E. DREYER, « L'opportunité des incriminations dans la jurisprudence constitutionnelle », op. cit.

¹⁸³ V. GOESEL-LE BIHAN, « Le Contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel : Présentation générale », *LPA*, 2009, p. 62 et s.

¹⁸⁴ Ex : Cons. cons., 16 mars 2017, *Loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse*, préc., cons. 18.

¹⁸⁵ O. CAHN, « Le principe de nécessité en droit pénal », in O. CAHN, K. PARROT (dir.), *Actes de la journée d'études radicales : le principe de nécessité en droit pénal*, op. cit., p. 20.

¹⁸⁶ E. DREYER, *Droit pénal général*, op. cit., p. 317.

relève de l'exercice des pouvoirs de police (1). Le contrôle opéré sur les peines présente davantage de subtilités dès lors que le choix de la sanction contraventionnelle est rattaché à la mise en œuvre d'une véritable compétence pénale. Le contrôle des peines contraventionnelles est habituellement un contrôle restreint prenant appui sur les mêmes méthodes que celui mis en œuvre à l'égard des lois pénales. Il s'en sépare toutefois par le fait que le juge prend en compte la finalité de la peine afin de moduler l'intensité de son contrôle. Le contrôle des peines contraventionnelles se rapproche alors plutôt de celui appliqué aux mesures faiblement punitives (2).

1) La mise en œuvre du contrôle applicable aux mesures de police générale

351. Un contrôle ambitieux de la qualification juridique des faits. Les règlements contraventionnels, puisqu'ils sont souvent rattachés à l'exercice des pouvoirs de police administrative générale, sont assimilés à des mesures de police administrative sur le plan contentieux. Le juge administratif désarticule le contenu du règlement contraventionnel. Il identifie une « *interdiction qui est à la base de la sanction édictée par le décret* »¹⁸⁷ pour assimiler l'incrimination à une mesure de police. Le contrôle exercé sur les incriminations est alors tributaire du contrôle opéré sur les mesures de police administrative. Le juge administratif ne met pas en œuvre le contrôle de nécessité et de proportionnalité découlant des articles 5 et 8 de la Déclaration de 1789 mais recourt à la méthode de contrôle propre aux mesures de police administrative.

352. Le choix de cette méthode présente un certain intérêt. En effet, il permet de contrôler davantage d'éléments de l'incrimination et d'approfondir le degré de contrôle exercé. Ainsi, le juge opère un contrôle entier sur la qualification juridique des faits au sein des motifs du règlement¹⁸⁸. Il contrôle notamment la qualification

¹⁸⁷ CE, 3 fév. 1978, *CFDT*, *préc.*

¹⁸⁸ Ce contrôle étant systématique en matière de police administrative générale (CE, 9 oct. 1996, *Cne de Taverny c/ Sté Comareg Île-de-France*, n°159192), alors qu'en matière de police spéciale, il est plus souvent restreint. Cependant, le contrôle entier se développe de plus en plus, notamment en matière de police des étrangers (CE, 24 oct. 1990, *Ragusi*, n°81333), de police des visas d'exploitation cinématographique (CE, Sect., 30 juin 2000, *Association Promouvoir*, n°22194), ou de police des armes (CE, 29 avr. 2015, *M. Faure*, n°372356). V. C. BUNET, « Contribution à l'étude du régime contentieux des polices administratives spéciales », *RDP*, 1981, p. 1017 et s. Cependant, la doctrine reconnaît des mouvements de rapprochement et une « *homogénéité croissante* » des techniques juridictionnelles de contrôle, bien que certaines polices spéciales restent soumises à un contrôle restreint. En ce sens notamment, v. J. PETIT, « Police administrative », in *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, p. 41 et s. ; « Le contrôle juridictionnel des mesures de police par le juge administratif » in C. VAUTROT-SCHWARTZ (dir.), *La police administrative*, *op. cit.*, p. 205 et s. ; C. ROULHAC, « La mutation du contrôle des mesures de police administrative. Retour

d'une situation comme constituant un trouble à l'ordre public de nature à justifier l'intervention de la norme pénale. Par exemple, il a vérifié que la distribution de documents et objets à des personnes installées dans leur véhicule était bien de nature à troubler l'ordre public et à ralentir la circulation afin de justifier son incrimination¹⁸⁹. Saisi de l'interdiction du port du « *kit main libres* », le Conseil d'État a également jugé que l'incrimination de la détention de ce type d'instruments était motivée par la sauvegarde de l'ordre public aux motifs que « *les dispositifs émettant du son portés à l'oreille ont en commun, quelle que soit la technique utilisée, de distraire l'attention du conducteur tout en l'isolant, dans une certaine mesure, de son environnement sonore* »¹⁹⁰. De même, lorsqu'il a eu à connaître du décret précisant l'interdiction de fumer dans les collèges et lycées, le juge a relevé que l'incrimination avait pour but d'« *assurer une protection particulière des jeunes contre le risque tabagique, dans des conditions de nature à en renforcer l'efficacité* »¹⁹¹.

353. Cette étape du contrôle marque une première différence entre le contrôle des règlements contraventionnels et celui des lois pénales puisque les motifs justifiant le règlement sont soumis à un contrôle normal. Elle suggère que le pouvoir réglementaire n'est pas libre d'incriminer tout type d'agissement et que l'opportunité d'incriminer est évaluée à la lumière de l'existence avérée d'un trouble à l'ordre public. À l'inverse, le Conseil constitutionnel se refuse à contrôler le but poursuivi par le législateur en raison de son pouvoir d'appréciation dans la définition des valeurs essentielles de la société¹⁹². Selon A. Cappello, cette posture souligne que « *l'identification des besoins de la société, la détermination des besoins de protection de l'ordre public, la définition des biens juridiques collectifs indispensables à la vie en communauté, ne peuvent relever que du législateur, représentant élu* »¹⁹³. À l'inverse, en contrôlant la qualification du trouble justifiant l'adoption du règlement contraventionnel, le juge administratif semble indiquer que les valeurs définies par le pouvoir réglementaire et constituant le fondement de son action sont contrôlées. Le contrôle de la qualification du trouble ne résout pas directement la question de savoir si le pouvoir réglementaire peut poursuivre tout but d'ordre public en dehors des composantes relevant de l'ordre public général. Néanmoins, il souligne une

sur l'appropriation du « triple test de proportionnalité » par le juge administratif », *RFDA*, 2018, p. 343 et s.

¹⁸⁹ CE, 3 fév. 1978, *CFDT*, *préc.*

¹⁹⁰ CE, 10 juil. 2017, *SARL Astumania*, n°404558.

¹⁹¹ CE, 18 mars 2007, *Mme Le Gac et autres*, *préc.*

¹⁹² P. ex., Cons. cons., 25 rév. 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, n°2010--604 DC.

¹⁹³ A. CAPPELLO, *La constitutionnalisation du droit pénal*, Univ. Paris II, 2011, p. 356 et s.

importante différence de légitimité entre le législateur et l'exécutif car le juge administratif n'estime pas qu'il soit étranger à son office de contrôler le but justifiant la pénalisation d'un agissement.

354. Un contrôle de proportionnalité classique. Alors que les incriminations législatives peuvent rarement être contrôlées, l'assimilation des contraventions à des mesures de police permet au juge d'exercer un contrôle approfondi des comportements prohibés. En effet, lorsqu'il contrôle la proportionnalité de l'incrimination, le juge administratif met en œuvre la méthode applicable aux mesures de police générale¹⁹⁴. Le juge est amené à contrôler la nécessité, l'adéquation et la stricte proportionnalité de l'incrimination, quoique ces étapes ne soient pas systématiquement formalisées. En effet, en dépit du mouvement de formalisation du triple test entamé par les arrêts *Association pour la promotion de l'image* et *Canal Plus*, le juge administratif ne distingue pas systématiquement chaque étape de contrôle et assimile fréquemment une étape à une autre¹⁹⁵.

355. Dans le cadre du contrôle de proportionnalité, le juge peut vérifier que l'interdiction fixée dans le règlement ne présente pas de caractère général et absolu au regard de son périmètre. Ainsi, le Conseil d'État a estimé que les différents règlements définissant les emplacements d'interdiction de fumer n'avaient pas pour effet de poser une interdiction générale et absolue de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif¹⁹⁶. Ce contrôle de proportionnalité le conduit à vérifier que l'interdiction concourt bien à protéger l'ordre public¹⁹⁷ et qu'elle ne porte pas une atteinte disproportionnée à une liberté fondamentale¹⁹⁸. Lors de cette étape, le juge peut également formuler des réserves d'interprétation afin de limiter la portée d'une incrimination comme il l'a fait pour celle de la dissimulation du visage aux abords des manifestations¹⁹⁹.

356. L'intérêt d'étendre ce contrôle en matière d'incrimination législative. Le contrôle approfondi exercé sur les incriminations contraventionnelles contraste

¹⁹⁴ CE, 3 fév. 1978, *CFDT*, préc. ; CE, 30 déc. 1996, *Association Act Up*, préc.

¹⁹⁵ C. ROULHAC, « La mutation du contrôle des mesures de police administrative. Retour sur l'appropriation du "triple test de proportionnalité" par le juge administratif », *op. cit.*

¹⁹⁶ CE, 18 mars 2007, *Mme Le Gac et autres*, préc.

¹⁹⁷ CE, 25 sept. 2013, *Sté Rapidépannage 62*, préc.

¹⁹⁸ Ce contrôle est souvent effectué sur le fondement de dispositions conventionnelles. P. ex. : CE, 23 fév. 2011, *Syndicat national des enseignants de second degré*, préc. ; CE, 23 fév. 2011, *Syndicat national des enseignants de second degré*, préc.

¹⁹⁹ CE, 23 fév. 2011, *Syndicat national des enseignants de second degré*, préc.

avec l'absence de contrôle direct des incriminations législatives par le Conseil constitutionnel. Cette différence tient certainement à des considérations organiques, le pouvoir réglementaire ne bénéficiant pas de la même légitimité démocratique que le législateur. Elle pose toutefois la question de l'opportunité d'approfondir le contrôle sur les incriminations législatives. La jurisprudence administrative met en lumière la possibilité d'objectiver le contrôle des incriminations pénales par la mise en œuvre du contrôle de proportionnalité et partant, de limiter le risque d'un contrôle en opportunité des incriminations. Dès lors, la question du degré de contrôle exercé sur les lois pénales mériterait de faire l'objet d'une approche renouvelée. Le mouvement entamé par la décision *Hadopi*, puis approfondi dans quelques autres décisions où la liberté d'expression était en jeu, gagnerait à être élargi et généralisé à l'ensemble des incriminations législatives et à ne plus dépendre de la liberté invoquée dans la requête. Il s'agirait de dégager un cadre homogène au contrôle de légalité des normes pénales et de ramener le contrôle de proportionnalité à sa fonction « *unificatrice* » des contentieux²⁰⁰.

357. En somme, les incriminations contraventionnelles sont soumises au contrôle classiquement mis en œuvre à l'égard des mesures de police. Le fait que leur non-respect soit passible de peines de police ne semble avoir aucune conséquence sur la manière dont elles sont contrôlées. À ce titre, le pouvoir réglementaire en matière contraventionnelle se sépare du pouvoir pénal conféré au législateur car il est soumis à un contrôle étroit du juge administratif. Le contrôle des peines est plus subtil. Il mêle la méthode propre aux normes pénales et celles applicables aux mesures peu punitives.

2) La mise en œuvre du contrôle applicable aux lois pénales

358. Le contrôle de la peine : l'assimilation contentieuse à une norme pénale. Si l'incrimination est contrôlée en empruntant le triple test applicable aux mesures de police, la peine édictée par l'exécutif est fréquemment contrôlée de la même manière que les lois pénales. Il convient de noter que le juge administratif ne peut en aucun cas se prononcer sur la nécessité ou la proportionnalité du type de peine prévu. La théorie de la loi-écran fait obstacle à ce que le juge ordinaire contrôle les peines applicables en matière contraventionnelle car la nomenclature des peines

²⁰⁰ X. PHILIPPE, *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelles et administratives françaises*, op. cit., p. 436.

contraventionnelles est prévue par la loi²⁰¹. En revanche, le juge administratif peut être amené à se prononcer sur la peine choisie par le pouvoir réglementaire au sein du catalogue fixé par le législateur.

359. Sur ce point, le juge administratif s'efforce d'harmoniser ses méthodes de contrôle avec celles mises en œuvre par le Conseil constitutionnel à l'égard des lois pénales. Le contrôle de la légalité de la peine contraventionnelle se limite ainsi à la recherche de l'absence de disproportion entre le *quantum* de la sanction et l'infraction²⁰². Le juge administratif refuse lui aussi de se comporter comme « *un supérieur hiérarchique* » de l'administration²⁰³. Ainsi, lorsqu'il a été saisi du décret punissant le non-respect de l'obligation du port d'un casque pour les véhicules à deux roues, le juge administratif s'est ainsi placé sur le terrain de l'erreur manifeste d'appréciation afin de contrôler la proportionnalité de la sanction instituée. Il a estimé que « *la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 4^e classe ne saurait être regardée comme une sanction manifestement disproportionnée à la gravité de l'infraction résultant de la méconnaissance des dispositions précitées* »²⁰⁴. Le contrôle de la nécessité de la peine au regard d'éventuels doublons reste également limité à l'erreur manifeste d'appréciation²⁰⁵. Par exemple, le Conseil d'État a jugé que l'exécutif n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en décidant d'assortir certaines prescriptions relatives aux sons amplifiés dans les lieux ouverts au public d'amendes relevant de la cinquième classe de contraventions alors même que différentes sanctions administratives et mesures de police administratives étaient prévues en cas de manquement²⁰⁶.

360. Le contrôle restreint exercé sur les peines contraventionnelles souligne que l'exécutif bénéficie d'une marge d'appréciation semblable à celle reconnue au législateur en matière pénale. Cette marge d'appréciation a des conséquences sur le caractère opérant d'autres moyens relatifs à la nécessité du recours à la sanction pénale. Ainsi, le Conseil d'État a écarté le moyen tiré de l'inefficacité d'une peine et notamment de l'impossibilité pratique de verbaliser ou sanctionner les contrevenants. Il a jugé que les difficultés liées au constat des contraventions et leur inefficacité pour prévenir ces comportements étaient sans incidence sur

²⁰¹ P. ex. : CE, 25 sept. 2013, *Sté Rapidépannage* 62, *préc.*

²⁰² CE, ord., 4 avr. 2020, n°439888 ; CE, 28 déc. 2021, n°457237.

²⁰³ La disproportion témoigne du refus du juge de se comporter comme un supérieur hiérarchique de l'administration ou du législateur. V. X. PHILIPPE, *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelles et administratives françaises*, op. cit. p. 424.

²⁰⁴ CE, 8 déc. 1995, *Alain X*, n°158676.

²⁰⁵ CE, 7 déc. 2018, *Chambre syndicale des lieux musicaux festifs et nocturnes*, n°414899.

²⁰⁶ CE, 7 déc. 2018, *Chambre syndicale des lieux musicaux festifs et nocturnes*, *préc.*

l'appréciation du pouvoir réglementaire du choix de pénaliser ces agissements²⁰⁷. La marge d'appréciation laissée à l'exécutif est telle que le moyen tiré de la rareté des agissements incriminés semble également sans incidence sur la légalité de la peine. Ainsi, saisi du décret incriminant les actions d'obstruction à la chasse, le juge a estimé qu'indépendamment du nombre restreint de ce type d'agissements, le décret ne méconnaissait pas le principe de nécessité des incriminations et des peines²⁰⁸. De même, en raison du pouvoir discrétionnaire reconnu à l'exécutif dans le choix de pénaliser des manquements, il a jugé qu'il ne pouvait être reproché au pouvoir réglementaire de ne pas avoir assorti une législation de peines contraventionnelles, sauf à établir que les interdictions posées par la loi ne pouvaient manifestement pas entrer en vigueur en l'absence de telles sanctions²⁰⁹.

361. La marge de manœuvre reconnue au pouvoir réglementaire dans l'appréciation de la proportionnalité de la peine à la gravité de l'infraction est compensée par un contrôle renforcé des atteintes aux libertés fondamentales résultant de la peine. A l'instar du Conseil constitutionnel qui, pour approfondir le contrôle opéré sur les normes pénales, se fonde sur le principe de proportionnalité applicable aux restrictions de liberté, le Conseil d'État exerce parfois un contrôle maximum sur la proportionnalité de la peine en vérifiant qu'elle porte une atteinte proportionnée aux droits et libertés. Ainsi, dans un arrêt du 19 novembre 2014 le Conseil d'État devait déterminer la légalité d'un décret sanctionnant de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe le fait de ne pas circuler avec un livret spécial de circulation. La proportionnalité de la peine à l'atteinte qu'elle portait à la liberté de circulation a fait l'objet d'un contrôle entier. Le Conseil d'État a estimé notamment que la peine prévue portait une atteinte disproportionnée à cette liberté au regard du but poursuivi par la législation imposant la détention d'un livret spécial de circulation²¹⁰. Cette jurisprudence est originale puisqu'elle conduit le juge administratif à exercer un contrôle approfondi de la proportionnalité de la peine, alors même que le Conseil constitutionnel ne met en œuvre le plein contrôle de proportionnalité qu'à l'égard des incriminations édictées par le législateur.

²⁰⁷ CE, 23 fév. 2011, *Syndicat national des enseignants de second degré, préc.*

²⁰⁸ CE, 11 juil. 2012, *Association pour la protection des animaux sauvages*, n°344938.

²⁰⁹ CE, 4 oct. 2021, *Fédération française des taxis de province*, n°439249. Sur ce point, les conclusions du rapporteur public S. Hoyneck.

²¹⁰ CE, 19 nov. 2014, n°359223.

362. L'influence de la finalité d'exécution de la peine. L'on sait que le contrôle de la proportionnalité de la peine prend en compte la nature de l'infraction. Il peut, selon son objet, révéler la nature plus ou moins punitive d'une infraction. À différents égards, le contrôle opéré sur les peines contraventionnelles exprime leur faible dimension punitive. Le juge administratif considère parfois la peine comme un accessoire à la mesure de police sanctionnée et reporte le contrôle de sa proportionnalité sur cette réglementation. Lorsque la peine est conçue comme un simple procédé d'exécution d'une réglementation de police, son contrôle est limité voire neutralisé par le contrôle de norme exécutée. Le juge mobilise alors le contrôle de proportionnalité *lato sensu* et approfondit son contrôle. Ce déplacement est perceptible dans un arrêt relatif aux interdictions de manifester où le Conseil d'État a estimé : « *la peine encourue ne faisant que sanctionner le non-respect de l'interdiction prévue par la loi, laquelle doit être justifiée par la nécessité de prendre une telle mesure pour préserver l'ordre public, les dispositions de l'article R. 644-4 issues du décret attaqué ne portent pas, par elles-mêmes, atteinte à la liberté de manifester ni à la liberté d'expression garanties par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par les articles 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »²¹¹. Lorsqu'il a été saisi du décret augmentant les peines sanctionnant le non-respect d'une interdiction de manifester, il a également jugé que ce texte « *qui se borne à renforcer, en augmentant le montant d'une amende pour contravention, l'effectivité d'une interdiction de manifester sur la voie publique telle que prévue à l'article L. 211-4 du Code de la sécurité intérieure, ne porte pas atteinte à la liberté de manifester dès lors qu'il ne concerne que des manifestations interdites et que son application est assortie de garanties suffisantes* »²¹². L'objet de la réglementation semble donc guider le juge administratif dans le degré de contrôle appliqué. Dans un arrêt relatif à des sanctions administratives en cas de manquement à la réglementation du Code rural et de la pêche maritime, le juge mobilisé un raisonnement similaire faisant dépendre la proportionnalité de la peine de la proportionnalité de l'incrimination. Pour admettre la proportionnalité de la sanction prévue par le législateur, le juge a estimé qu'elle avait pour simple but d'assurer l'effectivité de la réglementation²¹³.

363. Ce type de raisonnement n'est pas absent de la jurisprudence constitutionnelle pour des peines délictuelles poursuivant des fonctions

²¹¹ CE, 22 juil. 2020, *Ligue des droits de l'homme*, n°429034.

²¹² CE, 29 mars 2019, n°429028.

²¹³ CE, 29 sept. 2023, n°475575.

semblables. Ainsi, par exception à sa jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel a déjà contrôlé une peine législative au regard des objectifs poursuivis lorsqu'il était saisi des infractions au confinement sous l'état d'urgence sanitaire. Il relevait notamment que « *l'incrimination a pour objet d'assurer le respect de mesures prises pour garantir la santé publique durant l'état d'urgence sanitaire qui peut être déclaré en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. Compte tenu des risques induits durant une telle période par le comportement réprimé, les peines instituées ne sont pas manifestement disproportionnées* »²¹⁴. Ce raisonnement est également perceptible dans une décision rendue au sujet de l'infraction sanctionnant toute personne qui organise un système de mise en relation de particuliers en vue d'effectuer une prestation de transport à titre onéreux²¹⁵. Ainsi, lorsque la peine remplit essentiellement une fonction d'exécution et de garantie de l'effectivité d'une mesure de police administrative, sa proportionnalité découle *ipso facto* de la proportionnalité de la mesure sanctionnée. Le déploiement de telles méthodes de contrôle à l'égard des peines signifie qu'elles sont un *moyen* d'assurer la protection de l'ordre public bien plus que l'expression du droit de punir de l'État.

364. Un contrôle lié à la faible nature punitive de la peine ? Les spécificités du contrôle de proportionnalité mis en œuvre à l'égard des peines contraventionnelles peuvent être perçues comme un indice de leur faible dimension punitive. Comme l'a démontré G. Chetard, le contrôle de proportionnalité est mis en œuvre de manière différenciée en droit pénal selon que la mesure poursuit une finalité punitive et rétributive ou non²¹⁶. Lorsque la sanction est exclusivement de nature punitive, le contrôle de proportionnalité présente une dimension rétrospective. Le raisonnement est subjectif ; il examine la gravité de l'infraction et de la peine au regard de leurs implications individuelles. À l'inverse, les mesures faiblement punitives voient leur proportionnalité contrôlée de manière prospective au regard des objectifs poursuivis par le législateur ou le pouvoir réglementaire. Par exemple, les mesures de sûreté instituées par le législateur sont régulièrement contrôlées au regard de l'objectif de protection de l'ordre public²¹⁷. On peut également relever que

²¹⁴ Cons. cons., 26 juin 2020, *M. Oussman G. et autres*, n°2020-846 QPC, cons. 15.

²¹⁵ Cons. cons., 22 sept. 2015, *Sté UBER France SAS*, n°2015-484 QPC, cons. 9.

²¹⁶ G. CHETARD, *La proportionnalité de la répression. Étude sur les enjeux du contrôle de proportionnalité en droit pénal français*, p. 88 et s.

²¹⁷ P. ex. : Cons. cons., 7 août 2020, *Loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine*, n°2020-805 DC, cons. 14. V. également, M.-C. VINCENT-LEGOUX, *L'ordre*

les infractions douanières et fiscales font l'objet d'un contrôle de proportionnalité spécifique tenant compte de leur finalité mixte²¹⁸. Ainsi, lorsqu'une sanction présente des finalités extra-punitives, l'appréciation de leur proportionnalité est faite à la lumière des objectifs poursuivis par la réglementation sanctionnée. Dans ces hypothèses, la gravité de la sanction découle davantage du but poursuivi que de considérations subjectives liées au comportement réprimé. Cette démarche est manifeste s'agissant des infractions douanières et fiscales. Elle est également présente en matière de répression administrative puisque « *le principe est que la gravité de la faute doit s'apprécier en fonction de l'intérêt public protégé par la loi* »²¹⁹. Elle peut également expliquer l'originalité du contrôle opéré sur les peines contraventionnelles participant à « *l'effectivité* » ou « *l'efficacité* » d'un règlement. Conçues comme des procédés d'exécution du règlement plutôt que comme un procédé punitif, l'examen de leur proportionnalité dépend directement de la mesure sanctionnée. Bien que l'hypothèse soit moins certaine, il est aussi possible que la finalité d'exécution de la police spéciale des gens du voyage assignée à la sanction du défaut de détention du livret de circulation ait justifié le contrôle approfondi de la peine instituée.

365. En somme, la finalité de la peine détermine moins le degré de contrôle que ses méthodes. En distinguant rigoureusement le contrôle de proportionnalité des infractions pénales de celui applicable aux mesures restrictives de liberté poursuivant des finalités extra-rétributives, l'originalité de la norme contraventionnelle apparaît. Par son régime contentieux, elle est en partie assimilée à un règlement de police et à une norme pénale. Toutefois, même dans sa dimension strictement pénale, le règlement contraventionnel reste soumis à un contrôle soulignant la faible dimension punitive de ses prescriptions. Il est plutôt conçu comme un procédé de police administrative comprenant certaines dispositions pénales. En ce sens, la différence de contrôle entre la loi pénale et le règlement contraventionnel exprime une différence de nature entre les deux types de normes. Le règlement contraventionnel semble avoir une visée peu rétributive plus proche de la mesure de police administrative que de la loi pénale.

public. Étude de droit comparé interne, PUF, 2001, p. 321 et s. ; P. BEAUVAIS, « Le régime constitutionnel des mesures de sûreté », *RSC*, 2020, p. 619 et s. Certains auteurs estiment, d'ailleurs, que la contravention s'apparente à une mesure de sûreté. F. CHABAS, « La notion de contravention », *RSC*, 1969, p. 18.

²¹⁸ Cass. Crim., 22 sept. 2004, n°03-84.818 ; Cass. Crim., 3 mai 2018, n°17-81.708.

²¹⁹ J. PETIT, « La proporcionalidad de las sanciones administrativas », *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 22 jun. 2019, 367-397 ; C. GALLO, « La proportionnalité des sanctions administratives dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDA*, 2020, p. 173 et s.

Conclusion du Chapitre 1

366. La compétence de l'autorité réglementaire pour définir les contraventions met en lumière d'importants liens entre contraventions et police. Une analyse textuelle et constitutionnelle ne rend pas suffisamment compte du fondement de l'intervention réglementaire en la matière. Si les contraventions relèvent bien du domaine réglementaire autonome au titre de l'interprétation faite des articles 34 et 37 de la Constitution, le fondement qui autorise l'exécutif à définir les comportements passibles de contravention semble plutôt découler de ses pouvoirs de police générale. La jurisprudence administrative révèle la conception que le juge administratif se fait du règlement contraventionnel et des contraventions. Il considère que la norme de conduite définie et sanctionnée est une mesure adoptée au titre des pouvoirs de police. L'exécutif a un chef de compétence extérieur à la Constitution pour définir les contraventions, en conformité avec la tradition juridique française. Néanmoins, l'indécision du Conseil d'État sur le point de savoir si le pouvoir réglementaire peut poursuivre tout but d'ordre public pour définir des contraventions témoigne d'un certain impensé concernant les limites de son pouvoir d'incrimination. Le contrôle de légalité de ces règlements conforte ces analyses. Le juge administratif contrôle les incriminations contraventionnelles en mettant en œuvre la méthode applicable aux mesures de police et contrôle les peines en mobilisant celle applicable aux normes pénales. Certaines jurisprudences suggèrent également que les sanctions instituées sont contrôlées au titre des méthodes mises en œuvre à l'égard des mesures non punitives. La jurisprudence relative aux règlements contraventionnels témoigne ainsi de leur dualité de nature et de la difficulté à distinguer au sein des contraventions le contenu relevant de la police administrative et celui relevant du droit pénal.

Chapitre 2 : Une fonction de protection de l'ordre public administratif

368. Outre leur fondement réglementaire, les contraventions présentent un certain lien fonctionnel avec la police administrative dès lors qu'elles assurent habituellement la sanction des manquements aux règlements qui s'y rapportent. Cette idée a été mise en avant par J. Romieu dans ses conclusions sur l'arrêt *Saint-Just*. Il affirmait que les contraventions constituaient le « *procédé normal* » d'exécution du règlement de police¹. Ce lien reste solidement établi de nos jours puisque les contraventions sont étroitement associées à l'exécution des mesures de police. Cette fonction s'illustre tout particulièrement par l'article R. 610-5 du Code pénal qui punit « *la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police* ».

369. Plus généralement, les éléments constitutifs des contraventions évoquent une certaine proximité avec la police administrative. Elles sanctionnent des agissements dans une visée préventive classiquement rattachée à la police. Certains des particularismes séparant les contraventions des crimes et délits ne sont pas sans rappeler les règles applicables à la police. En particulier, le droit pénal contraventionnel est marqué par une matérialité et une objectivité pouvant être rapprochées des méthodes d'appréciation du trouble à l'ordre public administratif. Les spécificités observées en matière contraventionnelle peuvent alors être analysées sous le prisme de leur fonction de protection de l'ordre public administratif.

370. Au préalable, cette réflexion suppose de déterminer si l'ordre public administratif peut être conçu comme distinct de l'ordre public pénal. Bien qu'ils renvoient à une fonction commune de justification des restrictions aux libertés, ils se distinguent par leur méthode d'appréhension du trouble à l'ordre public et leur portée normative. Là où la police administrative considère l'administré comme un facteur de trouble objectif à prévenir, le droit pénal le saisit comme un fauteur de trouble dont le comportement mérite d'être sanctionné (**Section préliminaire**). Cette distinction établie, l'examen des contraventions révèle leur orientation privilégiée vers la protection de l'ordre public administratif. D'une part, le contenu matériel des contraventions témoigne de leur vocation à sanctionner les atteintes à l'ordre public administratif. D'autre part, les règles applicables à la responsabilité

¹ TC, 2 déc. 1902, *Sté immobilière de Saint-Just*, Rec., p. 713, concl. J. ROMIEU.

contraventionnelle s'inspirent directement des méthodes propres à la police administrative (**Section 1**). Ce lien fonctionnel entre contraventions et ordre public administratif est accentué en matière d'ordre public général. En effet, au regard du champ d'application et de la fonction de l'article R. 610-5 du Code pénal, la contravention s'affirme comme le procédé normal d'exécution du règlement de police générale. Le rapport consubstantiel s'établissant entre la sanction contraventionnelle et l'ordre public général conduit à la concevoir comme un critère déterminant du règlement de police générale (**Section 2**).

Section préliminaire : La distinction entre l'ordre public pénal et l'ordre public administratif

371. L'ordre public est une notion particulièrement équivoque. Les multiples définitions dont il fait l'objet le soulignent et posent la question de son unité au sein de l'ordonnancement juridique². De manière générale, l'ordre public exprime la nécessité d'assurer le respect d'une exigence sociale fondamentale dans le but de garantir la stabilité de la société et des relations interpersonnelles. Il présente une certaine unité dans l'ensemble des branches du droit en ce qu'il permet de « *garantir, par diverses techniques juridiques appropriées, mais non nécessairement spécifiées à l'avance, que toutes les exigences d'ordre, matériel ou juridique, qui, au sein de cet ordre juridique, apparaissent essentielles, aux yeux des autorités qui ont compétence pour ce faire, seront en tout état de cause satisfaites* »³. Cette unité contraste avec la plasticité et le caractère fluctuant du contenu de l'ordre public appréhendé comme une « *notion-cadre* »⁴ évolutive ou comme « *une coquille vide qui peut accueillir divers éléments* »⁵.

372. En parallèle de cette approche unitaire, certains auteurs proposent de distinguer l'ordre public procédural de l'ordre public de police⁶. Le premier correspondrait aux règles dont le respect apparaît à ce point fondamental qu'elles s'imposent à tous et bénéficient d'un régime contentieux spécifique. Le second, l'ordre public de police, renverrait plutôt à la recherche de la paix sociale et de la sécurité, c'est-à-dire « *pour un pays donné, à un moment donné, l'état social dans lequel la paix, la tranquillité et la sécurité publiques ne sont pas troublées* »⁷. Dans cette perspective, l'ordre public se définit comme le contraire du désordre ; il désigne « *un ordre public de contrainte, un ordre public coercitif* »⁸. Cette seconde définition fait apparaître une certaine parenté entre l'ordre public pénal et l'ordre public de la police administrative. Dans les deux cas, l'ordre public justifie l'adoption de

² Ainsi, P. Malaurie relevait plus d'une vingtaine de définitions de l'ordre public. V. P. MALAURIE, *L'ordre public et le contrat*, Éd. Matot-Braine, 1953.

³ É. PICARD, « Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique », in M.-J. REDOR (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, 2001, p. 56.

⁴ É. PICARD, « Police », in D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1120.

⁵ É. PICARD, « Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique », *op. cit.*, p. 23.

⁶ J. COMBACAU, « Conclusions générales », in M.-J. REDOR (dir.), *op. cit.*, p. 420 ; J. RIVERO, *Droit administratif*, rééd. 1960, Dalloz, 2011, p. 393 ; « Ordre public et État démocratique », *Revue de la police nationale*, 1980, n°113, p. 16 et s. ; « État de droit, état du droit », in *Mélanges G. BRAIBANT*, Dalloz, 1996, p. 609 et s.

⁷ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, « Ordre public », PUF, 2024.

⁸ S. ROLLAND, « L'ordre public et l'État. Brèves réflexions sur la nature duale de l'ordre public », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public*, Cujas, 2013, p. 14.

mesures restrictives de libertés et d'actes de contrainte dans le but de garantir la paix sociale.

373. La question se pose alors de savoir si les deux catégories peuvent être tenues pour équivalentes. Spontanément, l'ordre public semble constituer une notion fondamentalement commune au droit pénal et au droit de la police administrative (I). S'ils présentent des similitudes conceptuelles importantes, ils diffèrent toutefois par leurs techniques et la manière dont ils appréhendent le trouble justifiant l'intervention de la puissance publique (II).

I) Des approches semblables

374. **L'approche matérielle de l'ordre public administratif.** L'ordre public est consubstantiel à la police. Les deux catégories entretiennent une « *relation d'exclusivité* », l'une ne pouvant se définir sans l'autre⁹. Pour appréhender l'ordre public, la doctrine administrativiste s'est longtemps attachée à une approche matérielle ou « *quantitative* »¹⁰ de son contenu. Elle a dégagé les différentes composantes de l'ordre public général en se fondant sur les objets énumérés par la loi du 5 avril 1884. Dans cette approche, l'ordre public comprend la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques ainsi que la moralité publique et la dignité humaine¹¹. Le développement de polices spéciales poursuivant des finalités étrangères à l'ordre public général a également conduit la doctrine à considérer qu'il existait des ordres publics spéciaux tels que l'ordre esthétique, l'ordre moral, l'ordre économique ou l'ordre politique¹².

375. Cette approche matérielle de l'ordre public a été remise en cause à la faveur de plusieurs mouvements. Une tendance à la « *parcellisation* » de l'ordre public général et à la « *généralisation* » des ordres spéciaux a pu être observée par la

⁹ O. RENAUDIE, « Police administrative et ordre public : les notions plastiques, est-ce si fantastique ? », *AJDA*, 2024, p. 774.

¹⁰ C. FARDET, « L'acte de police : acte pénalement sanctionnable », *AJDA*, 2019, p. 1625.

¹¹ P.-H. TEITGEN, *La police municipale générale*, Sirey, 1934, p. 34 ; P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, op. cit. ; P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, LGDJ, 1962 ; P. BON, *La police municipale*, th. Bordeaux, 1975, p. 177 ; C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public*, op. cit. ; C. VAUTROT-SCHWARTZ (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014 ; J.-E. SCHOETTL, « Réflexions sur l'ordre public immatériel », *RFDA*, 2018, 327 ; M.-A. PEYROUX-SISSOKO, *L'ordre public immatériel en droit public français*, LGDJ, 2018.

¹² P. BERNARD, op. cit., p. 30 et s. ; G. GAILLARD, *Les polices spéciales en droit administratif*, th. Grenoble, 1977 ; D. MAILLARD DESGRÈES DU LOÛ, *Police générale, polices spéciales (essai sur la spécificité des polices générale et spéciale)*, th. Univ. Rennes, 1988 ; M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'interdépendance des législations*, LGDJ, 2001 ; C. FARDET, « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », in C. VAUTROT-SCHWARTZ (dir.), *La police administrative*, op. cit., p. 121 et s.

doctrine¹³. Elle se manifeste par un rapprochement croissant entre les buts fondant l'action de la police générale et ceux relatifs à l'ordre public spécial. En parallèle, certaines polices spéciales poursuivent des finalités faiblement compatibles avec l'approche traditionnelle de l'ordre public. Elles sont orientées vers des buts à ce point variés que certains auteurs considèrent qu'elles protègent simplement l'intérêt général¹⁴.

376. Le passage à une approche fonctionnelle. Ces difficultés ont conduit la doctrine à dégager une approche conceptuelle de l'ordre public¹⁵. Au titre de cette approche, l'ordre public est envisagé comme un instrument politique mis au service de l'exercice optimal des libertés¹⁶. Indépendamment de ses composantes matérielles, il est défini comme « *tout impératif d'intérêt général qui, à un moment et dans une collectivité donnés, est considéré comme suffisamment important pour justifier une restriction aux droits et libertés dans le dessein d'en mieux garantir l'exercice* »¹⁷. Cette seconde approche met en lumière le caractère fonctionnel ou « *finalisé* »¹⁸ de l'ordre public. Il ne se définit pas par son contenu mais par sa fonction : il est une « *norme de nécessité* » justifiant la restriction aux libertés¹⁹.

377. L'approche de l'ordre public comme norme de nécessité explique la distinction entre polices générale et spéciale. Elle conçoit l'ordre public spécial comme une norme d'habilitation dont le contenu est défini de manière formelle par le texte l'instituant²⁰. Il dépend étroitement du principe de légalité car son contenu est défini par le législateur. Au titre de l'ordre public spécial, l'autorité de police n'a pas vocation à prendre toute mesure pour protéger l'ordre public mais agit dans le strict cadre de l'habilitation définie par le législateur. L'ordre public général s'en distingue en ce qu'il désigne une norme implicite d'habilitation permettant à l'autorité de police de prendre tout type de mesure pour lutter contre les situations de nature à le troubler²¹. Son contenu est dégagé limitativement par la

¹³ C. FARDET, *ibid.*, p. 127.

¹⁴ J. PETIT, « La police », in J.-J. BIENVENU, J. PETIT, B. PLESSIX, B. SEILLER (dir.), *La Constitution administrative de la France*, Dalloz, 2012, p. 228.

¹⁵ J. PETIT, « La police administrative », in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, T. 2, p. 10.

¹⁶ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2022, p. 809 ; B. SEILLER, « La notion de police administrative », *RFDA*, 2015, p. 876 et s. ; J. PETIT, *ibid.*

¹⁷ É. PICARD, « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », *AJDA*, 1966, p. 55.

¹⁸ P.-L. FRIER, J. PETIT, *Droit administratif*, LGDJ, « Précis Domat », 2022, p. 342.

¹⁹ É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, p. 534 et s.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

jurisprudence, et le cas échéant, par une interprétation de normes textuelles²². Cette distinction fonctionnelle entre les deux ordres présente pour intérêt d'exprimer le principe de subsidiarité de la police générale. Elle rappelle la compétence de principe du législateur pour restreindre les droits et libertés et pose la police générale comme une activité exceptionnelle²³.

378. L'ordre public, au cœur du droit pénal. L'ordre public de police présente d'importantes similitudes avec l'ordre public en droit pénal. Le droit pénal est par essence orienté vers la protection de l'ordre public²⁴. Certaines définitions du droit pénal font apparaître que cette fonction lui est consubstantielle. Ainsi, E. Dreyer le définit comme « *la branche du droit à l'occasion de laquelle une sanction spécifique – la peine – est prononcée, au nom de la société, suite au trouble ou au risque de trouble à l'ordre public causé par la transgression, dans certaines circonstances, d'une norme tenue pour essentielle* »²⁵. Cette définition implique que la transgression d'une norme ne relève du droit pénal que dans la mesure où elle cause un trouble à l'ordre public.

379. La fonction de protection de l'ordre public assignée au droit pénal est perceptible dans l'ensemble du droit pénal. Elle justifie l'intervention de la loi pénale et est déterminante dans l'appréciation de sa nécessité et de sa proportionnalité. Elle est également au fondement des règles applicables à la procédure pénale. À ce titre, l'ordre public est au cœur du déclenchement de l'action publique, du prononcé d'une mesure restrictive de liberté pendant le procès pénal puis de l'infliction d'une sanction pénale²⁶. Par ailleurs, la fonction de protection de l'ordre public explique que le préjudice subi par la victime soit habituellement indifférent à l'engagement de la responsabilité pénale du délinquant²⁷. En somme, l'ordre public se présente comme « *l'axe central* » du droit pénal²⁸. Il souligne que la fonction essentielle du droit pénal est d'assurer la protection de la société. Ainsi, F. Desportes et F. Le Gunehec considèrent que « *le droit pénal a pour objet immédiat de*

²² É. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 558 et s. ; J.-B. GUYONNET, « Police générale, police spéciale : une crise sans fin ? », O. RENAUDIE, « Observations » in X. DUPRÉ DE BOULOIS (dir.), *Les classifications en droit administratif*, Mare et Martin, 2021, p. 137 et s. ; O. RENAUDIE, « Police administrative et ordre public : les notions plastiques, est-ce si fantastique ? », op. cit.

²³ Ibid.

²⁴ En ce sens, parler de l'ordre public pénal constituerait un pléonasme. V. R. OLLARD, « Les transformations de l'ordre public pénal », in *L'ordre public*, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, 2019, p. 155.

²⁵ E. DREYER, *Droit pénal général*, LexisNexis, 2022, p. 1.

²⁶ M.-C. VINCENT-LEGOUX, *L'ordre public. Étude de droit comparé interne*, PUF, 2001, p. 37 et s.

²⁷ Ibid. G. RABUT-BONALDI, *Le préjudice en droit pénal*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2016.

²⁸ A. DARSONVILLE, « Ordre public et droit pénal », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public*, op. cit., p. 287.

protéger la société de manière à assurer la sécurité sans laquelle aucune liberté ne peut être pleinement exercée »²⁹.

380. La doctrine pénaliste, alors qu'elle reconnaît la place centrale de l'ordre public dans le droit pénal, n'a pas développé de réflexion autonome sur son contenu ou ses fonctions. Comme le relève J. Buisson, elle a pris pour habitude de se référer aux théories développées par la doctrine administrativiste afin de présenter l'ordre public³⁰. Cette référence aux théories administrativistes n'empêche pas les auteurs de droit pénal d'appréhender l'ordre public au fondement du droit pénal mais ils le font en recourant à d'autres théories. En particulier, les débats relatifs à la théorie des valeurs protégées du droit pénal soulignent que la doctrine pénaliste est également traversée par des questionnements sur les contours et le contenu de l'ordre public.

381. **L'ordre public pénal au prisme des valeurs protégées.** La théorie des « *valeurs sociales protégées* »³¹ révèle la manière dont la doctrine pénaliste envisage l'ordre public³². Cette théorie envisage l'ordre public comme « *une donnée abstraite dont le droit pénal fournit le contenu* »³³. La substance de l'ordre public est définie par référence aux incriminations pénales et aux valeurs qu'elles entendent protéger. Sous ce prisme, incriminer un comportement revient à affirmer que « *la valeur sociale atteinte (la vie humaine, la propriété, la dignité...) est l'un des piliers de l'ordre public* »³⁴. En d'autres termes, en définissant des interdits, le législateur opère un filtre au sein des valeurs disponibles de la société et intègre certaines d'entre elles au sein de l'ordre public³⁵.

382. Comme en matière administrative, ces valeurs ne sont ni stables ni exhaustives. Il revient au législateur de les déterminer en définissant les interdits

²⁹ F. DESPORTES, F. LE GUNEHEC, *Droit pénal général*, Economica, 2009, p. 26.

³⁰ J. BUISSON, *L'acte de police*, th. Lyon, 1988, p. 474 et s. Selon cet auteur, cette notion aurait pourtant gagné à bénéficier d'une approche doctrinale propre en droit pénal, étant donné qu'elle est utile à la délimitation des buts de la police judiciaire. L'ordre public semble parfois même ignoré comme but de la police judiciaire, la majorité de la doctrine pénaliste la définissant comme ayant pour but de « *constater les infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs* », en référence à l'article 14 du Code de procédure pénale.

³¹ V. notamment M. LACAZE, *Réflexions sur le concept de bien juridique protégé par le droit pénal*, LGDJ, 2010 ; P. MISTRETTA, S. PAPILLON, C. KUREK (dir.), *L'empreinte des valeurs sociales protégées en droit pénal*, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2020, p. 57 ; Y. MAYAUD, « La loi pénale, instrument de valorisation sociale », in *Livre du bicentenaire du code pénal et du code d'instruction criminelle*, Dalloz, 2010, p. 3 et s.

³² Sur cette idée, v. R. OLLARD, « Les transformations de l'ordre public pénal », *op. cit.*, p. 155.

³³ A. DARSONVILLE, *op. cit.*, p. 287.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ P. CONTE, P. MAISTRE DU CHAMBON, *Droit pénal général*, A. Colin, 2002, p. 57 ; Y. MAYAUD, « La loi pénale, instrument de valorisation sociale », *op. cit.*, p. 5.

pénaux. Toute valeur défendue par la loi pénale peut dès lors intégrer l'ordre public si elle est jugée suffisamment essentielle pour que son respect soit pénalement sanctionné. En ce sens, la loi pénale a non seulement une fonction expressive des valeurs de la société mais également une fonction de définition de l'ordre public.

383. Une approche contestée : la fonction sanctionnatrice du droit pénal. La théorie de la fonction expressive du droit pénal est contestée par une partie de la doctrine qui considère qu'il n'est qu'un droit sanctionnateur³⁶. Dans cette conception, le droit pénal n'a pas pour mission de définir le champ de l'illicite ni les valeurs de la société. Il doit seulement réprimer les violations de règles dégagées dans les autres branches du droit³⁷ ou des normes extra-pénales relevant de la culture, de la civilité³⁸. Cette posture était notamment défendue par J.-J. Rousseau qui affirmait que « *le droit pénal est moins une espèce particulière de loi que la sanction de toutes les autres* »³⁹. De même, Portalis estimait que « *les lois pénales ne règlent pas à proprement parler les rapports des hommes entre eux mais ceux de chaque homme avec les lois qui veillent pour tous* »⁴⁰.

384. Dans cette approche, le droit pénal a une fonction normative limitée et n'a pas vocation à prescrire des comportements. Il doit se borner à décrire les conditions dans lesquelles la violation d'une norme constitue une infraction. En d'autres termes, la loi pénale ne dit pas tant « *tu ne tueras point* » qu'elle détermine dans quelle mesure l'atteinte à la vie est une infraction. De la même manière, l'incrimination du vol ou des appropriations frauduleuses n'implique pas la définition d'une règle interdisant de soustraire frauduleusement la chose d'autrui. Ces infractions tendent surtout à protéger le droit de propriété tel que le droit civil le conçoit. À ce titre, E. Dreyer affirme qu'« *il n'existe (...) pas d'illicéité à proprement parler pénale* »⁴¹.

³⁶ Le débat est ancien. V. G. STÉFANI, *Quelques aspects de l'autonomie du droit pénal : études de droit criminel*, Dalloz, 1956 ; J.-L. GOUTAL, « L'autonomie du droit pénal », *RSC*, 1980, p. 11 et s. ; F. RIGAUX, « Quelques réflexions sur les rapports entre droit pénal et les autres branches du droit », in *Mélanges Legros*, Univ. Bruxelles, 1985, p. 523 et s. ; F. ALT-MAES, « L'autonomie du droit pénal, mythe ou réalité ? », *RSC*, 1987, p. 349 et s.

³⁷ J. LARGUIER, *Le droit pénal*, PUF, « Que sais-je ? », 2005, p. 7 ; F. DESPORTES, F. LE GUNEHEC, *Droit pénal général*, op. cit., n°44 ; E. DREYER, *Droit pénal général*, op. cit., p. 76 et s. ; J. PRADEL, *Droit pénal général*, Éd. Cujas, 2019, n°72.

³⁸ V. notamment K. BINDING, *Die Normen und ihre Übertretung*, Aalen, Scientia, 1872 ; F. VON LISZT, *Traité de droit allemand*, éd. E. Giard, E. Brière, 1911, T. I, p. 170.

³⁹ J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, livre II, chap. 12 : « Division des Lois ».

⁴⁰ J.-E.-M. PORTALIS, *Discours préliminaire présenté le 1^{er} pluviôse an IX par la Commission nommée par le gouvernement consulaire*, 1804.

⁴¹ E. DREYER, op. cit., p. 78.

385. L'hypothèse de l'absence de contenu matériel de l'ordre public pénal.

Admettre que le droit pénal est avant tout sanctionnateur revient à considérer qu'il n'y a pas d'ordre public strictement pénal ni même de domaine pénal par nature. En ce sens, R. Libchaber estime que « *le droit pénal n'a pas de contenu substantiel* ». Pour cet auteur, « *il n'y a pas de domaine répressif par nature, alors que l'on conçoit aisément qu'il y ait un droit de la famille, du travail ou des sociétés* »⁴². Le droit pénal ne serait qu'un instrument de sanction utilisé dans le but de défendre les buts d'ordre public – ou d'intérêt général au sens large – posés par d'autres branches du droit. Sa vocation première serait d'aider les droits constitutionnel, civil, commercial, administratif, économique, etc. Les valeurs dont le système juridique doit assurer la protection seraient définies dans ces branches du droit de sorte que « *le choix opéré à l'occasion d'une incrimination porte moins sur une valeur que sur un comportement qui lui cause une atteinte grave* »⁴³.

386. L'ordre public, au fondement de la fonction conceptuelle de police.

Sur un plan conceptuel, l'ordre public est au fondement de la fonction de police de la puissance publique, qu'il soit mis en œuvre par le législateur ou l'administration⁴⁴. Comme l'a démontré É. Picard, la fonction de police est une fonction transversale prenant la forme de polices judiciaire, législative et administrative. La police administrative n'apparaît que comme « *une forme particulière d'une fonction plus générale de la puissance publique* »⁴⁵. Pour ce qui est des frontières entre la loi pénale et la police administrative, l'unité conceptuelle de la fonction de police implique que tant les mesures de police administrative que les lois pénales participent de la fonction disciplinaire de l'État libéral⁴⁶. En conséquence, É. Picard considère que la loi pénale et la mesure de police administrative sont de même nature⁴⁷.

387. Cette pensée était d'ailleurs particulièrement répandue dans la doctrine du XIX^e siècle qui, moins sensible à la distinction entre droit public et droit privé,

⁴² R. LIBCHABER, *L'ordre juridique et le discours du droit*, LGDJ, 2013, p. 155.

⁴³ E. DREYER, *op. cit.*, p. 80.

⁴⁴ É. PICARD, *La notion de police*, *op. cit.*, T. II ; P.-L. FRIER, J. PETIT, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 361 ; J. PETIT, « La police administrative », *op. cit.*

⁴⁵ É. PICARD, « Rapport de synthèse », in VAUTROT-SCHWARTZ (dir.), *La police administrative*, *op. cit.*, p. 251. Cette fonction a également été mise en lumière par C. Eisenmann ; V. C. EISENMANN, *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Éd. Panthéon-Assas, 2002, p. 183.

⁴⁶ J. Buisson, qui critique notamment la dichotomie entre police judiciaire et police administrative appréhende également la fonction de police comme une fonction globale de réalisation de l'ordre public. V. J. BUISSON, *L'acte de police*, *op. cit.* ; A. DECOCQ, J. MONTREUIL, J. BUISSON, *Le droit de la police*, Litec, 1998, p. 89.

⁴⁷ V. notamment, É. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, note 15, p. 515.

concevait l'unité de la police par-delà ses catégories juridiques⁴⁸. Dans le *Répertoire Becquet*, le Préfet Lépine mettait sur le même plan les lois pénales et les règlements de police administrative, tout en reconnaissant que « *le Code pénal est la première en importance des lois de police* »⁴⁹. Aujourd'hui, cette commune appartenance des lois pénales et mesures de police à la fonction de police tient au fait que toutes deux relèvent du droit disciplinaire, c'est-à-dire selon la définition de M. Hauriou, de « *l'ensemble des actes juridiques et des règles juridiques émanant de l'autorité sociale instituée qui ont pour objet, soit d'imposer aux individus des mesures, soit de créer des situations opposables, soit de réprimer des écarts de conduite, le tout principalement dans l'intérêt de l'institution et sous la seule sanction de la force de coercition dont elle dispose* »⁵⁰.

388. L'idée selon laquelle la mesure de police et la loi pénale sont de même nature a aussi été avancée par F.-P. Benoît. Il a notamment affirmé que « *tout le Code pénal n'est rien d'autre qu'une vaste loi de police* »⁵¹. Plus récemment, C. Fardet a proposé de définir l'ordre public de police comme « *toute obligation juridique dont la violation est pénalement sanctionnée* »⁵². Cette approche est assez éloignée de la théorie d'É. Picard car elle prend l'ordre public comme une notion technique. Ces deux théories ont toutefois en commun de souligner l'unité de l'ordre public de police par-delà ses formes administratives et pénales.

389. **L'approche fonctionnelle de l'ordre public.** Si la loi pénale et la mesure de police constituent deux procédés de police au sens conceptuel, elles expriment la dimension fonctionnelle de l'ordre public. Elles rappellent l'idée selon laquelle l'ordre public est une norme de nécessité justifiant les restrictions aux libertés. La théorie des valeurs protégées suppose que seules les valeurs jugées essentielles par le législateur intègrent l'ordre public pénal. De même, l'ordre public de la police a un contenu variable et se définit par sa fonction. En conséquence, l'intervention de la puissance publique est subsidiaire en droit pénal et en droit administratif. Elle répond à « *la nécessité de sauvegarder les droits fondamentaux lorsqu'ils ne disposent pas, par eux-mêmes, des moyens de s'auto-protéger ou de se réaliser ou lorsque leur mise en*

⁴⁸ P. ex., A. GRÜN, *Traité de la police administrative générale et municipale*, Veuve Berger-Levrault et fils, 1862, n°769, qui met sur le même plan les crimes, délits et contraventions, ainsi que d'autres infractions, au titre des « *infractions aux lois de police* ».

⁴⁹ L. LÉPINE, « Police », in L. BEQUET (dir.), *Répertoire du Droit administratif*, Dupont, 1911, T. XXII, p. 267.

⁵⁰ M. HAURIOU, « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, *Cahiers de la Nouvelle Journée*, 1926, n°23, p. 96.

⁵¹ F.-P. BÉNOÎT, *Le droit administratif français*, Dalloz, 1968, n°1357.

⁵² C. FARDET, « L'acte de police : acte pénalement sanctionnable », *op. cit.*

œuvre par certains compromettrait en fait cette fin »⁵³. Cette conception explique que l'ordre public ne justifie l'intervention restrictive de la puissance publique que dans la mesure où les autres voies de droit se révèlent insuffisantes à assurer la protection des libertés. Cette idée est mise en lumière par E. Dreyer qui affirme : « dans les hypothèses les plus graves visées par la loi, seule la sanction pénale semble à même de répondre au trouble, ou risque de trouble à l'ordre public. Il est recouru au droit pénal devant l'incapacité des autres branches du droit à atteindre cet objectif de pacification »⁵⁴. Sur un plan pratique, l'exigence de subsidiarité se traduit par la mise en œuvre du contrôle de nécessité et de proportionnalité des lois pénales et mesures de police⁵⁵.

390. Une porosité matérielle entre ordre public pénal et administratif. Puisque l'incrimination est le moyen par lequel le législateur érige une valeur sociale en une composante de l'ordre public pénal, les infractions révèlent le contenu matériel de l'ordre public pénal. Sur ce point, les discussions relatives à la fonction sanctionnatrice du droit pénal soulignent que le contenu matériel de l'ordre public pénal n'est pas spécifique. Les valeurs qu'il protège sont posées dans les autres branches du droit ou dans les règles sociales. Il pourrait être avancé que l'ordre pénal se singularise en ce qu'il protège des valeurs individuelles. Le Code pénal en protège certaines telles que la vie humaine, l'intégrité corporelle, la famille, voire certains sentiments humains comme la pudeur ou l'honneur⁵⁶. Il s'agit essentiellement de droits fondamentaux concrétisés par la loi pénale⁵⁷. Or l'ordre public administratif tend également à assurer la protection des droits fondamentaux : il est consubstantiel à l'exercice des libertés⁵⁸.

391. Par ailleurs, le droit pénal protège fréquemment des valeurs correspondant aux éléments traditionnels de l'ordre public administratif. Certaines de ses incriminations se rapportent à la sûreté de l'État, à la santé publique, ou à la protection de l'économie. Cette tendance est d'autant plus forte dans les dispositifs répressifs extérieurs au Code pénal. En somme, si l'approche fonctionnelle de l'ordre public pénal permet de considérer les valeurs qu'il protège comme spécifiques, une approche davantage matérielle révèle que certaines de ces valeurs ne sont rien d'autres que des composantes régulières de l'ordre public administratif.

⁵³ É. PICARD, « Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique », *op. cit.*, p. 48.

⁵⁴ E. DREYER, *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 69.

⁵⁵ *Supra* n°336 et s.

⁵⁶ R. MERLE, A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial*, Cujas, 1982, T. I, p. 25 et s.

⁵⁷ R. KOERING-JOULIN, J.-F. SEUVIC, « Droits fondamentaux et droit criminel », *AJDA*, 1998, p. 106

⁵⁸ É. PICARD, *La notion de police*, *op. cit.*, p. 534 et s.

Ainsi, l'ordre public administratif peut être apprécié comme un élément matériel de l'ordre public pénal, lorsque le législateur ou le pouvoir réglementaire décident de sanctionner pénalement les atteintes qui lui sont portées.

392. L'ordre public pénal, habilitation maximale à incriminer. Il reste qu'en pénalisant les manquements définis dans les autres branches du droit, le droit pénal érige les valeurs qu'elles définissent comme des composantes de l'ordre public. Sur le plan fonctionnel, toute valeur protégée par le droit pénal relève de l'ordre public. Apparaît alors le critère de la distinction entre l'ordre public pénal et l'ordre public administratif. L'ordre public pénal permet à l'autorité publique de recourir à la voie pénale pour protéger différentes valeurs sociales. Il offre au législateur - et moins certainement au pouvoir réglementaire⁵⁹ - une large habilitation à incriminer tout agissement portant atteinte à une valeur qu'il juge essentielle. Cette conception explique l'absence de contrôle de l'opportunité de l'incrimination car l'ordre public pénal présente un certain caractère discrétionnaire⁶⁰. En revanche, l'ordre public général habilite seulement l'autorité de police à agir dans le cadre des buts définis par les textes et la jurisprudence. Alors même qu'il est susceptible de fonder des incriminations - notamment par le mécanisme institué par l'article R. 610-5 du Code pénal - les valeurs qui l'habilitent à prescrire des comportements pénalement sanctionnés s'entendent de manière restrictive. Dans cette perspective, le contrôle exercé par le juge sur l'opportunité des incriminations définies par l'autorité de police symbolise la portée plus restreinte de l'habilitation à incriminer dont elle bénéficie. Quant à l'ordre public spécial, il autorise seulement l'autorité administrative à agir en vue d'un but particulier. Il ne lui permet pas de prendre toute mesure de nature à le troubler. En outre, à défaut d'une disposition telle que l'article R. 610-5 du Code pénal, il ne renferme pas en lui-même d'habilitation à définir des comportements pénalement sanctionnés.

393. Ces différentes définitions mettent en lumière une certaine unité de l'ordre public en droit pénal et en droit administratif en ce qu'ils renvoient tous deux à une même notion fonctionnelle. Néanmoins, sur un plan matériel, l'ordre public pénal présente une spécificité moindre car il est alimenté par les valeurs définies par les autres branches du droit et notamment par le droit administratif.

⁵⁹ *Supra* n°326 et s.

⁶⁰ *Supra* n°341.

II) Les différences techniques

394. La dualité de l'ordre public sur un plan technique. Sur un plan technique, le droit pénal et le droit administratif ne conçoivent pas l'ordre public de la même manière. Comme l'explique J. Petit, « *selon le point de vue où l'on se place, la protection de l'ordre public apparaît soit comme un but parfaitement commun aux deux polices étudiées soit comme le but propre et distinct de la police administrative* »⁶¹. L'approche dualiste de l'ordre public de police a notamment été défendue par P.-H. Teitgen. Il a souligné que « *l'ordre public, au sens de la police, est nécessairement spécifique, puisqu'il possède une définition qui lui est propre* »⁶². Selon cet auteur, l'autonomie de l'ordre public de la police administrative tient à trois séries de considérations. Tout d'abord, la police administrative peut empêcher des agissements que le droit pénal autorise par son silence. Ensuite, les infractions pénales ne relèvent pas nécessairement de l'ordre public au sens de la police administrative. Enfin, la police administrative peut être amenée à encadrer des activités interdites par le droit pénal. En définitive, sur le plan de la technique, l'ordre public de la police administrative apparaît comme indépendant et distinct de l'ordre public pénal⁶³.

395. La méthode d'appréciation du trouble à l'ordre public. Les deux ordres s'opposent par leur finalité, leur temporalité et la manière dont ils justifient l'intervention de la puissance publique. La police administrative tend essentiellement à prévenir les troubles à l'ordre public alors que le droit pénal et la police judiciaire poursuivent une finalité répressive⁶⁴. La police administrative se saisit de troubles à l'ordre public qui ne se sont pas nécessairement matérialisés ni concrétisés. Elle peut intervenir en amont d'un trouble et se saisir de simples risques. À l'inverse, la loi pénale se saisit généralement d'une « *manifestation matérielle de la volonté délictuelle* » en raison de son postulat humaniste⁶⁵. Elle n'a pas véritablement vocation à intervenir *ante delictum*. Le droit pénal ne devrait pas

⁶¹ J. PETIT, « Les controverses récentes sur la distinction entre police administrative et police judiciaire », in AFDA (dir.), *Les controverses en droit administratif*, Dalloz, 2017, p. 35.

⁶² P.-H. TEITGEN, *La police municipale*, op. cit., p. 60.

⁶³ En ce sens également, J. PETIT, op. cit., p. 42 et s.

⁶⁴ Tant et si bien que la doctrine du XIX^e siècle parlait de « *police préventive* » et de « *police répressive* » pour distinguer la police administrative de la police judiciaire. P. ex. : A. BATBIE, *Traité théorique et pratique du droit administratif*, 1861, Paris, Cotillon, T. I, p. 143 et s. ; T. DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, 1863, Paris, A. Durand, p. 39 ; A. LE RAT DE MAGNITOT, H. DELAMARRE, *Dictionnaire de droit public et administratif*, 1841, Paris, Joubert, T. II, entrée « Police », p. 366.

⁶⁵ R. MERLE, *Manuel de droit pénal général complémentaire*, PUF, 1957, p. 129.

intervenir préventivement dans la seule crainte de la commission d'une infraction⁶⁶. Pour cette raison, certains auteurs considèrent que « *la prévention des risques est le propre du droit administratif* »⁶⁷. La légitimité du droit pénal à saisir les risques et à intervenir en amont de tout trouble à l'ordre public est donc incertaine⁶⁸.

396. Par ailleurs, la loi pénale et la mesure de police ne saisissent pas l'auteur du trouble de la même manière. Lorsqu'elle appréhende un individu coupable de manquements ou d'infractions, la police administrative fonde son action sur le risque de troubles à l'ordre public causé par cet individu. Elle n'entend pas porter de jugement subjectif sur son comportement ni sur les éventuels manquements dont il se serait rendu coupable⁶⁹. En droit pénal, le trouble à l'ordre public est apprécié de manière davantage individuelle et subjective. La subjectivité du droit pénal a pour conséquence une approche de la responsabilité pénale fondée sur la culpabilité et sur l'intention. Ainsi, même lorsque la loi pénale a pour but de protéger un ordre public objectif, elle le fait en saisissant des individus doués d'une volonté criminelle et coupable⁷⁰ et en punissant des atteintes effectives aux droits d'autrui. Pour exprimer cette idée, R. Drago affirmait que la police administrative conçoit l'administré comme un facteur de trouble à l'ordre public par opposition aux procédés répressifs qui l'appréhendent comme un fauteur de trouble⁷¹. En somme, le droit pénal envisage le trouble à l'ordre public de manière subjective en tant qu'acte individuel coupable à punir ou réprimer - voire, à prévenir -, alors que la police administrative l'appréhende de manière objective en tant que trouble à prévenir ou à faire cesser⁷².

397. **Des rapprochements croissants.** Certaines évolutions en matière de police administrative conduisent toutefois à relativiser l'opposition entre l'ordre public de police et l'ordre public pénal. Ces perturbations se situent essentiellement sur le plan de la distinction entre police administrative et police judiciaire. L'autorité de police s'est vue reconnaître le pouvoir d'agir en vue de prévenir la commission

⁶⁶ M.-L. RASSAT, *Droit pénal général*, Ellipses, 2017, p. 316.

⁶⁷ E. DREYER, « Droit pénal et principe de précaution », *D.*, 2015 ; 1912.

⁶⁸ V. notamment, A. ZOUHAL, *Le risque en droit pénal*, LGDJ, 2021.

⁶⁹ Cette approche la différencie également de la sanction administrative. V. J. PETIT, « Police et sanction », *JCP A*, 2013, n°11, p. 2073 ; M. GUYOMAR, *Les sanctions administratives*, LGDJ, 2014, p. 89 et s. ; N. PAGET-BLANC, « La distinction entre mesure de police administrative et sanction administrative », X. DUPRÉ DE BOULOIS, « Observations », in X. DUPRÉ DE BOULOIS (dir.), *Les classifications en droit administratif*, Mare & Martin, 2021, p. 191 et s.

⁷⁰ S. KEYMAN, « Le résultat pénal », *RSC*, 1968, p. 782.

⁷¹ R. DRAGO, note sous CE, Ass., 16 déc. 1955, *Dame Boukobza*, *D*, 1956, p. 393.

⁷² J. PETIT, « Les controverses récentes sur la distinction entre police administrative et police judiciaire », *op. cit.*, p. 36.

d'infractions pénales, ce qui la rapproche de la fonction de police judiciaire. Cette finalité occupe une place ambivalente parmi les composantes de l'ordre public administratif. Le Conseil constitutionnel tend à considérer que la fonction de prévention des infractions pénales constitue un fondement autonome d'intervention de la police administrative⁷³. Lors de l'affaire Dieudonné, il a également admis « *qu'il appartient en outre à l'autorité administrative de prendre les mesures de nature à éviter que des infractions pénales soient commises* »⁷⁴. Avec cette décision, l'ordre public justifiant son intervention semblait donc s'enrichir d'une nouvelle composante autonome au détriment du champ de la police judiciaire. Néanmoins, face aux multiples critiques formulées par la doctrine, le Conseil d'État est revenu sur cette solution. Il estime désormais que la police générale ne peut agir en vue de la prévention d'infractions que dans la mesure où ces infractions portent atteinte aux composantes traditionnelles de l'ordre public⁷⁵. Ce retour à la conception traditionnelle de l'ordre public administratif ne prévaut qu'en matière de police générale. Dans les polices spéciales, les finalités de la police administrative et du droit pénal tendent effectivement à se rapprocher. En particulier, dans le cadre des polices relatives à la lutte contre le terrorisme, la police administrative est de plus en plus étroitement associée à la préparation de la répression pénale⁷⁶. Cette hybridation des buts est perceptible également en matière de renseignement. Ces activités ont pour but de recueillir des informations sur des individus et participent à la caractérisation ultérieure des infractions par les autorités judiciaires⁷⁷. Le métissage des finalités est également manifeste en droit pénal. Le législateur contemporain recourt de plus en plus à des mécanismes s'inspirant des méthodes de la police administrative. Ce mouvement s'observe spécifiquement dans le droit pénal de la lutte contre le terrorisme et le droit pénal de la dangerosité. Dans ces domaines, le législateur institue des infractions préventives et objectives, à rebours

⁷³ P. ex. : Cons. cons., 14 oct. 2015, n°2015-490 QPC, M. Omar K, cons. 6.

⁷⁴ CE, ord., 9 janv. 2014, *Sté les Productions de la plume, Dieudonné M'Bala M'Bala*, n°374508.

⁷⁵ CE, 9 nov. 2015, *Association générale contre le racisme et pour le respect de l'identité française et chrétienne*, n°376107.

⁷⁶ A. PONSEILLE, *L'infraction de prévention en droit pénal français*, th. Univ. Montpellier 1, 2001 ; « Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme », *RDLF*, 2017, chron. n°26 ; « Police administrative et répression pénale », *RDLF*, 2022, chr. n°42 ; D. GINOCCHI, *La lutte contre le terrorisme. Contribution à l'étude des transformations du droit administratif*, th. Univ. Nanterre, 2010 ; J. ALIX, « Réprimer la participation au terrorisme », *RSC*, 2014, p. 849 et s. ; J. PETIT, « Les controverses récentes sur la distinction entre police administrative et police judiciaire », *op. cit.*, p. 42 et s.

⁷⁷ J. PETIT, *ibid.*, p. 47. V. plus généralement, L. DAILLY, *Le renseignement : étude de droit public*, th. Univ. Paris I, 2022 ; B. GUILLAUMIN, *L'appareil français de renseignement. Une administration ordinaire aux attributs extraordinaires*, Mare & Martin, 2024.

de l'approche traditionnellement humaniste et subjective de la responsabilité pénale⁷⁸.

398. En somme, le droit pénal et la police administrative sont deux procédés au service de la discipline publique. Ils procèdent d'une orientation commune vers la protection de l'ordre public mais se séparent par leur méthode et leurs techniques : le droit pénal est animé par une approche centrée sur l'individu, alors que la police administrative procède d'une démarche objective axée sur le trouble à l'ordre public. Il convient de relever que cette distinction est relative et fluctuante. Le contexte récent témoigne d'un rapprochement croissant entre l'ordre public pénal et l'ordre public administratif. Il s'agit alors de déterminer si, au regard des agissements qu'elle réprime et des techniques employées pour y parvenir, la contravention peut être analysée comme un instrument de protection de l'ordre public administratif. À ce titre, l'étude de la contravention révèle qu'elle entretient des liens privilégiés avec l'ordre public administratif. Par son objet, elle érige certains buts guidant l'action de la police au rang de valeurs fondamentales. Elle constitue dès lors le moyen par lequel les intérêts défendus par la police administrative intègrent l'ordre pénal.

Section 1 : Une orientation générale vers la protection de l'ordre public administratif

399. La nature des intérêts protégés par les contraventions est fréquemment présentée comme un élément au cœur de leur définition. Ainsi, E. Dreyer estime que les contraventions constituent de simples manquements aux règles de discipline sociale⁷⁹. Cette définition soulève certaines difficultés car toute loi pénale peut être perçue comme sanctionnant une règle tendant à assurer la discipline collective. De même, l'idée selon laquelle la spécificité des contraventions tiendrait au fait qu'elles sanctionnent des agissements axiologiquement neutres est discutable⁸⁰. Bien qu'elles portent sur des agissements de faible gravité, elles protègent nécessairement des valeurs sociales. Par exemple, le tapage porte atteinte à la tranquillité d'autrui et à la tranquillité publique qui constituent bien des valeurs essentielles de la société. La référence au caractère disciplinaire ou à la neutralité

⁷⁸ V. note n°76.

⁷⁹ E. DREYER, *Droit pénal général*, op. cit., p. 83.

⁸⁰ X. PIN, *Droit pénal général*, Dalloz, 2024, p. 3-4.

axiologique des manquements ne suffit donc pas à identifier la spécificité des intérêts protégés par les contraventions.

400. Sur ce point, l'analyse des normes passibles de peines contraventionnelles montre que leur spécificité tient au fait qu'elles sanctionnent prioritairement des manquements aux mesures de police administrative ou des manquements relevant de l'ordre public administratif (I). L'inscription des contraventions dans l'ordre public administratif découle plus certainement des techniques mises en œuvre afin d'appréhender le trouble à l'ordre public. Cette finalité est particulièrement visible s'agissant des éléments matériels et moraux de l'infraction (II).

I) La sanction des atteintes à l'ordre public administratif

401. Afin de déterminer l'originalité des intérêts protégés qu'elles protègent, il est nécessaire de dresser un inventaire des agissements punis de peines contraventionnelles. Les contraventions figurent pour l'essentiel au sein de la partie réglementaire du Code pénal. Cette partie est divisée en quatre parties selon l'intérêt protégé (personnes, biens, État et nation, autres). Le livre VI du Code pénal comprend bien une partie législative mais elle ne comporte qu'une seule disposition relative au recours à la prostitution⁸¹. L'analyse quantitative des dispositions réglementaires du Code pénal révèle que les contraventions protègent une variété d'intérêts parmi lesquels ceux relatifs à l'ordre public administratif occupent une place importante (A). Cette orientation est plus nette en dehors des dispositions du Code pénal. Ces infractions constituent la sanction privilégiée des branches du droit organisées autour de régimes de police spéciale (B).

A) La protection de l'ordre public administratif dans le Code pénal

402. La prévalence de la protection des intérêts administratifs. Les contraventions définies dans la partie réglementaire du Code pénal protègent majoritairement des intérêts administratifs. En effet, sur 68 contraventions, 30 sont insérées dans le titre relatif aux infractions contre la nation, l'État ou la paix publique. Par opposition, le titre consacré aux atteintes aux personnes ne comprend que 20 contraventions et celui relatif aux atteintes aux biens n'en comprend que 14. D'un point de vue proportionnel, les atteintes aux intérêts administratifs

⁸¹ Art. 611-1 C. pén.

constituent donc la finalité première des contraventions du Code pénal. Cette particularité les distingue nettement des crimes et délits. À titre de comparaison, on peut relever que les atteintes à ces intérêts sont moins nombreuses en matière criminelle et délictuelle. P. Lascoumes et A. Depaigne précisent que ce code a été conçu comme un « *code des personnes* ». La protection des intérêts et institutions publics y apparaît comme une préoccupation secondaire sauf précisément en matière contraventionnelle où elle devient prépondérante⁸².

403. Il serait toutefois exagéré de considérer que « *la contravention n'est que la lésion d'intérêts administratifs* »⁸³. Les contraventions du Code pénal ne protègent pas exclusivement des manquements relevant de l'ordre public administratif. Différentes incriminations répriment des atteintes et dommages causés à autrui. Il s'agit notamment des délits qui ont été contraventionnalisés tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle afin d'alléger la pression contentieuse pesant sur les tribunaux correctionnels. On peut citer les violences légères n'ayant entraîné aucune incapacité totale de travail qui constituaient autrefois un délit et sont désormais sanctionnées comme des contraventions de la 4^e classe⁸⁴. De même, certaines atteintes aux biens de faible gravité comme les dégradations légères ou les destructions involontaires par l'effet d'explosions ou d'incendies ont été contraventionnalisées⁸⁵.

404. La prégnance de l'ordre public administratif. Cette orientation vers la protection de l'ordre public administratif se manifeste non seulement par la répartition statistique des contraventions mais aussi par leur contenu matériel. Qu'il s'agisse des dispositions insérées dans le titre relatif aux atteintes aux intérêts de l'État ou de celles figurant dans les autres titres, les contraventions sanctionnent fréquemment des atteintes à l'ordre public administratif. Elles participent à la protection de l'ordre public administratif de deux manières. D'une part, elles répriment des agissements portant atteinte aux composantes traditionnelles de l'ordre public local. L'incrimination s'apparente alors à une mesure de police - le plus souvent générale⁸⁶. D'autre part, certaines contraventions répriment directement un comportement lorsqu'il est réalisé au mépris d'une réglementation

⁸² P. LASCOUMES, A. DEPAIGNE, « Catégoriser l'ordre public : la réforme du code pénal français de 1992 », *Genèses*, n° 27, 1997, p. 18.

⁸³ B. BOULOC, *Droit pénal général*, Dalloz, « Précis », 2021, p. 277.

⁸⁴ Art. R. 624-1 C. pén.

⁸⁵ Art. R. 635-1 C. pén.

⁸⁶ *Supra* n°315 et s.

de police administrative. Dans ce cas, le non-respect de la prescription administrative constitue l'élément matériel de l'infraction. Cette configuration souligne la dimension sanctionnatrice de la contravention car le droit pénal vient au secours d'une mesure de police en garantissant son effectivité.

405. Différentes contraventions s'inscrivent dans un ordre public local, extérieur et urbain traditionnellement rattaché à la police administrative. Par exemple, plusieurs infractions protègent la propreté, la salubrité et l'intégrité de la voie publique. Sont ainsi incriminés le non-respect des règles encadrant la collecte d'ordures⁸⁷, les manifestations publiques en vue de la vente ou de l'échange d'objets mobiliers⁸⁸, l'abandon de déchet et ordures dans des espaces inadéquats, l'abandon d'épaves, d'armes ou objets dangereux⁸⁹ ou encore l'entrave à la libre circulation sur la voie publique⁹⁰. La protection de la tranquillité publique, composante traditionnelle de l'ordre public administratif général, semble également être un terrain d'élection des contraventions. Ainsi, l'article R. 623-2 du Code pénal incrimine les bruits ou tapages injurieux ou nocturnes. Cette contravention présente toutefois une certaine dimension subjective car elle réprime autant le trouble à la tranquillité publique que le trouble causé à autrui⁹¹.

406. Toutes ces contraventions témoignent d'un même souci de protection des composantes traditionnelles de l'ordre public local. Leur présence significative au sein du Code pénal confirme leur orientation vers la protection de l'ordre public administratif. Si certaines d'entre elles présentent une dimension plus subjective en protégeant aussi des intérêts individuels, elles restent néanmoins ancrées dans leur fonction première de protection de l'ordre public administratif. Ces diverses infractions témoignent de l'étroite association entre contravention et police administrative.

407. Des polices spéciales prévues par le Code pénal. Certaines contraventions révèlent l'existence d'un régime de police administrative spéciale - dont la particularité est d'être régi par les dispositions du Code pénal. Le pouvoir réglementaire incrimine fréquemment des manquements à des obligations de faire

⁸⁷ Art. R. 632-1 C. pén.

⁸⁸ Art. R. 633-5 C. pén.

⁸⁹ Art. R. 634-2 C. pén. ; art. R. 635-8 C. pén. ; art. R. 641-1 C. pén.

⁹⁰ Art. R. 644-2 C. pén.

⁹¹ En effet, l'infraction est constituée de manière subjective, dès lors que la tranquillité d'une seule personne a été troublée. V. Cass. Crim., 20 nov. 1897, *DP*, 1897, 1, p. 93 ; Cass. Crim. 25 janv. 1878, *Bull.*, n°25.

et des agissements réalisés en contravention à une prescription administrative adoptée dans le cadre d'un régime de police spéciale. Ainsi, l'article R. 623-4 du Code pénal sanctionne les manquements au régime d'autorisation déclinés aux articles R. 226-3 et s. du Code pénal en matière de commerce de certains équipements de télécommunication. Il s'agit d'une police spéciale dont le principe est posé par le législateur à l'article 226 du Code pénal.

408. Des incriminations par renvois. Parce qu'elles sanctionnent les manquements aux mesures de police, les contraventions prennent souvent la forme d'incriminations par renvoi. Au sein du Code pénal, plusieurs dispositions-cadres sanctionnent le non-respect d'arrêtés de police ou de règles encadrant l'utilisation du domaine public. L'article R. 610-5 du Code pénal prévoit une incrimination générale des manquements aux règlements de police légalement faits. Les articles R. 644-5 et R. 644-5-1 punissent les manquements aux règlements de police administrative générale relatifs à la consommation d'alcool sur la voie publique, l'usage des artifices de divertissement sur la voie publique, le transport de récipient contenant du carburant. Ils répriment également les violations des règlements pris à la suite de troubles lorsqu'ils réglementent la présence et la circulation des personnes en certains lieux et à certaines heures dans le but de prévenir la réitération d'atteintes graves à la sécurité publique. Dans les deux cas, il s'agit de réprimer des manquements à des mesures prises au titre des pouvoirs de police administrative générale.

409. Ces incriminations-cadres prévoient une sanction pénale homogène et systématique à des règlements qui n'ont pas encore été adoptés. Sur ce point, elles procèdent d'une conciliation entre le principe de légalité des délits et des peines et les principes de mutabilité et d'adaptabilité de la police administrative⁹². Elles manifestent la nécessité d'aménager un espace de liberté aux autorités administratives afin d'adapter leur action à l'évolution du réel. La crise sanitaire de la Covid-19 offre une illustration de l'intérêt de ce type de disposition. L'article R. 610-5 du Code pénal a ainsi permis de déployer un vaste dispositif de répression des manquements aux confinements avant même que des sanctions spécifiques n'aient été instituées par la loi relative à l'état d'urgence sanitaire. Bien que le décret du 17 mars 2020 ait institué une contravention spécifique pour les violations du

⁹² B. PLESSIX, *Droit administratif général*, op. cit., p. 777 ; P. MOULIN, *Le principe de mutabilité en droit administratif*, th. Univ. Paris II, 2023.

confinement⁹³, l'article R. 610-5 du Code pénal a conforté les mesures adoptées ultérieurement par d'autres autorités de police et notamment les mesures adoptées par les autorités municipales⁹⁴.

410. En somme, les contraventions du Code pénal constituent l'assise essentielle de la protection de l'ordre public administratif. Elles occupent également une place prépondérante dans la sanction des régimes de police spéciale situés en dehors du Code pénal.

B) La sanction des règlements de police spéciale en dehors du Code pénal

411. Une fonction ancienne. En dehors du Code pénal, les contraventions occupent une place de premier rang dans les dispositifs réprimant les réglementations de police spéciale. Sans l'affirmer expressément, J. Salvaire relevait le lien particulier unissant les contraventions et les polices administratives spéciales. Afin de souligner que les contraventions relevaient d'un ordre public particulier, il énumérait les contraventions par la référence « *aux règles qui régissent chaque secteur de l'activité humaine : feux-stop qui ne s'allument pas, plaques d'immatriculation irrégulières ou mal placées, pneus lisses... pour le secteur routier ; livret de contrôle mal tenu, défaut de licence, feuilles de location non renseignées... pour le secteur des transports ; marchandises non étiquetées, réemploi d'emballages... pour le secteur des fraudes ; d'autres relèvent de la police des étrangers, du travail, des douanes, des débits de boissons, de la chasse ou de la pêche* »⁹⁵.

412. Historiquement, la contravention de police constituait la sanction privilégiée des régimes de polices spéciales - lesquelles allaient devenir au fil du temps de véritables branches du droit. À la fin du XIX^e siècle, de nombreux régimes de police spéciale ont été accompagnés de sanctions contraventionnelles lors de leur création⁹⁶. Par exemple, les premiers textes relatifs à la police spéciale des établissements industriels – qui deviendra le droit pénal social - étaient

⁹³ Art. 1^{er} Décret n°2020-264 du 17 mars 2020 portant création d'une contravention réprimant la violation des mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population.

⁹⁴ A.-L. YOUNOVSKI SAGON, « Zèle municipal et pouvoirs de police sanitaire », *JCP A*, 2020, n°16, act. 241 ; R. JAIDANE, « Le maire, acteur local majeur dans la lutte contre le Covid-19 », *JCP A*, 2020, n°17, p. 2132.

⁹⁵ J. SALVAIRE, « Contraventions », *JCP*, 1975, I, 2741.

⁹⁶ J.-H. ROBERT, « L'obligation de faire pénalement sanctionnée », *Arch. Phil. Dr.*, 2000, T. 44, p. 156.

essentiellement assortis de peines de police⁹⁷. Le recul des peines contraventionnelles en cette matière est d'ailleurs essentiellement lié à un tournant répressif consécutif à un scandale sanitaire et écologique majeur⁹⁸. De même, le droit pénal de l'environnement, dont les prémices se situent dès le Moyen-Âge, a longtemps vu ses interdits punis de peines de police car il n'avait aucune dimension normative et visait simplement à assurer le fonctionnement de la vie en société⁹⁹.

413. Les polices spéciales passibles de contraventions. De nos jours, les contraventions restent une sanction privilégiée dans les activités soumises à un fort encadrement réglementaire et notamment dans le cadre des régimes de police spéciale. Par exemple, l'article L. 412-1 du Code de la consommation institue une police spéciale au moyen de laquelle le Premier ministre est chargé de définir par décrets en Conseil d'État les qualités auxquelles doivent répondre les marchandises et les services. L'ensemble des manquements à ces règlements est puni d'une contravention de la cinquième classe. Le champ de la contravention est si vaste qu'il n'est pas faux d'affirmer que « *toute fraude est d'abord une infraction aux règlements* » relevant de cette police spéciale¹⁰⁰. La contravention occupe également une place importante dans les dispositifs répressifs du droit de l'environnement. Ce droit « *s'analyse pour l'essentiel en une collection de polices spéciales – des installations classées, des déchets de l'eau, du bruit* »¹⁰¹. Le droit pénal environnemental présente une forte dimension administrative puisqu'il a été « *conçu comme la réponse à la violation d'une réglementation administrative environnementale préexistante* »¹⁰². Comme le remarque C. Deslandes, la grande majorité des infractions contenues dans le Code de l'environnement est constituée de contraventions de la deuxième à la cinquième classe¹⁰³. Les manquements aux règlements relevant de la police des parcs et

⁹⁷ P. ex., la loi du 12 juin 1893 concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels. Sur l'ancrage historique du droit pénal social au sein du droit pénal de police, v. J.-H. ROBERT, « La répression », *Droit social*, 2000, 953.

⁹⁸ J.-H. ROBERT, « L'obligation de faire pénalement sanctionnée », *op. cit.*, p. 160 ; notamment la loi du 5 juillet 1972 qui a correctionnalisé les contraventions.

⁹⁹ J.-H. ROBERT, *Droit pénal de l'environnement*, Masson, 1983, p. 25 ; J.-J. BRESSON, « Inflation des lois pénales et législations ou réglementations techniques », *RSC*, 1985, p. 241 et s.

¹⁰⁰ J.-H. ROBERT, « La distinctions des délits et des contraventions de fraude », *JCP G*, n°18, 1990, I, 3444.

¹⁰¹ D. GUIHAL, T. FOSSIER, J.-H. ROBERT, *Droit répressif de l'environnement*, Economica, 2021, p. 79.

¹⁰² LAMY, *Le Lamy environnement – Les déchets*, 2022, n°605-5. V. également, M. PRIEUR et al., *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2023, p. 1654 et s.

¹⁰³ C. DESLANDES, « Environnement », in C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016, p. 260. En ce sens également, C. HERNANDEZ-ZAKINE, « Atteintes à l'environnement. Mise en perspective des sanctions pénales ou comment asseoir l'agriculteur sur le banc d'infamie au nom de l'environnement ? », *Dr. Rural*, 2017, n°458, dossier 18.

réserves sont des contraventions de la cinquième classe¹⁰⁴. De même, la majorité des manquements aux règles encadrant les installations classées est punie de peines contraventionnelles¹⁰⁵. L'exemple de la police spéciale des manifestations sportives souligne également le lien entre les contraventions et la protection de l'ordre public. Les articles R. 331-17 et suivants du Code des sports déclinent différentes contraventions à l'encontre de l'organisateur ne respectant pas les obligations découlant du régime de police prévu.

414. L'exemple du droit pénal de la route. La matière illustrant le plus le lien entre l'impératif de police et le recours aux contraventions est le droit pénal de la route. Dans son ensemble, le droit de la circulation routière s'apparente à une limite à la liberté de circulation et à la liberté d'aller et venir. L'ensemble des dispositions réglementaires du Code de la route pourrait même être assimilé à une mesure de police administrative tant il s'agit de limiter la liberté des individus afin d'assurer la sécurité routière. Le droit répressif de la route est articulé autour de contraventions qui ont en commun de réprimer essentiellement les manquements aux règlements de police – locaux ou nationaux. Dans cette matière, les contraventions sont à ce point centrales qu'elles forment l'essentiel des infractions. En effet, le Code de la route ne prévoit aucun crime, et comprend seulement une dizaine de délits¹⁰⁶.

415. Un recours variable aux contraventions. Dans certaines branches, le législateur préfère sanctionner les manquements aux règlements de police par des peines délictuelles. L'exemple peut être pris du droit de l'urbanisme. Il s'est formé de manière semblable au droit de l'environnement puisque la police spéciale de la propriété immobilière est antérieure à la formation d'un véritable droit de l'urbanisme¹⁰⁷. Les infractions du droit pénal de l'urbanisme ont une fonction semblable aux infractions environnementales : elles ont pour objet d'assurer le respect des règlements de police. Sur ce point, la majorité des infractions prévues par le Code de l'urbanisme sont des délits à l'exception de celles portant sur les servitudes de passage sur le littoral et aux infractions à la réglementation relative à

¹⁰⁴ Art. L. 331-19-1 C. envir.

¹⁰⁵ Art. R. 514-4 et s. C. envir.

¹⁰⁶ P. COUV RAT, *Circulation routière. Infractions et sanctions*, Éd. Sirey, 1989, p. 19.

¹⁰⁷ H. JACQUOT, F. PRIET, S. MARIE, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, n°8.

la restauration immobilière et aux secteurs sauvegardés¹⁰⁸. D'autres polices spéciales telles que la police des étrangers connaissent peu de contraventions¹⁰⁹. Les mesures prévues constituent essentiellement des mesures de police et des sanctions administratives¹¹⁰.

416. Il reste que les matières à prédominance administrative, c'est-à-dire celles qui reposent sur des dispositions techniques d'origine administrative, constituent le terrain de prédilection des contraventions. Dans ces matières, les travaux analysant les logiques présidant au choix des sanctions confirment la place prédominante des contraventions. Ainsi, P. Lascoumes et C. Barberger affirment que *« créer du droit pénal aujourd'hui, c'est donc, avant tout, introduire par la voie réglementaire, une contravention (de 5^e ou 4^e classe) dans un ensemble de textes parfois codifiés, afin de sanctionner le non-respect d'obligations administratives »*¹¹¹.

417. En somme, l'analyse des différents textes répressifs met en lumière l'ancrage matériel des contraventions dans la protection de l'ordre public administratif. De nombreuses contraventions prévues par le Code pénal sont orientées vers les intérêts classiquement rattachés à l'ordre public administratif général et municipal et celles extérieures au Code pénal sont étroitement associées à des régimes de police administrative spéciale. Cette orientation vers la protection d'intérêts relevant de la police administrative rejaillit sur les éléments et le contenu des contraventions. Certains éléments distinguant les contraventions des autres infractions pénales tels que leurs éléments moral et matériel expriment un emprunt aux règles applicables en matière de police administrative.

II) Le recours aux techniques de l'ordre public administratif

418. L'analyse des éléments des contraventions révèle qu'elles appréhendent le trouble à l'ordre public justifiant l'action publique en empruntant les méthodes propres à l'ordre public administratif. Les contraventions sanctionnent souvent de simples risques créés ou des agissements ne causant aucun dommage concret de

¹⁰⁸ F. ARCHER, « Droit pénal de l'urbanisme », *JCP. Fasc. 10*, LexisNexis, n°95 ; C. DE JACOBET DE NOMBEL, « Le droit pénal de l'urbanisme à l'épreuve des principes du droit criminel », *Dr. Pén.*, 2013, n°9, dossier 7. V. E. CARPENTIER, P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, n°1096 et s.

¹⁰⁹ P. ex., art. R. 626-3 CESEDA ; M. SEGONDS, « Étrangers », *JurisClasseur Lois pénales spéciales*, Fasc. 20, 2019.

¹¹⁰ V. TCHEN, « Étrangers. Entrée en France », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 233-54, 2024, n°2.

¹¹¹ P. LASCOUMES, C. BARBERGER, *Le temps perdu à la recherche du droit pénal : incessants et discrets les changements en droit pénal administratif comme mode de changement du droit pénal*, IGAPP-CNRS, 1991, Paris, p. 103.

sorte qu'elles présentent une forte dimension préventive (A). Sur le plan de l'élément moral, les contraventions sont en principe des infractions matérielles témoignant d'une approche objective du trouble caractéristique des méthodes de l'ordre public administratif (B).

A) La contravention, infraction préventive

419. La finalité répressive de l'infraction pénale. Il est classiquement admis que l'infraction pénale a une visée répressive. Ce terme est polysémique car il peut renvoyer au but punitif de l'infraction ou bien au moment où se situe l'intervention de la loi pénale¹¹². Dans le premier sens, la finalité répressive signifie que la fonction première d'une infraction est de punir les délinquants. Dans le second sens, l'infraction est répressive car elle se saisit d'agissements causant un dommage à l'ordre public. La loi pénale présente un caractère répressif à ces deux égards. D'une part, son but premier reste de servir de fondement aux poursuites à l'encontre des délinquants. D'autre part, elle réprime essentiellement des agissements ayant causé un dommage à autrui ou un trouble effectif à l'ordre public.

420. Les différents résultats de l'infraction pénale. En raison de la finalité répressive du droit pénal, l'infraction pénale réprime traditionnellement un agissement ayant causé un dommage ou un trouble effectif à l'ordre public. Cette conséquence constitue le résultat pénal de l'infraction¹¹³. Les agissements sont alors réprimés en raison de leurs effets sociaux néfastes. Comme l'affirme Y. Mayaud, le « *résultat s'apparente (...) au dommage envisagé dans sa dimension socialement redoutable* »¹¹⁴. La théorie du résultat permet de différencier les catégories d'infractions selon qu'elles répriment des atteintes plus ou moins concrétisées à l'ordre public. L'infraction est dite matérielle lorsqu'elle requiert la preuve du résultat redouté et notamment celle du dommage¹¹⁵. Ainsi, certains agissements – tels que le vol, l'empoisonnement, l'escroquerie – sont incriminés en raison des dommages qu'ils causent et cette atteinte est exigée pour constituer l'infraction.

¹¹² J. PETIT, « Les controverses récentes sur la distinction entre police administrative et police judiciaire », *op. cit.*, p. 46.

¹¹³ Ainsi, R. Merle et A. Vitu définissent le résultat pénal comme « *un trouble social ou privé particulièrement grave en relation causale avec le comportement du délinquant* ». V. R. MERLE, A. VITU, *Traité de droit criminel, Problèmes généraux de la science criminelle*, Cujas, T. 1, 1997, p. 653.

¹¹⁴ Y. MAYAUD, *Droit pénal général*, PUF, 2021, p. 266.

¹¹⁵ E. DREYER, *op. cit.*, p. 643.

Dans des hypothèses de plus en plus nombreuses, le législateur situe en amont de tout trouble à l'ordre public et incrimine un comportement qui, bien qu'il ne produise aucun résultat dommageable en lui-même, est susceptible de présenter des dangers¹¹⁶. Certains auteurs estiment que le résultat pénal de ces infractions est purement juridique par opposition à un résultat matériel concret¹¹⁷. Grâce à cette approche on peut vérifier que les infractions tendent à protéger la règle de droit instituée. Selon M. Freij, ce type d'infraction se situe entre la prévention et la répression¹¹⁸.

421. Les diverses infractions préventives. L'infraction est dite préventive en ce sens qu'elle sanctionne un agissement de nature à porter atteinte à un intérêt protégé mais n'exige pas la preuve de la réalité du dommage qui en découlerait¹¹⁹. Pour désigner ces infractions, la doctrine parle d'infractions de prévention. Il s'agit d'une expression « *oxymorique* »¹²⁰ comprenant les strictes infractions de prévention¹²¹, les infractions formelles et les infractions obstacles – bien que la distinction entre chacune d'entre elles soit malaisée¹²². Ces trois types d'infractions ont en commun de réprimer un comportement sans égard à son résultat, que celui-ci soit précisément redouté¹²³, indéterminé¹²⁴ ou inexistant. La dimension préventive de ces infractions tient notamment à leur technique d'incrimination qui permet une « *prévention pénale* »¹²⁵, une « *anticipation de la répression* »¹²⁶, dans le cadre d'une logique de « *prévention punitive* »¹²⁷. En somme, avec les infractions préventives, « *il s'agit pour le législateur d'incriminer des comportements bien en deçà de la réalisation du dommage, d'incriminer précocement un comportement avant qu'il ne dégénère en dommage* »¹²⁸.

¹¹⁶ La doctrine mentionne alors le développement d'un droit pénal préventif et d'un droit pénal de la précaution. V. X. PIN, « Politique criminelle et frontières du droit pénal : enjeux et perspectives », *RPDP*, 2011, p. 93.

¹¹⁷ P. SPITÉRI, « L'infraction formelle », *RSC*, 1966, p. 497 et s.

¹¹⁸ M. FREIJ, *L'infraction formelle*, th. Paris II, 1975, p. 224.

¹¹⁹ J.-H. ROBERT, *Droit pénal général*, PUF, 2005, p. 212.

¹²⁰ A. PONSEILLE, « Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme », *RDLF*, 2017, chron. n°26.

¹²¹ En ce sens, J.-P. DOUCET, « Les infractions de prévention », *Gaz. Pal.*, 1973, doct., p. 764 et s.

¹²² B. AUROY, *La consommation de l'infraction*, LGDJ, 2023, p. 151 et s.

¹²³ Il s'agit alors plutôt d'une infraction formelle telle que l'empoisonnement où le résultat redouté est la mort.

¹²⁴ Il s'agit alors plutôt d'une infraction-obstacle, telle que le délit d'association de malfaiteurs pour lequel aucun résultat déterminé n'est prévu.

¹²⁵ J. ALIX, « Réprimer la participation au terrorisme », *RSC*, 2014, p. 849 et s.

¹²⁶ A. PONSEILLE, *Les infractions de prévention*, *op. cit.*

¹²⁷ B. E. HARCOURT, « Preventing injustice », in *Mélanges C. LAZERGES*, Dalloz, 2014, p. 633.

¹²⁸ A. PONSEILLE, « Police administrative et répression pénale », *op. cit.*

422. L'infraction de stricte prévention. Les infractions de stricte prévention diffèrent des infractions obstacles ou formelles dans la mesure où elles n'entraînent aucun dommage ou trouble en elles-mêmes¹²⁹. Selon J.-P. Doucet, ces infractions s'assimilent à des « *prescriptions de caractère préventif (...) pénalement sanctionnées relev[a]nt traditionnellement plus de la police administrative, caractérisée par son rôle préventif, que de la législation pénale, principalement répressive* »¹³⁰. Dans le cas de ces prescriptions préventives pénalement sanctionnées, l'incrimination intervient en dehors de toute atteinte effective ou directe à l'ordre public. Ce type d'infractions poursuit une finalité classiquement dévolue au droit administratif et notamment à la police administrative. Elles recourent aux méthodes d'appréciation du trouble à l'ordre public propres au droit administratif.

423. Le législateur emploie ce type d'incrimination lorsqu'il souhaite assurer une protection vigoureuse de certaines réglementations protégeant des intérêts fondamentaux de la société. Ces infractions sont fréquemment conçues comme des compléments aux infractions pénales matérielles. Dans cette perspective, les infractions sont préventives car elles assurent l'efficacité d'une réglementation dont l'objet est de prévenir des dommages sanctionnés au titre d'infractions matérielles. Par exemple, l'intégrité physique d'un travailleur prend appui sur les infractions d'homicide involontaire autant que sur les infractions punissant le non-respect des règles de sécurité au travail¹³¹.

424. La contravention, archétype de l'infraction de stricte prévention. La contravention constitue assurément l'archétype de l'infraction de prévention eu égard à son élément matériel¹³². L'influence des techniques de la police administrative est perceptible car la contravention préventive sanctionne un simple comportement à risque. Selon F. Chabas, ce serait d'ailleurs la caractéristique essentielle de la contravention que d'appréhender des risques¹³³. Cette finalité s'est également illustrée dans le dispositif répressif de la crise sanitaire. Les contraventions instituées réprimaient le non-respect des mesures de confinement

¹²⁹ Critère dégagé par R. Donnedieu de Vabres. V. R. DONNEDIEU DE VABRES, *Essai sur la notion de préjudice dans la théorie du faux documentaire*, Sirey, 1943. Sur l'évolution des critères, v. P. SPITÉRI, *op. cit.*, p. 509 et s.

¹³⁰ J.-P. DOUCET, « Les infractions de prévention », *op. cit.*, p. 764.

¹³¹ J.-H. ROBERT, *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 213.

¹³² C. COURTIN, « Contraventions », in *Rép. dr. pén.*, Dalloz, 2010, n°1.

¹³³ F. CHABAS, « La notion de contravention », *RSC*, 1969, p. 19.

en raison du risque de propagation de l'épidémie. Cet objectif justifiait le recours à la voie pénale alors même que chaque manquement isolé présentait un risque sanitaire minime. De même, l'infraction était préventive car elle avait moins pour objet de réprimer la propagation du virus que le non-respect du confinement¹³⁴. *In fine*, avec ce type d'infractions, « l'origine du trouble à l'ordre public n'est plus individuelle ; elle est collective mais le risque qu'une pluralité de comportements déstabilisants font courir à l'ordre public suffit pour justifier le recours à une peine en l'absence d'autre sanction réellement adaptée »¹³⁵. La contravention s'affirme donc comme un procédé de prévention de risques collectifs.

425. Les contraventions préventives du Code pénal. De nombreuses contraventions énumérées au sein du Code pénal reposent sur l'interdiction d'un comportement ne produisant pas de dommage ou de résultat pénal concret – ou matériel. L'exemple peut être pris de l'incrimination des faits d'embarras de la voie publique prévue à l'article R. 644-2 du Code pénal. Cet article sanctionne « le fait d'embarrasser la voie publique en y déposant ou y laissant sans nécessité des matériaux ou objets quelconques qui entravent ou diminuent la liberté ou la sûreté de passage y compris les ordures ou les déchets ». Il réprime le dépôt d'objets encombrants dans le simple but de garantir la sécurité de la voie publique et de préserver la libre circulation d'autrui. L'infraction est préventive car elle ne sanctionne pas une atteinte réelle à l'ordre public mais un simple risque. En conséquence de l'indifférence à l'égard de la réalité du trouble, le juge n'exige pas que la preuve d'un embarras effectif ou gênant soit rapportée afin de constituer l'infraction¹³⁶. Le fait de déposer un objet encombrant sur la voie publique suffit systématiquement à engager la responsabilité du contrevenant. L'infraction sanctionne un simple manquement à une règle édictée en vue de la protection de l'ordre public dont le non-respect favoriserait la réalisation d'autres troubles à l'ordre public (accidents, ralentissement du trafic, limitation de la liberté de circulation des individus, etc.).

426. De nombreuses contraventions sont fondées sur les simples dangers que les comportements qu'elles visent sont susceptibles de présenter, indépendamment de leurs conséquences néfastes effectives. Une illustration peut être trouvée dans

¹³⁴ Néanmoins, pour un porteur infecté, la violation du confinement pouvait également constituer le délit de mise en danger délibérée d'autrui. V. P. ROUSSEAU, « Les infractions de violation des restrictions liées au virus Covid 19 », *AJ. Pén.*, 2020, p. 198.

¹³⁵ E. DREYER, *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 83 ; « Pour une contraventionnalisation des échanges illégaux de pair à pair », *RSC*, 2007, p. 57.

¹³⁶ Cass. Crim., 10 nov. 1938, *Bull.*, n°219 ; Cass. Crim., 4 janv. 1956, *Bull.*, n°13.

l'article R. 622-1 qui incrimine la divagation d'animaux « susceptibles de présenter un danger ». Cette infraction relève de la catégorie des infractions préventives dans la mesure où elle ne suppose pas la preuve de dommages causés aux individus par la divagation de l'animal¹³⁷. Dans ces hypothèses, le résultat est seulement potentiel¹³⁸. L'article R. 641-1 est conçu de manière similaire. Il incrimine l'abandon d'armes ou de tout autre objet dangereux dès lors qu'ils sont susceptibles d'être utilisés pour commettre un crime ou un délit. La contravention est constituée indépendamment de la commission effective d'un crime ou délit. Il a pu être jugé que le simple fait d'abandonner une échelle devant une maison suffisait à constituer l'infraction¹³⁹. Le juge a considéré qu'un individu aurait pu gravir l'échelle et s'introduire dans la propriété d'autrui. Le risque justifiant la contravention est donc particulièrement virtuel.

427. Les contraventions du Code pénal ne sont pas exclusivement des infractions préventives et la preuve d'un dommage ou d'un trouble effectif est parfois exigée. En effet, certaines contraventions répriment un trouble davantage matérialisé à l'ordre public. Pour illustration, l'article R. 623-2 du Code pénal incrimine les bruits ou tapages injurieux ou nocturnes seulement lorsqu'ils troublent effectivement la tranquillité d'autrui ou la tranquillité publique¹⁴⁰.

428. Des infractions préventives nombreuses hors Code pénal. En dehors du Code pénal, l'exigence d'un dommage ou d'un trouble effectif devient de plus en plus rare. Cette tendance est particulièrement marquée pour les contraventions prévues en droit du travail¹⁴¹. Elles constituent souvent des infractions formelles constituées dès lors que l'employeur n'a pas respecté les exigences réglementaires ou conventionnelles. Par exemple, l'article R. 3124-1 du Code du travail punit d'une contravention de la quatrième classe le fait de méconnaître les stipulations d'une convention, d'un accord d'entreprise ou d'établissement, d'une convention et d'un accord de branche. De même, les infractions aux règles d'hygiène et de sécurité sont

¹³⁷ J.-Y. MARÉCHAL, « L'animal dangereux et la loi pénale », *Dr. Pén.*, n°2, fév. 2018, doss. 1. Néanmoins, les juges peuvent se référer au dommage causé afin de prouver la dangerosité de l'animal. P. ex. : CA Rennes, 12 juin 2012, n°844/2012, 11/02158.

¹³⁸ R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Sirey, 1913, T. I, n°285.

¹³⁹ Par exemple, l'abandon d'une échelle a été puni au motif qu'il aurait permis à un individu de pénétrer par une escalade dans la propriété d'autrui. V. Cass. Crim., 10 nov. 1876, *DP*, 1877, 1, p. 415 ; Cass. Crim., 21 janv. 1877 : *Bull.*, n°32.

¹⁴⁰ Bien que le trouble soit présumé dès lors que le bruit ou tapage est avéré et constaté par procès-verbal. V. Cass. Crim., 26 août 1859, *DP*, 1962, 5, p. 314.

¹⁴¹ D. HENNEBELLE, « La place de l'infraction formelle en droit pénal du travail : regard d'un travailliste », *Dr. Soc.*, 2001, p. 935.

des infractions formelles ayant pour objet de sanctionner la simple inobservation de règles édictées dans le but de prévenir les accidents plutôt que pour réprimer leurs conséquences¹⁴². L'exemple peut aussi être pris du droit des installations classées qui punit fréquemment des agissements ne causant aucun résultat dommageable comme le fait de se soumettre à une activité sans souscrire à la déclaration exigée et de ne pas respecter certaines prescriptions administratives et techniques¹⁴³. Les contraventions sanctionnent également des omissions. Elles sanctionnent le non-accomplissement d'un comportement positif exigé de l'agent et constituent une technique d'incrimination privilégiée pour les obligations de faire pénalement sanctionnées¹⁴⁴.

429. En somme, les contraventions constituent l'archétype de l'infraction de prévention et empruntent en cela des méthodes propres à l'ordre public administratif. Les mêmes constats peuvent être formulés au sujet de l'élément moral de la contravention.

B) La contravention, infraction objective

430. **L'appréciation objective et matérielle du trouble.** La contravention se rapproche des procédés de police administrative par la manière dont elle appréhende le trouble à l'ordre public et la responsabilité pénale du contrevenant. En effet, en matière contraventionnelle, le trouble à l'ordre public justifiant la répression pénale est apprécié de manière objective et matérielle. La contravention ne saisit que le fait matériel susceptible de causer un trouble à l'ordre public. Elle est relativement indifférente à l'état d'esprit et à l'intention de l'agent. L'infraction est à ce point indépendante de considérations subjectives tenant à la personne du délinquant qu'elle est constituée en l'absence d'une faute. L'article 121-3 al. 3 du Code pénal prévoit ainsi qu'« *il n'y a point contravention en cas de force majeure* ». Le contrevenant engage sa responsabilité du simple fait d'avoir commis l'acte reproché. Le droit contraventionnel reposerait même dans certaines hypothèses sur une approche réelle de la responsabilité. Le magistrat J. Salvaire observait notamment que « *l'amende frappe moins l'automobiliste que son véhicule mal éclairé, le*

¹⁴² A. DECOCQ, *Droit pénal général*, Armand Colin, 1971, p. 171. V. également, D. HENNEBELLE, « La place de l'infraction formelle en droit pénal du travail : regard d'un travailleur », *op. cit.*

¹⁴³ V. JAWORSKI, « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », *Les cahiers de droit*, 2009, vol. 50, p. 889 et s.

¹⁴⁴ J.-H. ROBERT, « L'obligation de faire pénalement sanctionnée », *op. cit.*, p. 156 et s.

commerçant en primeurs que ses cageots non étiquetés, le propriétaire rural que les matériaux inesthétiques qui déparent son champ »¹⁴⁵.

431. Alors même que l'élément moral est affaibli, il serait exagéré de considérer qu'il est inexistant en matière contraventionnelle. D'une part, de nombreuses contraventions prévues au sein du Code pénal imposent la preuve d'une faute morale¹⁴⁶. D'autre part, comme l'ensemble des infractions, la contravention se heurte aux causes de non-imputabilité telles que la démence ou la force majeure. La répression pénale suppose toujours la défaillance d'un agent doué de raison et de liberté ; en raison de son postulat humaniste, elle saisit un individu ayant le choix de s'engager dans un comportement illicite¹⁴⁷.

432. Une influence du droit civil ? Il reste qu'en principe, la faute reprochée au contrevenant est évidée de sa dimension morale. Certains auteurs tels que C.-A. Dana, considèrent qu'il s'agit d'une pure « *faute normative* » consistant à reprocher au contrevenant de ne pas avoir respecté une norme de conduite. Cet auteur affirme que « *la violation matérielle de la loi est la faute* »¹⁴⁸. Il rapproche alors la définition de la faute contraventionnelle de la faute civiliste définie par M. Planiol comme le manquement à une obligation préexistante. De même, A. Legal relève que l'obligation croissante de « *réparation* » du contrevenant est fondée non pas sur une faute mais sur la création d'un risque¹⁴⁹. Le droit civil est certainement d'une inspiration importante dans certains régimes de responsabilité contraventionnelle tels que la responsabilité pénale de l'employeur ou la responsabilité en matière de circulation routière. Dans ces domaines, les mécanismes de responsabilité pénale s'apparentent aisément à des mécanismes de droit civil notamment à ceux de la responsabilité pour autrui ou la responsabilité du fait des choses¹⁵⁰.

433. Une conséquence de la fonction disciplinaire de l'infraction ? Certains auteurs ont aussi pu considérer qu'en raison de son caractère matériel, la contravention constituait une infraction disciplinaire. Cette approche a été défendue par A. Legal. Selon lui, l'infraction matérielle « *a pour objet d'assurer*

¹⁴⁵ J. SALVAIRE, « Contraventions », *op. cit.*, p. 2741.

¹⁴⁶ Il s'agit notamment des anciens délits déclassés, tels que les violences ou destructions légères.

¹⁴⁷ A.-C. DANA, *Essai sur la notion d'infraction pénale*, LGDJ, 1982, p. 293 et s.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 298.

¹⁴⁹ A. LEGAL, « La responsabilité sans faute », in *Mélanges M. PATIN*, Hachette, 1965, p. 131.

¹⁵⁰ S. DETRAZ, « L'hypothèse d'une responsabilité pénale du fait des choses », in *Mélanges J.-H. ROBERT*, LexisNexis, 2012, p. 229 et s. ; C. AMBROISE-CASTÉROT, « Responsabilités et contentieux des contraventions routières », in *Mélanges C. LAZERGES*, Dalloz, 2014, p. 457 et s.

*l'observation d'une discipline collective, en ce sens que (...) son but essentiel est (...) de faire respecter dans les relations de la vie courante certaines règles uniformes de conduite dont la transgression n'empporte pas, à elle seule, des conséquences matérielles graves ni un trouble caractérisé, mais dont la violation renouvelée serait de nature à entraver le fonctionnement de certains services publics ou l'exercice de certaines activités privées qui importent soit à la bonne administration du pays, soit encore à la santé, à la sécurité ou à la prospérité de la population »*¹⁵¹. Cette citation souligne l'inversion dans les méthodes d'appréciation de la responsabilité pénale propre aux infractions matérielles. La personne responsable n'est pas celle qui a commis un acte moralement répréhensible ou qui a effectivement troublé l'ordre public. Elle est punie car son comportement menace l'effectivité d'une règle jugée utile à la vie en collectivité. Cette inversion des mécanismes de la répression pénale se fait au profit d'une répression plus efficace et plus automatique en matière contraventionnelle¹⁵².

434. L'influence de la police administrative. Il est difficile de souscrire à l'analyse selon laquelle la matérialité de la contravention serait liée à sa fonction disciplinaire étant donné que toutes les infractions remplissent cette fonction. De la même manière, estimer que c'est en raison de l'influence du droit civil que la faute contraventionnelle présente un caractère matériel et objectif procède d'un défaut d'analyse. L'introduction de la notion de risque en droit civil est elle-même le fruit d'un emprunt aux méthodes du droit administratif. L'absence d'exigence d'une faute morale dans le droit contraventionnel est plutôt liée au fait que la contravention emprunte les méthodes d'appréciation du trouble à l'ordre public propre au droit administratif.

435. Elle évoque l'attachement aux faits et l'approche majoritairement matérielle du trouble à l'ordre public observée en matière de police administrative. À ce titre, M. Hauriou estimait que la matérialité des contraventions découlait de leur nature policière. Pour étayer cette analyse, il affirmait que « *la police ne se préoccupe que du fait* ». Il lui apparaissait logique que les contraventions de police soient constituées indépendamment de toute faute morale « *car les faits matériels ou les accidents viennent déranger l'état de fait autant que les faits imputables* »¹⁵³. De manière semblable,

¹⁵¹ A. LEGAL, *op. cit.*, p. 133.

¹⁵² *Ibid.*, p. 131.

¹⁵³ M. HAURIOU, note sous CE, 8 mai 1896, S, 1897, 3, p. 113. En ce sens également, F. HÉLIE, F. CHAUVEAU, *Théorie du Code pénal*, E. Legrand et Descauriel, 1837, 4^e éd., T. IV, n°2456. Selon ces auteurs, « *la loi de police ne recherche et ne voit que l'acte lui-même ; elle le punit dès qu'elle le constate ; elle ne s'inquiète ni de sa cause, ni de la volonté qui l'a dirigé. La contravention est toute matérielle* ».

le criminaliste F. Carrara soutenait que l'originalité de l'élément moral des contraventions découlait de leur appartenance au pouvoir de police, pouvoir trouvant pour seul fondement l'utilité publique. Il affirmait que *« le pouvoir de police ne procède que d'un principe d'utilité. Sa légitimité n'a d'autre fondement ; il n'attend pas pour agir un fait coupable, il ne conforme pas toujours ses actes à la stricte justice, et il s'ensuit que, comme on lui accorde d'agir par voie de répression modérée, il peut réellement aboutir à modifier la liberté humaine, ce qu'on supporte en vue d'un plus grand bien »*¹⁵⁴. En d'autres termes, la sanction qui touche le contrevenant ne serait qu'un moyen mis au service d'une fonction de police distincte de celle mise en œuvre dans le cadre du droit pénal.

436. En conclusion, par le recours à l'approche objective et matérielle de la responsabilité pénale, la contravention emprunte les caractères d'une mesure de police administrative. Par son contenu, elle épouse les formes et le régime de la mesure de police administrative dont elle assure la sanction. Sous ce regard, la contravention relève assurément du droit pénal sanctionnateur car les règles qui lui sont applicables ne trouvent pas leur origine dans le droit pénal commun. Ces différentes caractéristiques s'observent pour de nombreuses contraventions et soulignent leur orientation première vers la protection de l'ordre public administratif. Elles sont d'autant plus affirmées en matière de protection de l'ordre public administratif général où la contravention constitue le mode habituel d'exécution des mesures de police.

Section 2 : Une orientation spécifique à la protection de l'ordre public général

437. L'article R. 610-5 du Code pénal institue une pénalisation générale des manquements aux mesures de police administrative. Cet article, qui reprend un principe anciennement posé à l'article 471§15 du Code pénal, prévoit que *« la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 2^e classe »*. Ce mécanisme de sanction automatique, parfois qualifié de *« bonne à tout faire »*¹⁵⁵, établit un lien particulier entre les contraventions et l'ordre public général. La

¹⁵⁴ F. CARRARA, *Programme du cours de droit criminel*, Paris, Marescq Ainé, trad. P. Baret, 1876, p. 10.

¹⁵⁵ P. CONTE, « Manifestation interdite sur la voie publique – Participation à une manifestation non déclarée », *Dr. Pén.*, n°9, sept. 2022, comm. 14.

contravention devient l'instrument privilégié et systématique de l'effectivité des mesures de police générale. À la différence des régimes de police spéciale qui nécessitent l'institution de sanctions spécifiques par le législateur, l'ordre public général bénéficie d'une protection pénale minimale et automatique.

438. L'étude de l'article R. 610-5 du Code pénal démontre que cette disposition ne protège pas tant les mesures prises par l'autorité de police générale que le contenu matériel de l'ordre public général (I). Si la doctrine considère habituellement que la fonction de cette disposition consiste à exécuter les règlements de police, il peut être affirmé qu'elle tend plus généralement à ériger les différentes composantes de l'ordre public général en valeurs protégées par le droit pénal (II).

I) La pénalisation générale de l'article R. 610-5 du Code pénal

439. La jurisprudence relative à l'article R. 610-5 du Code pénal a progressivement défini les contours de son champ d'application. En retenant une approche matérielle de l'ordre public, le juge judiciaire a étendu la sanction à des mesures relevant tant de la police générale que de la police spéciale sous réserve qu'elles protègent les composantes traditionnelles de l'ordre public général (A). Cette disposition a pour effet de poser la contravention comme le procédé normal d'exécution des mesures de police administrative générale (B).

A) L'ordre public général, au fondement de la sanction

440. La portée historique de l'article R. 610-5 du Code pénal. La définition du champ d'application de l'article R. 610-5 du Code pénal relève de la compétence du juge judiciaire. Garant du principe de légalité des délits et des peines, le juge judiciaire doit déterminer si les règlements au fondement des poursuites entrent dans le champ de cette incrimination. Tout au long du XIX^e siècle, la jurisprudence judiciaire a été hésitante s'agissant du champ de cet article. L'évolution des solutions reflétait la difficulté à définir le statut juridique des règlements de police centraux et des règlements de police spéciale émergents¹⁵⁶. La Cour de cassation l'a interprété largement afin de l'appliquer indistinctement aux règlements municipaux et centraux, qu'ils concernent l'ordre public général ou spécial. Cette

¹⁵⁶ *Infra* n°650.

approche extensive a fait l'objet de critiques doctrinales virulentes. A. Esmein a notamment dénoncé une « *nouvelle doctrine singulièrement commode et singulièrement inexacte, grosse au surplus d'une menace de tyrannie administrative* »¹⁵⁷. Face à ces réserves, le juge judiciaire a opéré un revirement majeur au milieu du XX^e siècle et a limité le champ d'application de l'article R. 610-5 aux seuls règlements protégeant l'ordre public général¹⁵⁸. Les contours actuels de cette disposition conservent la trace de son histoire et notamment de l'approche matérielle de l'ordre public.

441. La portée actuelle de l'article R. 610-5 du Code pénal. L'article R. 610-5 du Code pénal a un champ matériel particulièrement étendu de nos jours. Il réprime l'ensemble des violations lorsqu'elles se rapportent à l'ordre public général. Il a vocation à réprimer les manquements aux mesures de police, qu'elles soient individuelles ou réglementaires¹⁵⁹. La sanction est indifférente à l'origine des mesures de police adoptées. Elle s'applique aux mesures prises au titre des pouvoirs de police spéciale lorsqu'ils rentrent dans les objets relevant de l'ordre public général. Par exemple, le juge judiciaire a appliqué cette sanction à un arrêté ministériel pris en application de l'article D. 131-1 du Code de l'aviation civile aux motifs qu'il protégeait l'ordre public général¹⁶⁰. En revanche, les mesures adoptées dans le but de protéger des intérêts étrangers à l'ordre public général sont écartées du champ de l'article R. 610-5. La Cour de cassation refuse cette sanction aux mesures poursuivant une finalité esthétique¹⁶¹ et celles protégeant des intérêts financiers¹⁶². De même, cette peine ne sanctionne pas les atteintes aux règlements relatifs à la gestion du domaine privé et public¹⁶³. En somme, l'article R. 610-5 a vocation à sanctionner de manière générale et subsidiaire toutes les infractions aux décisions des autorités pourvues d'un pouvoir réglementaire à la condition que leur objet coïncide avec celui de la police générale¹⁶⁴.

¹⁵⁷ A. ESMEIN, note sous Cass. Crim., 17 janv. 1902, *S*, 1902, 1, p. 249 ; A. MESTRE, note sous Cass. Crim., 23 mai 1901, *op. cit.*, p. 429.

¹⁵⁸ Cass. Crim., 13 mars 1952, *S*, 1952, 1, p. 175. Et plus explicitement, Cass. Crim., 12 mars 1969, *Bull. crim.*, n°114, *Gaz. Pal.*, 1969, 1, p. 295, où il est affirmé que l'arrêté pris par le préfet en matière de remembrement des propriétés rurales, pris au titre de pouvoirs de police spéciale, « *n'est pas un texte de police générale susceptible d'être sanctionné par les dispositions de l'article R. 26-15 C. pén.* ».

¹⁵⁹ Sur le champ de cette disposition, v. J.-H. ROBERT, « Contraventions », *JurisClasseur Code pénal*, Art. 610-1 à R. 610-5, 2018, n°59 et s.

¹⁶⁰ Cass. Crim., 23 oct. 1991, n°90-84.073.

¹⁶¹ Cass. Crim., 6 avr. 1911, *Bull. crim.*, n°199.

¹⁶² Cass. crim., 10 déc. 1958 : *Bull. crim.* n° 737 ; J.-H. ROBERT, « Contraventions », *op. cit.*, n°111.

¹⁶³ Cass. Crim., 16 fév. 1900, *Bull.*, n°69 ; Cass. Crim., 9 déc 1911, *Bull.*, p. 576 ; Cass. Crim., 27 déc. 1954, *D*, 1955, *jurisp.*, p. 167.

¹⁶⁴ J.-H. ROBERT, « L'incompétence juridique de la compétence technique », *Dr. Pén.*, n°2, fév. 2021, comm. 26 ; Cass. Crim., 2 avr. 2019, n°18-81.268.

442. Une sanction limitée aux actes administratifs unilatéraux. L'indifférence à l'égard de l'auteur de la mesure n'est pas totale. Pour bénéficier de la sanction pénale, la mesure doit rentrer dans l'exercice du pouvoir de police administrative et prendre la forme d'un acte administratif unilatéral. Le juge judiciaire écarte l'application de cette disposition aux lois¹⁶⁵, aux actes de valeur législative¹⁶⁶ et aux actes émanant des organes de l'Union européenne¹⁶⁷. La jurisprudence n'offre pas de réponse sur le point de savoir si les ordonnances prises au titre de l'article 38 rentrent dans le champ d'application de l'article R. 610-5 du Code pénal. Pour les ordonnances ratifiées, la valeur législative qui leur est attribuée suggère qu'elles ne peuvent bénéficier de cette sanction. La solution est moins certaine s'agissant des ordonnances non ratifiées en raison de leur statut particulier. L'approche matérielle du champ de l'article R. 610-5 et la valeur réglementaire de ces actes plaident en faveur d'une application de cette sanction aux ordonnances non ratifiées dès lors qu'elles porteraient sur des composantes de l'ordre public général. Toutefois, il peut être soutenu qu'une telle solution irait à l'encontre de l'intention du législateur. J.-H. Robert défend cette approche et considère que les ordonnances non ratifiées ne devraient pas pouvoir être sanctionnées car « *alors qu'il en avait le pouvoir, le législateur a renoncé à fulminer une sanction pénale, et ce silence doit être respecté* »¹⁶⁸. À l'inverse, il peut être avancé que l'assimilation des ordonnances non ratifiées à des règlements justifierait leur sanction pénale sur ce fondement¹⁶⁹. L'hypothèse reste théorique car le pouvoir réglementaire choisit plutôt de définir des comportements pénalement sanctionnés par voie d'arrêtés ou de décrets.

443. Enfin, la sanction de l'article R. 610-5 n'a vocation à s'appliquer qu'aux actes administratifs unilatéraux. En conséquence, elle ne peut sanctionner les violations de dispositions contractuelles¹⁷⁰. De même, les actes dépourvus de valeur normative échappent à cette sanction. On peut toutefois noter que des actes de droit souple peuvent préciser le contenu d'un règlement de police et qu'ils bénéficient indirectement d'une sanction. Cette situation s'est notamment produite dans le

¹⁶⁵ P. ex. : Cass. Crim., 12 janv. 1983, *Bull. crim.*, n°15.

¹⁶⁶ Cass. Crim., 27 fév. 1964, *Bull. crim.*, n°74.

¹⁶⁷ Cass. Crim., 3 fév. 2016, n°14-85.198.

¹⁶⁸ J.-H. ROBERT, « Contraventions », *op. cit.*, n°81.

¹⁶⁹ CE, Ass., 24 nov. 1961, *Féd. nat. syndicats de police*, Rec. p. 658 Le fait que le Conseil constitutionnel leur reconnaisse dans certaines conditions le caractère de dispositions de valeur législative semble plutôt annexe, puisque cette qualification se situe sur le plan de la recevabilité d'une question prioritaire de constitutionnalité. V. Cons. const., 3 juill. 2020, n°2020-85-852 QPC, *Sofiane A.*

¹⁷⁰ Cass. Crim., 25 sept. 1995, *Bull. crim.*, n°279.

cadre de la crise sanitaire car les règlements relatifs au confinement étaient précisés par voie de droit souple¹⁷¹.

444. L'ordre public général, comme valeur protégée. L'article R. 610-5 du Code pénal souligne que l'ordre public général est conçu comme une valeur essentielle protégée par le droit pénal. En ce sens, Y. Mayaud affirme que ce texte « *est une illustration non négligeable de l'intérêt de raisonner en termes de valeurs sociales, son champ d'action étant directement tributaire de l'objet de la réglementation dont la violation est érigée en infraction* »¹⁷². Le fait que la sanction s'applique aux mesures adoptées au titre de la police générale ou spéciale confirme l'idée que la valeur protégée correspond bien à l'ensemble des composantes de l'ordre public général. En conséquence, la sanction s'attache à la finalité de la mesure plutôt qu'à son auteur.

445. L'analyse du champ de l'article R. 610-5 en termes de valeurs protégées explique certaines solutions admises par le juge judiciaire. La jurisprudence révèle que le juge s'attache au but concret de la mesure plutôt qu'à son but légal. Cette démarche n'est pas inhabituelle ; le juge administratif l'adopte parfois afin de déterminer si un acte est constitutif d'une mesure de police ou d'une sanction¹⁷³. Pour le juge judiciaire, un règlement bénéficie de la sanction prévue par l'article R. 610-5 dès lors qu'il est susceptible de se rattacher à l'ordre public général, indépendamment du but légal du dispositif de police dans lequel il s'insère. La sanction peut s'appliquer à un règlement protégeant la tranquillité publique alors même qu'il s'inscrirait dans un régime de police spéciale poursuivant une finalité étrangère à l'ordre public général. La Cour de cassation a ainsi jugé qu'elle pouvait s'appliquer à un commerçant n'ayant pas affiché le jour de fermeture hebdomadaire imposé par un arrêté préfectoral¹⁷⁴. L'arrêté semblait étranger à l'ordre public général car la police spéciale en cause tendait à assurer la protection des travailleurs et l'égalité de la concurrence. Dans cette espèce, le juge s'est cependant affranchi de l'objectif légal poursuivi par la police spéciale des établissements et a préféré se fonder sur le but réel de la mesure adoptée. S'il le faut, ces constats soulignent que l'appréciation de l'ordre public dépend étroitement de l'office du juge¹⁷⁵.

¹⁷¹ N. PAGET-BLANC, « Le droit souple et la pandémie. Pour une rationalisation de l'usage du droit souple en période de crise », in X. DUPRÉ DE BOULOIS ET X. PHILIPPE (dir.), *Gouverner et juger en période de crise*, Mare et Martin, 2023, p. 189 s.

¹⁷² Y. MAYAUD, « La loi pénale, instrument de valorisation sociale », *op. cit.*, p. 11.

¹⁷³ J. PETIT, « Police et sanction », *op. cit.*, p. 2073.

¹⁷⁴ Cass. crim., 15 fév. 2012, n°11-84.587.

¹⁷⁵ J. PETIT, « Les controverses récentes sur la distinction entre police administrative et police judiciaire », *op. cit.*, p. 42 et s.

446. Une valeur protégée spécifique : le concours idéal d'infractions. Les règles gouvernant le concours idéal d'infractions rappellent également que l'ordre public général est conçu comme une valeur protégée spécifique en droit pénal. Il s'agit de la situation où un même comportement est constitutif de deux qualifications pénales distinctes. En dépit du principe d'unicité des qualifications, le juge a de plus en plus tendance à s'interroger sur les intérêts protégés par les infractions afin de résoudre le concours. En matière contraventionnelle, cette démarche le conduit notamment à considérer que les infractions sanctionnant des atteintes à l'ordre public général protègent une valeur spécifique. Ce raisonnement ne trouve pas à s'appliquer pour l'article R. 610-5 du Code pénal. En effet, cette disposition est écartée en présence d'une incrimination spéciale¹⁷⁶. Il guide plus généralement les solutions en matière de contraventions protégeant les composantes de l'ordre public général.

447. La jurisprudence de la Cour de cassation fournit plusieurs illustrations de cette approche par les valeurs protégées. La Cour de cassation a ainsi admis que le conducteur s'étant rendu coupable du délit de mise en danger d'autrui suites à diverses contraventions au Code de la route pouvait être puni au titre de ces différentes infractions. Pour fonder sa solution, elle a considéré que « *le délit de mise en danger d'autrui et les contraventions au code de la route protègent des intérêts distincts, le premier visant à préserver les personnes d'une exposition directe à un risque immédiat de mort ou de blessures particulièrement graves, les secondes s'inscrivant dans un ensemble de dispositions réglementaires ayant pour objet la police de la circulation routière* »¹⁷⁷. Ce même raisonnement justifie le cumul des qualifications de manquements à des règles d'hygiène au travail et des infractions d'imprudence prévues par le Code pénal. La réglementation du Code du travail protège la sécurité au travail et les infractions du Code pénal répriment des atteintes à l'intégrité physique¹⁷⁸.

448. La jurisprudence n'est pas systématique et l'analyse en termes de valeurs protégées recèle quelques incohérences. En particulier, P. Cazalbou a pu remarquer que le juge ne distingue pas véritablement l'objet de la réglementation de son but. Cette méthode de résolution des conflits de qualification souligne toutefois le souci

¹⁷⁶ Cass. Crim., 1^{er} juillet 1997, *Bull. crim.*, n°261.

¹⁷⁷ Cass. Crim., 16 nov. 2016, n°15-85.949. V. P. CAZALBOU, « Retour critique sur le principe d'unicité de qualification des faits en droit pénal », *RSC*, 2018, p. 387.

¹⁷⁸ Il s'agit d'une jurisprudence constante. V. Cass. Crim., 21 sept. 1999, *Bull. crim.*, n°191 ; Cass. Crim., 13 sept. 2005, *Bull. Crim.*, n°224.

du juge judiciaire d'appliquer largement la sanction des manquements à l'ordre public général. Elle révèle qu'il constitue une valeur spécifique et distincte des autres biens protégés par le droit pénal aux yeux du juge judiciaire.

449. L'approche fonctionnelle de l'ordre public général. Au-delà de la reconnaissance de l'ordre public général comme une valeur protégée spécifique, l'article R. 610-5 du Code pénal présente une autre originalité fondamentale : il sanctionne l'ensemble des violations des mesures de police relatives à l'ordre public général indépendamment de la volonté de leur auteur. Cette disposition est conçue comme une peine minimale et révèle l'existence d'un champ pénal obligatoire, caractéristique absente des ordres publics spéciaux. Le législateur ou le pouvoir réglementaire conservent la faculté de prévoir des peines plus élevées. Selon J.-M. Pontier, le propre d'une police spéciale consisterait précisément à renforcer les sanctions associées aux mesures de police¹⁷⁹. De même, l'autorité de police peut écarter l'application de l'article R. 610-5 au profit de peines d'une autre nature. La jurisprudence judiciaire a ainsi reconnu que le pouvoir réglementaire pouvait exclure l'application de cette sanction en lui substituant expressément des sanctions disciplinaires¹⁸⁰. Dans la même logique, en présence d'un texte spécial prévoyant une sanction différente, la sanction de l'article R. 610-5 est écartée¹⁸¹.

450. Il reste que dans le silence de l'acte administratif, les mesures protégeant la tranquillité, la sécurité, la salubrité publiques, la moralité et la dignité humaine doivent pouvoir bénéficier d'une sanction pénale. Partant, l'article R. 610-5 du Code pénal exprime la dimension fonctionnelle de l'ordre public : il comprend les différentes exigences qui, apparaissant essentielles aux yeux des autorités compétentes, doivent être satisfaites en tout état de cause. Ces solutions supposent que l'autorité de police ne pourrait pas décider d'écarter toute sanction aux mesures qu'elle adopte. Il ne serait pas envisageable d'admettre que les mesures protégeant l'ordre public général ne bénéficient pas d'une sanction pénale.

451. Ce lien fonctionnel entre ordre public général et sanction pénale met en lumière une fonction essentielle de la contravention : elle apparaît comme un procédé d'exécution des mesures de police. Elle s'inscrit dans la théorie générale de l'exécution des actes administratifs.

¹⁷⁹ J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A*, 2012, p. 2113.

¹⁸⁰ Cass. Crim., 13 janv. 1955, *Bull. crim.*, n°36.

¹⁸⁰ Cass. Crim., 1^{er} juillet 1997, *Bull. crim.*, n°261.

¹⁸¹ *Ibid.*

B) Un procédé d'exécution du règlement de police

452. Le procédé normal d'exécution du règlement de police. La sanction de l'article R. 610-5 entretient un lien intime avec la protection et l'exécution des mesures de police administrative. Elle est placée au cœur des mécanismes d'exécution des mesures de police. Dans ses conclusions sur l'affaire *Saint-Just*, J. Romieu expliquait que « *le mode d'exécution habituel et normal des actes de puissance publique est (...) la sanction pénale, confiée à la juridiction répressive* »¹⁸² en application de lois spéciales ou de dispositions générales telles que l'actuel article R. 610-5 du Code pénal. Cette fonction d'exécution de la mesure de police s'exprime dans les règles gouvernant l'exécution d'office des mesures de police administrative. La jurisprudence administrative soumet ainsi le recours à l'exécution d'office à une condition d'urgence ou à l'intervention du législateur¹⁸³. La primauté de la voie pénale est également attestée par le fait que seule l'urgence permet de recourir à l'exécution d'office lorsque le contrevenant a été relaxé par le juge judiciaire¹⁸⁴.

453. Cette fonction d'exécution de la sanction pénale en matière de police a été largement reconnue par la doctrine. En reprenant la formule de J. Romieu, P.-H. Teitgen affirmait qu'en matière de police « *l'exécution judiciaire reste la règle et l'emploi direct de la force l'exception* »¹⁸⁵. De la même manière, P. Bon classait la répression pénale au sein des procédés d'exécution de la police municipale aux côtés de l'exécution administrative¹⁸⁶. Cette idée est également présente en matière de sanctions administratives. J. Mourgeon estimait que la répression administrative constitue « *une voie d'exécution* » de l'obligation disciplinaire¹⁸⁷. Cette approche de la peine de police comme procédé d'exécution de la mesure de police souligne que la répression pénale en matière de police ne cherche pas tant à punir un individu

¹⁸² J. ROMIEU, concl. sur TC, 2 déc. 1902, *Sté immobilière de Saint-Just*.

¹⁸³ *Ibid.* Sur le contexte et la portée de cette décision, parfois mal comprise, v. B. BLAQUIÈRE, « L'exécution forcée par la voie administrative des lois dépourvues de sanction : une nouvelle lecture de la décision *Société immobilière du Saint-Just* », *RDP*, 2018, p. 1037. V. plus généralement, P.-L. FRIER, « L'exécution d'office : principe et évolutions », *ADJA*, 1999, p. 45, ainsi que le dossier qui y est dédié.

¹⁸⁴ CE, Ass., 7 mai 1971, *Ville de Bordeaux*, Rec., p. 334.

¹⁸⁵ P.-H. TEITGEN, *La police municipale*, op. cit., p. 334.

¹⁸⁶ P. BON, *La police municipale* op. cit., p. 283 et s.

¹⁸⁷ J. MOURGEON, *La répression administrative*, LGDJ, 1967, p. 201. Sur la question des sanctions administratives vues comme des modes d'exécution des normes, ou comme des instruments mis au service de la régulation, plutôt que visant une finalité rétributive propre au droit pénal, v. G. DELLIS, *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, LGDJ, 1997, p. 46 et s.

témoignant d'une hostilité aux valeurs sociales qu'à inciter au respect de la réglementation de police par l'effet dissuasif de la sanction.

454. La nature du procédé. En tant que procédé normatif, la peine présente seulement une fonction d'incitation à l'exécution de la mesure de police. Cette fonction est mise en lumière par P. Bon lorsqu'il affirme que « *la punition pour inobservation d'une mesure de police n'a de sens véritable que dans la mesure où son existence dissuade les administrés de s'affranchir des réglementations de police* »¹⁸⁸. Dans cette hypothèse, la peine constitue simplement un procédé normatif de police administrative. Si elle incite effectivement au respect de la mesure de police par sa force d'intimidation, elle ne réalise pas l'exécution de la mesure au seul stade de son édicition. L'exécution de l'obligation non respectée est plutôt obtenue par le prononcé de la peine par le juge judiciaire. La force exécutoire est liée aux voies d'exécution mises en œuvre par le juge. La répression pénale permet l'exécution de la mesure de police administrative en ce qu'elle s'intègre au sein des « *procédures qui font appel à la coercition et forcent effectivement les administrés à exécuter les décisions normatives de police qui n'ont en elles-mêmes que simple autorité de chose décidée* »¹⁸⁹. Ainsi, par le recours à la répression pénale, « *l'exécution des arrêtés de police [est] obtenue par voie judiciaire (...) de telle sorte que l'exécution de l'arrêté soit transformée en l'exécution du jugement* »¹⁹⁰. En somme, la contravention assure l'exécution de la mesure de police car elle permet *in fine* le recours à la contrainte.

455. Une fonction d'exécution limitée. En dépit de sa fonction théorique, l'efficacité pratique de la contravention comme procédé d'exécution des mesures de police soulève certaines interrogations. Il est possible de douter de l'exécution effective de la mesure de police par le prononcé des peines de police. La fonction d'exécution par la dissuasion se heurte notamment au montant modique des amendes prévues par l'article R. 610-5 du Code pénal. Comme l'a observé J. Rivero, « *l'amende, elle, n'est dissuasive que si son montant est adapté aux ressources du délinquant potentiel* »¹⁹¹. Cette critique du décalage entre l'importance des intérêts

¹⁸⁸ P. BON, *op. cit.*, p. 288

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 287.

¹⁹⁰ P.-H. TEITGEN, *op. cit.*, p. 336.

¹⁹¹ J. RIVERO, « Sur l'effet dissuasif de la sanction juridique », in *Mélanges P. Raynaud*, Dalloz, Paris, 1985, p. 675.

protégés par les mesures de police et le faible montant des amendes est ancienne¹⁹². Il reste qu'il est difficile d'évaluer la fonction de dissuasion des peines et que la critique pourrait valoir pour d'autres peines que celles prévues en matière de police¹⁹³.

456. Au-delà de son montant, la nature même de la peine d'amende pose question quant à son adéquation avec l'objectif d'exécution des mesures de police. Il n'est pas certain qu'une peine d'amende suffise à assurer l'exécution des mesures de police. Le prononcé d'une peine d'amende épuise rarement la question de l'exécution effective du règlement de police comme en témoigne le développement de mesures complémentaires dans divers domaines du droit. Dans certaines polices spéciales notamment en droit de l'urbanisme, l'exécution des mesures de police est assurée par le prononcé de mesures restitutives telles que la mise en conformité du lieu, la démolition des ouvrages ou encore la réaffectation du sol¹⁹⁴. De même, le recours croissant aux sanctions administratives dans les régimes de polices administratives montre les limites de l'amende contraventionnelle comme procédé d'exécution¹⁹⁵.

457. Le Code pénal prévoit bien certaines peines complémentaires ou alternatives en matière contraventionnelle : l'interdiction de solliciter un permis de chasse, l'interdiction de détenir un animal ou encore la suspension du permis de conduire¹⁹⁶. Ces sanctions présentent un potentiel de neutralisation du manquement souvent supérieur à celui de la simple amende. Comme le relève précisément X. Anonin, « la spécificité des contraventions (...) réside dans le fait que les sanctions complémentaires sont souvent plus lourdes de conséquences pour le contrevenant que la peine principale, au point qu'elles puissent incarner à elles seules le véritable élément dissuasif »¹⁹⁷. Toutefois, ces peines ne s'appliquent que lorsqu'un règlement le prévoit¹⁹⁸. Dans le silence des textes, elles ne sont donc pas applicables aux règlements punis au titre de l'article R. 610-5 du Code pénal, ce qui limite considérablement leur portée pratique.

¹⁹² P.-H. TEITGEN, *op. cit.*, p. 337 ; P. BON, *op. cit.*, p. 290 et s. ; J. MOURGEON, *La répression administrative*, *op. cit.*, p. 212.

¹⁹³ M. DELMAS-MARTY, *Les chemins de la répression*, PUF, 1980, p. 54 et s. Plus généralement, sur les limites de l'approche dissuasive de la peine, v. E. DREYER, *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 1046 et s.

¹⁹⁴ La doctrine administrative a longtemps appelé de ses vœux le développement de ce type de mesures. P. BON, *op. cit.*, p. 292 et s. ; F.-P. BÉNOIT, *Le droit administratif français*, Dalloz, 1968, p. 555.

¹⁹⁵ En effet, elles prennent souvent la forme de mesures réelles – par exemple, la fermeture d'un établissement, remises en l'état – plus à même de faire cesser les manquements aux réglementations.

¹⁹⁶ Il s'agit des peines complémentaires fixées à l'art. 131-16 du Code pénal listant dix peines complémentaires.

¹⁹⁷ X. ANONIN, *La spécificité en matière contraventionnelle*, th. Univ. Aix-Marseille, 2018, p. 85.

¹⁹⁸ Art. 131-16 C. pén.

458. En définitive, si la peine d'amende contribue indéniablement à l'exécution des mesures de police, elle n'en constitue pas moins un instrument imparfait et insuffisant à assurer leur exécution complète. Elle ne permet pas d'obtenir du contrevenant qu'il se conforme à l'obligation violée, ce qui explique la diversification des mécanismes d'exécution dans les polices administratives contemporaines. Il convient dès lors de s'interroger sur la nature du lien entre contravention et ordre public général en dépassant la seule question de l'exécution.

II) La peine contraventionnelle, critère du règlement de police générale

459. La question de la valeur de la sanction pénale comme critère d'identification du règlement de police générale a suscité d'importantes controverses doctrinales. Depuis le XIX^e siècle, certains auteurs soutiennent que la peine est consubstantielle à la mesure de police tandis que d'autres considèrent qu'elle ne constitue qu'un élément de son régime juridique. L'examen de ces positions doctrinales opposées révèle la persistance d'un débat non résolu sur la nature même du lien entre contravention et règlement de police (A). Ces interrogations portaient essentiellement sur la catégorie du règlement de police, indépendamment de ses buts. Or le champ matériel de l'article R. 610-5 du Code pénal découle précisément des finalités poursuivies par l'autorité de police. Dans ce contexte, il est nécessaire de restreindre la réflexion sur la fonction de la contravention aux mesures relatives à l'ordre public général. À cet effet, le critère tiré de la sanction contraventionnelle offre un instrument opératoire pour distinguer l'ordre public général de l'ordre public spécial. Il met notamment en lumière une particularité essentielle de l'ordre public général : la faculté implicite et systématique d'incrimination qu'il confère aux autorités chargées de le protéger, caractéristique absente des ordres publics spéciaux (B).

A) Un critère débattu

460. **La peine comme critère du règlement de police dans la doctrine du XIX^e siècle.** En raison du rôle primordial accordé à la répression pénale en matière de police, certains auteurs ont été conduits à soutenir que la sanction pénale – soit, en principe, la peine de police -, constituait le critère de la mesure de police. Cette idée apparaît sous la plume du Préfet Lépine. Plaçant le recours à la contrainte au cœur

de la police, il affirmait qu'« *un règlement dont l'exécution peut être obtenue sans le secours d'une sanction pénale n'a pas le caractère d'un règlement de police et (...) tous les règlements de police mais eux seuls sont susceptibles d'obtenir la sanction pénale* »¹⁹⁹. Cette affirmation revenait à exclure de la catégorie des mesures de police les actes insusceptibles de sanction pénale. Elle impliquait également que les seules normes pénalement sanctionnées étaient des mesures de police.

461. Aussi radicale qu'elle puisse sembler aujourd'hui, l'approche du Préfet Lépine correspondait à la pensée dominante de son époque. La doctrine du XIX^e siècle avait une approche globale de la police et mettait sur un plan semblable les normes pénales et les mesures de police. Cette approche était également présente au sein de la doctrine pénaliste du XIX^e siècle. Ainsi, F. Hélie affirmait que « *les règlements de police sont de véritables lois pénales, et en ont toute la même puissance toutes les fois qu'ils émanent d'une autorité compétente pour les prescrire* »²⁰⁰. Par ailleurs, l'exclusion des règlements de police spéciale n'était pas surprenante. Ces règlements n'étaient pas conçus comme des règlements de police ni même véritablement comme des règlements. La doctrine les concevait plutôt comme des « *lois spéciales* »²⁰¹. Cette absence de distinction claire entre mesures de police et normes pénales s'explique en grande partie par le contexte juridique de l'époque. La différenciation entre droit administratif et droit pénal n'avait pas atteint le degré de sophistication qu'on lui connaît aujourd'hui et les frontières entre ces branches du droit demeuraient relativement poreuses.

462. La réfutation du critère de la peine au XX^e siècle. Cette approche de la peine comme critère de la police n'a pas totalement disparu au XX^e siècle. Chez M. Hauriou, la spécificité du règlement de police est liée à sa nature pénale. Il considérait que « *tous les règlements sont en principes des lois pénales, et une même peine est attachée à toutes leurs dispositions* »²⁰². Cette particularité permet également de distinguer la mesure de police d'autres catégories d'actes pour J. Rivero. Il affirmait que « *l'existence de la sanction pénale (...) donne au règlement de police son caractère propre* »²⁰³. La persistance de cette conception dans la doctrine de la première moitié

¹⁹⁹ L. LÉPINE, *Du droit de police*, Paris, Sté Anonyme de la grande encyclopédie, 1900, p. 19 ; v. également C. BLAEVOET, *Des recours juridictionnels contre les mesures de police*, Bonvalot-Jouve, 1908, p. 24.

²⁰⁰ F. HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle ou théorie du Code d'instruction criminelle*, 2^e éd., Paris, Henrion Plon, 1867, T. VI, p. 48.

²⁰¹ F. HÉLIE, *op. cit.*, p. 59 et s.

²⁰² M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Sirey, 1921, 10^e éd., p. 73.

²⁰³ J. RIVERO, *Droit administratif, op. cit.*, §437.

du XX^e siècle s'explique de différentes manières. Le critère de la peine offrait un critère relativement simple et opératoire pour identifier les mesures de police. Il n'y avait pas de véritable difficulté à l'admettre à une époque où la théorie de la police n'avait pas encore atteint sa pleine maturité. Sur ce point, les crises successives qui ont affecté la police administrative ont progressivement conduit à la réfutation de ce critère.

463. La conception du règlement de police a sensiblement reculé lors de la seconde moitié du XX^e siècle. Ce recul s'inscrit dans le cadre d'un constat plus général selon lequel la police administrative ne présenterait aucune spécificité sur le plan technique. Il coïncide avec un mouvement plus large de technicisation du droit administratif et de spécialisation croissante des polices administratives, rendant plus complexe l'identification d'un critère unique applicable à l'ensemble des mesures de police. Dans ce contexte, É. Picard et D. Linotte ont tous deux observé le caractère évanescent de la catégorie de la police et ont récusé l'idée selon laquelle elle pouvait être identifiée selon un critère unique et universel²⁰⁴. Ils condamnaient alors la peine comme critère du règlement de police.

464. Dans sa thèse consacrée à *La notion de police administrative*, É. Picard a avancé différents arguments afin d'écarter le critère de la sanction pénale²⁰⁵. Il a considéré que le critère n'était pas exclusif car la répression pénale n'est pas le seul moyen d'exécuter les règlements de police. De plus, le critère ne lui apparaissait pas comme suffisamment discriminant. Il relevait notamment que des règlements étrangers à l'ordre public étaient passibles de sanctions pénales comme les règlements fiscaux et des règlements relatifs aux douanes. Cette critique est à replacer dans le cadre de la thèse de l'absence de spécificité de la police sur un plan technique. Par ces différents arguments, É. Picard souhaitait insister sur l'absence de critère applicable à l'ensemble des actes de police, ce qui excédait le champ de l'article R. 610-5 du Code pénal.

465. L'actualité du critère de la peine. Aujourd'hui, la présentation de la sanction contraventionnelle comme élément de l'acte de police semble minoritaire. La majorité des ouvrages de droit administratif élude ce critère ou évoque la

²⁰⁴ É. PICARD, *op. cit.*, ; D. LINOTTE (dir.), *La police administrative existe-t-elle ?*, Economica, 1985, p. 12 et s.

²⁰⁵ É. PICARD, *op. cit.*, p. 199 et s.

sanction de l'article R. 610-5 au titre du régime de l'acte administratif unilatéral²⁰⁶. Cette tendance illustre la prévalence d'une approche finaliste de la police administrative, définie avant tout par son but de protection de l'ordre public plutôt que par ses techniques ou son régime juridique.

466. Plusieurs auteurs s'attachent toutefois à présenter la sanction pénale comme un élément caractéristique de l'acte de police. R. Chapus définit l'activité de police comme « *l'action tendant au maintien de l'ordre public se traduit par l'édiction de normes juridiques pénalement sanctionnées* » notamment par l'infliction de la peine prévue par l'article R. 610-5 du Code pénal²⁰⁷. De même, B. Plessix présente cette sanction comme « *la seule particularité des actes réglementaires pris en matière de police* »²⁰⁸. Dans un article récent, C. Fardet a proposé de réhabiliter la peine comme critère de définition de l'acte de police²⁰⁹. Selon lui, il existerait une « *liaison identitaire insécable* » entre l'acte de police et la sanction pénale. Cette approche l'a conduit à définir l'acte de police comme celui dont la violation de l'obligation est pénalement sanctionnable. En conséquence, il a dégagé une nouvelle définition fonctionnelle de l'ordre public comme comprenant l'ensemble des actes susceptibles de sanction pénale. Dans sa pensée, le législateur ou le pouvoir réglementaire signaleraient l'appartenance d'une mesure à la protection de l'ordre public en pénalisant le non-respect de ses prescriptions.

467. Cette tentative de renouvellement de la théorie de l'acte de police par le prisme de la sanction pénale présente l'intérêt de réinterroger la pertinence du critère de la peine. Il s'agit dès lors de réévaluer la pertinence de ce critère en s'interrogeant sur ce qu'il révèle de la spécificité de l'ordre public général. Cette tentative de renouvellement de la théorie de l'acte de police par le prisme de la sanction pénale repose sur l'idée selon laquelle les composantes matérielles de l'ordre public général ne sont pas seulement des finalités d'action de police mais agissent également comme une norme implicite d'habilitation à adopter des mesures. Conforme à l'approche conceptuelle de l'ordre public, cette démarche met en lumière une caractéristique spécifique de l'habilitation normative : l'ordre public général confère un pouvoir d'incrimination aux autorités de police. La peine ne

²⁰⁶ Cette sanction est ainsi absente de plusieurs ouvrages. P. ex : P. CHRÉTIEN, N. CHIFFLOT, M. TOURBE, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Université », 2022 ; Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, LGDJ, 2022 ; G. DUMONT, J. SIRINELLI, M. LOMBARD, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Hypercours », 2023.

²⁰⁷ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, LGDJ, coll. « Domat », 2001, T. 1, n°898.

²⁰⁸ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2024, p. 882 ; V. également, X. PRÉTOT, C. ZACHARIE, *La police administrative*, LGDJ, 2018, p. 113.

²⁰⁹ C. FARDET, « L'acte de police : acte pénalement sanctionnable », *op. cit.*

serait alors pas uniquement un mode d'exécution de la mesure de police, mais l'expression de la fonction normative propre de l'ordre public général.

B) Un critère défendable

468. La peine, élément du régime de l'ordre public administratif ? Sur un plan théorique, affirmer que la peine constitue le critère de la mesure de protection de l'ordre public administratif revient à considérer que la répression pénale n'est pas seulement une voie d'exécution de la police mais un élément de sa définition. En d'autres termes, cette démarche suppose de considérer que le règlement protégeant l'ordre public général est une authentique norme pénale et pas simplement une norme administrative pénalement sanctionnée²¹⁰. Cette analyse a été réfutée par É. Picard qui considérait que le critère de la sanction était un « *pseudo-critère* » de la police. Selon lui, il définirait davantage la finalité de l'acte de police que son critère²¹¹. Tout au mieux, la peine constituerait un élément du régime de l'acte de police étant donné qu'elle est une conséquence de la qualification de la mesure de police.

469. Cette analyse ne suffit pas nécessairement à écarter le critère de la peine. Elle renvoie à une interrogation plus générale qui traverse également le droit pénal : la peine est-elle un critère de qualification de l'infraction ou bien seulement un élément de son régime ? Cette question divise tout autant la doctrine pénaliste. Ainsi, si une doctrine majoritaire définit l'infraction pénale comme « *toute action ou omission que la société interdit sous la menace d'une peine* »²¹², d'autres auteurs considèrent que la sanction n'est que l'effet de l'infraction²¹³. Les pénalistes sont par ailleurs en désaccord sur le point de savoir s'il faut distinguer, au sein de la norme pénale, l'incrimination, la sanction et les obligations. La question de la valeur du critère de la peine engage donc de vastes réflexions sur la notion d'infraction pénale²¹⁴.

470. Les difficultés à l'admission du règlement de police comme norme pénale. Au regard du droit positif, une première réserve à l'admission de ce critère

²¹⁰ Sur cette distinction, v. É. PICARD, *op. cit.*, p. 201 et s.

²¹¹ *Ibid.*, p. 202.

²¹² E. DREYER, *op. cit.*, p. 200.

²¹³ A.-C. DANA, *op. cit.*, p. 14.

²¹⁴ *Ibid.*

tient au fait que le régime de l'acte de police relatif à l'ordre public général ne correspond pas au régime d'une pleine norme pénale. En effet, le règlement de police n'est pas soumis aux principes généraux applicables au droit pénal. Le principe de proportionnalité qui s'y applique est distinct du principe de proportionnalité de la loi pénale²¹⁵. De même, les autres principes fondamentaux de la légalité criminelle tels que le principe de légalité²¹⁶, de non-rétroactivité²¹⁷, et de présomption d'innocence n'y sont pas applicables. La motivation avancée par le juge judiciaire pour écarter ces principes met en lumière le fait que le règlement de police n'est pas appréhendé comme une véritable norme pénale. Ainsi, la Cour de cassation a jugé qu'un manquement à un arrêté préfectoral abrogé demeurerait punissable aux motifs que ces dispositions « *n'ont pas en soi un caractère pénal mais permettent de fixer le périmètre de l'infraction* »²¹⁸. Autrement dit, lorsque le juge pénal s'interroge sur l'applicabilité de la peine prévue à l'article R. 610-5 du Code pénal, il n'appréhende pas le règlement comme une norme pénale. Il se demande seulement s'il entre dans le champ de l'incrimination prévue²¹⁹.

471. La peine consubstantielle à l'ordre public général. Cependant, concevoir la peine comme un simple élément du régime de l'ordre public administratif ne prive pas le critère de tout son intérêt. En effet, il est admis qu'un rapport consubstantiel unit la mesure relative à l'ordre public général et la sanction pénale. Certaines analyses évoquées par É. Picard peuvent ainsi être écartées en ce qu'elles portaient sur l'ensemble des mesures de police. En premier lieu, la jurisprudence judiciaire confirme que l'article R. 610-5 du Code pénal concerne bien l'ensemble des mesures relevant de l'ordre public général et non pas seulement celles relevant de l'ordre public municipal. La peine s'applique de manière systématique aux règlements poursuivant un but relevant de l'ordre public général. Ainsi, le fait qu'une loi ait statué sur le même objet qu'un règlement de police sans prévoir de sanctions pénales ne fait pas obstacle au prononcé de la sanction²²⁰. La seule exception admise concerne le cas où le règlement se borne à réitérer les dispositions de la loi. Dans cette hypothèse, l'article R. 610-5 est écarté au motif que le règlement est dépourvu de valeur normative.

²¹⁵ *Supra* 336 et s.

²¹⁶ CE, 20 fév. 2013, *Théron*, n°364081 ; CE, 13 déc. 1999, *SA Jacqueline du Roure*, n°184498.

²¹⁷ J. PETIT, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, LGDJ 2002, n°833 et s.

²¹⁸ Cass. Crim., 3 oct. 2020, n°18-85.832.

²¹⁹ J.-H. ROBERT, « Contraventions », *op. cit.*, n°69.

²²⁰ La règle est plus subtile. V. F. HÉLIE, *op. cit.*, p. 65.

472. En second lieu, la sanction contraventionnelle applicable aux mesures intéressant l'ordre public général apparaît bien comme spécifique. Elle permet de distinguer les mesures relatives à l'ordre public général et celles relatives aux ordres publics spéciaux. La sanction des manquements aux règlements participant à la protection d'ordres publics spéciaux n'entre pas dans le champ de l'article R. 610-5 du Code pénal. Elle nécessite l'adoption d'une incrimination spécifique et procède donc d'un acte de volonté du législateur. Si de nombreux textes prévoient des incriminations par renvoi réprimant les manquements aux prescriptions de police spéciale, aucun texte n'a vocation à sanctionner l'ensemble des manquements à ces mesures spéciales. Par ailleurs, la sanction de l'article R. 610-5 du Code pénal permet de distinguer l'acte de police de l'acte relatif à la gestion du domaine public. Les atteintes à la police de la conservation du domaine public échappent ainsi au champ de l'article R. 610-5 du Code pénal²²¹ - à moins qu'ils ne se rapportent à l'ordre public général.

473. En dernier lieu, si É. Picard affirmait que ce critère avait pour limite le fait que le règlement de police illégal n'est pas sanctionné, il convient de noter que le juge distingue la question de l'illégalité du règlement et celle de l'applicabilité des sanctions²²². Ces deux étapes sont à ce point différentes qu'elles obéissent à des règles procédurales distinctes²²³. En tout état de cause, l'analyse d'É. Picard selon laquelle la répression pénale ne constitue pas la seule voie d'exécution de la mesure de police peut être nuancée. Bien que l'exécution d'office soit ouverte en cas d'urgence, il ne s'agit pas du mode normal d'exécution des mesures de police générale. L'exécution d'office ne suffit pas à exécuter l'acte de police. La jurisprudence admet qu'une mesure exécutée d'office pour urgence reste passible de peines de police. Les poursuites à l'encontre du contrevenant ne s'éteignent pas du seul fait du recours à l'exécution administrative²²⁴.

474. Un critère conforme à l'approche fonctionnelle de l'ordre public. Le fait que la peine intervienne en conséquence de la qualification de la mesure ne suffit pas à invalider le critère, dans la mesure où l'ordre public se conçoit comme une

²²¹ R. 116-2 C. voirie ; L. 2132-2 CGPPP.

²²² J.-H. ROBERT, « Contraventions », *op. cit.*, n°69.

²²³ Ainsi, l'exception d'illégalité doit être soulevée *in limine litis*, alors que le moyen tiré du champ d'application de l'article R. 610-5 du Code pénal peut être soulevé plus tardivement. P. ex. : Cass. crim., 18 janv. 1993, *Bull. crim.* n°22.

²²⁴ Ainsi, le juge répressif n'est pas dessaisi du fait de l'exécution d'office d'une mesure de police. V. CE, 7 janv. 1976, *Yannakis*, *Rec.*, p. 1, *RDP*, 1976, 1509.

notion fonctionnelle. Il est une norme d'habilitation justifiant l'adoption de mesures aptes à protéger certains intérêts. En concevant la sanction contraventionnelle comme son critère, l'ordre public apparaît comme une habilitation à incriminer. Sa fonction consiste à attribuer un pouvoir d'incrimination aux diverses autorités autorisées à le protéger. Le contentieux des arrêtés anti-mendicité conforte l'approche de l'ordre public comme une norme implicite d'habilitation à incriminer. Ces arrêtés auraient pu être exclus du champ de l'article R. 610-5 à partir du moment où le législateur a dépénalisé le délit de mendicité. Pourtant, il est admis que la jurisprudence accepte d'appliquer la sanction contraventionnelle aux arrêtés justifiés par un motif d'ordre public général. Dans cette hypothèse, les arrêtés anti-mendicité permettent de « repénaliser » la mendicité²²⁵. La solution confirme que la protection de l'ordre public général fonde en elle-même un pouvoir d'incrimination.

475. À l'inverse, pour écarter l'application de la sanction contraventionnelle, le législateur est parfois amené à modifier la nature et le but de certaines activités. La dépénalisation du stationnement payant s'inscrit dans cette logique. Le but de cette réforme était essentiellement de modifier les sanctions applicables aux contrevenants et de sortir du cadre pénal. Pour exclure ces peines, le législateur a détaché le stationnement payant de la police administrative et l'a intégré dans la police de la gestion et de la propriété publiques. Résumant la démarche du législateur, C. Lavialle affirme qu'il a voulu « *sortir le régime du stationnement payant sur voirie de son cadre policier tel que le révélait la répression pénale des contrevenants à ses dispositions, pour le penser comme une simple déclinaison du droit des occupations privatives du domaine public et à ce titre ne relevant pas d'une police de la conservation mais du droit des obligations qui implique que leur violation est pécuniairement sanctionnée. Sanction patrimoniale et non plus pénale ni administrative* »²²⁶.

476. **La pertinence du critère : la distinction avec l'ordre public spécial.** Pour déterminer l'intérêt de ce critère, encore faut-il déterminer à quel problème il

²²⁵ E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *RDSS*, 2000, p. 495

²²⁶ C. LAVIALLE, « Les métamorphoses du stationnement payant sur voirie et l'évolution de la domanialité publique », *RFDA*, 2015, p. 305. V. également N. FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, 2018, p. 320. De même, J. Petit affirme que la pénalisation du stationnement payant était liée à son rattachement à la police, et que sa dépénalisation récente l'en a détaché afin de le tirer vers la propriété. Il considère cependant que le forfait institué constitue une sanction déguisée. J. PETIT, « La dépénalisation du stationnement payant », *AJDA*, 2014, p. 1134. Sur les débats suscités par cette nouvelle sanction, v. plus généralement F. ALHAMA, « Dérobade sur la nature juridique du forfait post-stationnement », *AJDA*, 2020, p. 524.

permet d'apporter une solution²²⁷. À ce titre, l'intérêt du critère de la peine réside dans sa capacité à distinguer l'ordre public général de l'ordre public spécial. Le mécanisme consacré à l'article R. 610-5 du Code pénal souligne que l'ordre public général bénéficie d'une protection pénale minimale. Par opposition, l'ordre public spécial constitue une habilitation plus étroite et ne bénéficie pas d'une protection pénale systématique. Il limite les types de mesures que l'autorité administrative peut adopter et ne comporte pas une faculté implicite d'incriminer. En la matière, seule une volonté expresse du législateur permet de pénaliser les atteintes à ces prescriptions. En somme, le critère de la peine met en évidence l'originalité de l'ordre public général : il renvoie à un ensemble de valeurs dont la protection appelle systématiquement le recours à la sanction pénale.

²²⁷ C. EISENMANN, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et classifications en science juridique », in *Arch. Phil. Pol.*, 1966, p. 25 et s.

Conclusion du Chapitre 2

477. L'étude des contraventions et des agissements qu'elles répriment met en lumière leur fonction première de protection de l'ordre public administratif. Elles punissent majoritairement des agissements s'inscrivant dans le cadre d'un ordre public urbain et local ou sanctionnent directement des manquements aux prescriptions de police. Cette fonction de protection de l'ordre public administratif n'est pas absente en matière criminelle et délictuelle mais elle s'y affirme dans des proportions plus restreintes. L'orientation des contraventions vers la protection de la police s'accompagne de certaines spécificités de régime. Le droit qui leur est applicable accorde une place centrale à la prévention, privilégie l'appréciation objective du trouble et aménage les exigences relatives à l'élément moral. Ces caractéristiques rappellent les logiques propres à la police administrative et notamment son approche objective et matérielle du trouble à l'ordre public.

478. Ces tendances se concrétisent davantage en matière de protection de l'ordre public général. Dans ce domaine, la contravention n'est pas seulement un instrument privilégié de garantie de l'action administrative mais devient le procédé normal d'exécution de la mesure de police. L'étude du champ et de la fonction de l'article R. 610-5 du Code pénal révèle l'existence d'un lien spécifique entre la contravention et l'ordre public général. Par ce mécanisme, la peine apparaît comme l'effet régulier de la méconnaissance d'un règlement de police générale sans qu'il soit nécessaire qu'une incrimination spécifique ait été prévue par le législateur. Si la peine peut être conçue comme un simple procédé d'exécution de la mesure de police, elle rappelle également que les composantes de l'ordre public général — la sécurité, la tranquillité, la salubrité, la moralité publique et la dignité — constituent des valeurs bénéficiant d'une protection pénale minimale. Sous ce prisme, l'ordre public général apparaît comme un noyau dur d'intérêts que le droit pénal prend systématiquement en charge.

CONCLUSION DU TITRE 2

479. L'étude des contraventions met en évidence leur position singulière, à la frontière du droit pénal et du droit administratif. Si elles appartiennent formellement au droit pénal, leur fondement textuel, leur contenu et leur régime juridique révèlent une proximité marquée avec la police administrative. En définissant les contraventions, l'exécutif agit simultanément au titre de son pouvoir réglementaire autonome et de ses pouvoirs de police administrative générale. Le traitement contentieux de ces normes accentue le constat de leur nature hybride. Elles sont soumises à un contrôle singulier empruntant aux méthodes applicables à la police, aux mesures faiblement punitives et à la loi pénale. Sur le plan de leur contenu, les contraventions sanctionnent prioritairement des atteintes à l'ordre public administratif. Elles adoptent une conception objective et préventive du trouble à l'ordre public témoignant d'une approche matérielle de la responsabilité, à l'image des méthodes propres à la police administrative. Le droit contraventionnel emprunte ainsi les caractères d'une mesure de police pénalement sanctionnée.

480. Ces constatations permettent d'entrevoir la contravention comme un instrument hybride remplissant une fonction spécifique dans l'ordre juridique. Si son appartenance formelle au droit pénal ne fait pas de doute, son régime et sa finalité expriment sa nature singulière. En matière contraventionnelle, la sanction est envisagée comme un instrument au service de l'efficacité de la police. Elle se détourne de considérations subjectives liées au contrevenant ou aux circonstances de l'infraction et tend à assurer la protection de l'ordre public.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

481. En tant que catégorie juridique du droit positif, la contravention peut être appréhendée de manière formelle comme l'infraction de moindre gravité au sein du droit pénal. Cette définition ne rend toutefois pas compte de la place originale qu'elle occupe dans l'ordonnancement juridique. Une première approche consistant à s'interroger sur ses rapports avec d'autres catégories juridiques qui lui sont proches a permis d'établir que la contravention se situe à la frontière du droit pénal et du droit administratif. Elle déroge en de nombreux points aux principes essentiels du droit pénal et son régime la rapproche des sanctions administratives.

482. D'autres éléments traduisent une certaine proximité avec les mesures de police administrative. Les contraventions sont instituées par voie réglementaire et cette compétence est étroitement associée à l'exercice des pouvoirs de police. L'association à la fonction de police est d'autant plus visible au regard des éléments de l'infraction. La contravention tend à protéger l'ordre public administratif. Elle poursuit cette finalité en recourant aux méthodes d'appréhension du trouble à l'ordre public caractéristiques de la police administrative. La marque du droit administratif transparaît, suggérant que l'infraction remplit une fonction intimement associée à cette branche du droit.

483. La place originale des contraventions au sein du système répressif pose alors la question de savoir si leur spécificité peut être appréhendée en mobilisant les catégories et concepts classiques du droit pénal. Les liens intimes observés entre contraventions et police suggèrent qu'elles sont mises au service de l'activité de la police administrative. Cette fonction semble même supposer une certaine adaptation des principes fondamentaux du droit pénal. Afin d'approfondir la réflexion sur la nature des contraventions, il est donc nécessaire de dépasser l'analyse technique de leurs spécificités.

PARTIE 2 : LA CONTRAVENTION, INFRACTION RELEVANT DU DROIT PÉNAL DE POLICE

484. Les contraventions semblent répondre à une fonction pérenne dans l'histoire juridique : celle d'assurer la sanction des règlements de police selon des formes spécifiques et distinctes du droit pénal. Elles ont longtemps été réprimées par des autorités de police au titre de leurs attributs de police et soumises à une procédure sommaire et souple. Certaines dynamiques suggèrent que ce type d'infractions est peu compatible avec les principes fondamentaux du droit français tels que la séparation des autorités administratives et judiciaires ou encore le rejet de principe de la dimension répressive de la police. En particulier, la contravention paraît être traversée par certains des mouvements observés au sujet de la notion de police administrative, à savoir sa récusation de principe et son maintien en raison de la « *reconnaissance d'une nécessité pratique, d'une survivance aberrante et d'une intégration progressive mais totale dans les schémas libéraux* »¹.

485. Sur ce point, il peut être avancé que la contravention n'entretient pas seulement un lien accidentel ou occasionnel avec la police administrative mais qu'elle en procède. Cette idée n'est pas absente de la doctrine pénaliste qui conçoit fréquemment la contravention comme une infraction de police². Ce lien entre contravention et police est rarement étudié de manière approfondie et l'expression « *infraction de police* » est équivoque. Pour certains auteurs, la dimension policière de la contravention tient à son objet : elle est une infraction à la police en ce qu'elle sanctionne essentiellement des manquements relevant de la police administrative³. Une autre posture consiste à appréhender la contravention comme une infraction relevant *de* la police administrative. Dans cette perspective, la contravention s'inscrirait dans la fonction de police administrative en raison de l'objet de ses incriminations, des méthodes et règles auxquelles elle obéit. Ainsi, J.-H. Robert propose de concevoir la contravention comme une infraction relevant du « *droit pénal de police* »⁴.

486. Du point de vue du droit administratif, la notion d'infraction de police est absente des réflexions menées sur la police. La doctrine admet certes qu'il existe des

¹ É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, p. 460.

² P. ex, E. DREYER, *Droit pénal général*, Lexis Nexis, 2024, n°96.

³ P. ex, R. MERLE, A. VITU, *Traité de droit criminel*, T. 1, 7^e éd., 1997, Cujas, n°411.

⁴ J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », in *Mélanges Jean Pradel*, Cujas, 2006, p. 43 et s.

procédés répressifs de police administrative tels que les sanctions administratives de police. Néanmoins, dès lors qu'elle ne conçoit ces procédés que dans la mesure où ils sont mis en œuvre par des autorités administratives, elle ne s'intéresse pas aux contraventions ou aux infractions pénales contribuant à l'exécution de la police.

487. Dans ce contexte, il paraît nécessaire d'étudier les contraventions sous le prisme du droit pénal de police. Cette notion bénéficiant d'une faible visibilité, il s'agit de rendre compte de sa formation et de sa théorisation dans l'histoire juridique afin de déterminer la nature de la contravention. A ce titre, il apparaît que la contravention a historiquement rempli une fonction de police et a été conçue comme la forme privilégiée du droit pénal de police (**Titre I**). Tout au long du XX^e siècle, elle a connu certaines évolutions limitant sa dimension policière et a été concurrencée dans cette fonction par d'autres catégories d'infractions. Ces évolutions n'ont pas profondément modifié sa nature juridique, la contravention demeurant présentement l'infraction de droit commun du droit pénal de police (**Titre 2**).

TITRE 1 : UN ENRACINEMENT HISTORIQUE AU SEIN DU DROIT PÉNAL DE POLICE

488. La fonction de police est une nécessité inhérente à la réunion des habitants en un groupement œuvrant à leur conservation. Antérieure à l'État et à la modernité, elle apparaît comme une fonction primaire organisant la société à une échelle locale. À ce titre, les infractions de police semblent consubstantielles à la police et indissociables de la discipline impliquée par la vie en cité. L'éminent criminaliste, F. Hélie affirmait ainsi que l'« *on retrouve chez tous les peuples, dans tous les lieux où les populations se sont groupées, où elles ont formé des villes ou des villages, la trace des règles, plus ou moins prévoyantes, plus ou moins développées, de la petite police, de cette police qui (...) assure (...) toutes les jouissances et toutes les sûretés de la vie civile* »¹. L'existence d'infractions ayant pour objet de réprimer les manquements relevant de la police lui apparaissait comme un phénomène découlant de la nature des choses dès lors que « *les mêmes besoins et les mêmes rapports engendrent nécessairement les mêmes mesures d'ordre et de sécurité* »². Ce constat est partagé par le sociologue G. Tarde qui a pu observer que différentes civilisations ont connu cette classe spécifique d'infractions. S'interrogeant sur l'importante diffusion de ce modèle, il estimait que « *cette similitude est (...) du nombre de celles qui se produisent spontanément, sans nulle imitation parfois de peuple à peuple* »³.

489. Si, en tant que notion, l'infraction de police répond à une nécessité théorique à l'épreuve du temps, ses manifestations juridiques apparaissent davantage perméables aux évolutions du droit positif. Ainsi, dans son ouvrage de *Droit administratif allemand*, le juriste allemand O. Mayer a mis en lumière les enjeux des formes de l'infraction de police. Selon cet auteur, « *l'expression "peine de police" signifie originairement une peine qui, dans l'intérêt de la police, est prononcée par une autorité chargée de cet intérêt, par une autorité de police. Cette compétence ayant été transférée, en principe tout au moins, aux tribunaux ordinaires, le motif extérieur de la distinction a disparu ; en revanche, le caractère intrinsèque que cette peine a acquis par sa*

¹ F. HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle ou théorie du Code d'instruction criminelle*, 2^e éd., Paris, Henrion Plon, 1867, T. 6, p. 9. Dans le même sens, J.-L.-E. ORTOLAN, *Éléments de droit pénal : pénalité, juridictions, procédure : suivant la science rationnelle, la législative, et la jurisprudence, avec les données de nos statistiques criminelles*, H. Plon, 1859, n°616.

² F. HÉLIE, *Ibid.*

³ G. TARDE, *Études de psychologie sociale*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1898, p. 311.

*situation dans le système de la police, s'est, avec le progrès du droit public, affirmé de plus en plus. Et c'est maintenant ce caractère spécial que nous entendons désigner par l'expression "peine de police" »⁴. Par cette affirmation, il mettait en lumière toute l'ambivalence des procédés répressifs de la police. Ils existent sur un plan conceptuel, le droit ne pouvant se passer d'infractions destinées à assurer l'efficacité de la police. Dans le même temps, les formes que ces infractions prennent dépendent du « *progrès du droit public* » et des principes structurant l'État libéral tels que le principe de séparation des pouvoirs, de séparation des autorités administrative et judiciaire.*

490. L'étude des rapports historiques entre contraventions et droit pénal de police conforte cette analyse. En effet, la contravention est une création du droit pénal contemporain car elle n'a été consacrée qu'avec l'adoption du Code pénal de 1810. Antérieurement à ce texte, il existait toutefois une infraction de police présentant des caractéristiques rappelant celles de la contravention. Cet ancien modèle de l'infraction de police présentait pour caractéristique d'être situé en marge du droit pénal. L'infraction était une émanation des attributs de police et autorisait les autorités de police à réprimer elles-mêmes les contrevenants. Alors qu'elles pouvaient prendre des formes variées, ces infractions trouvaient comme terrain de prédilection l'exercice de la fonction de police locale. Elles symbolisaient un certain éclatement du droit de punir et contribuaient à l'expression de l'autonomie pénale locale (**Chapitre 1**). La consécration de la contravention en 1810 rompt avec l'ancien modèle de l'infraction de police. Le législateur s'attache à limiter l'inscription de la contravention au sein du droit pénal de police, précisément dans le dessein de limiter l'autonomie pénale et les pouvoirs de police des autorités locales. En dépit de son rattachement formel au droit pénal, la contravention conserve toutefois certains éléments rappelant sa filiation avec l'ancienne notion d'infraction de police (**Chapitre 2**).

⁴ O. MAYER, *Droit administratif allemand*, V. Giard & E. Brière, Paris, 1904, T. 2, p. 82, note 1.

Chapitre 1 : L'infraction de police dans l'histoire juridique

491. En tant que catégorie juridique, la contravention n'est apparue qu'avec le Code pénal de 1810, premier texte juridique à utiliser l'expression « *contravention de police* » par opposition aux autres catégories d'infractions¹. Le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV avait déjà posé les bases de la classification tripartite des infractions en distinguant les peines de police, les peines correctionnelles et les peines criminelles². Pour autant, avant l'entrée en vigueur du Code pénal, le droit connaissait d'infractions de faible gravité portant sur les faits de police. En effet, le fait d'incriminer et de réserver un régime spécifique aux manquements aux règlements de police est un phénomène particulièrement ancien et stable dans l'histoire juridique.

492. L'étude des infractions en matière de police met en exergue le profond lien de filiation entre les anciennes infractions de police et les contraventions contemporaines. En effet, dès l'apparition de la police, des infractions spécifiques ont été instituées afin d'en garantir l'efficacité. Le phénomène présente certaines caractéristiques pérennes jusqu'à l'émergence de l'État libéral. L'Ancien Régime voit également l'émergence de la notion de droit pénal de police. Cette notion exprime l'originalité d'un droit pénal découlant des attributs de police et guidé par l'utilité plutôt que l'idée de justice (**Section 1**). La Révolution ébranle fortement les formes des infractions de police en posant les bases de l'État libéral. La négation de la fonction de police, suspecte au regard des principes nouvellement consacrés, conduit à ne plus admettre l'infraction de police que dans le strict cadre de la police municipale (**Section 2**).

¹ Article 1^{er} du Code pénal de 1810.

² Article 599 du Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV.

Section 1 : L'héritage historique de l'infraction de police

494. La police ne peut se penser sans sanction et la sanction ne peut se penser sans police comme l'a récemment affirmé P. Bourdon³. L'histoire de la police et de l'infraction de police permet de revenir sur la formation de ce lien consubstantiel entre police et sanction. En retraçant l'évolution des formes et la répression applicable en matière de police, il ne s'agit pas de contribuer à l'histoire du droit pénal de police. L'étude met plutôt en lumière le fait que la fonction de police ne peut être envisagée sans le recours à des infractions spécifiques punies au titre des attributions de police des autorités. Les infractions de police reflètent alors les mouvements caractérisant la fonction de police : elles sont sujettes aux reconfigurations territoriales, à l'évolution des formes et limites de la police et aux nécessités inhérentes à l'organisation de la vie collective (I). Si les formes et le contenu de ces infractions apparaissent comme singulières, il faut toutefois attendre l'Ancien Régime pour qu'émerge une véritable réflexion théorique à leur sujet et que l'infraction de police commence à être envisagée comme une notion propre (II).

I) Les manifestations de l'infraction de police dans l'histoire juridique

495. Une exploration des sources historiques du droit pénal et de la police montre que l'infraction de police est un phénomène constant dans l'histoire juridique. À travers les époques, elle présente certaines caractéristiques communes telles que la dévolution de son contentieux à des autorités spécialisées bénéficiant d'un certain ancrage local et sa soumission à un formalisme procédural allégé (A). Sous l'Ancien Régime, ces caractères s'affirment avec plus de netteté. L'infraction de police commence à obéir à un régime de plus en plus homogène, bien que son contentieux reste éclaté entre différentes autorités en raison des mouvements relatifs à l'organisation administrative et judiciaire (B).

A) Une constante dans l'histoire juridique

496. L'émergence de la police dans l'Antiquité. La période de l'Antiquité, qui correspond à l'apparition des premières villes, est marquée par l'émergence de la

³ P. BOURDON, « Mesures de police, sanctions administratives et remèdes : contours et enjeux d'un triptyque », in P. BOURDON, L. JANICOT (dir.), *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, LEJEP, 2023, p. 53.

notion de police. Le terme de police, issu du grec *politeia*, dérivé du terme « cité » ou « État », exprime alors différentes idées. Dans un premier sens, la police désigne la forme constitutionnelle et politique des États pratiquant la séparation des pouvoirs, comme l'expliquait Montesquieu⁴. Elle est l'« art de procurer les mêmes avantages à un royaume, à une ville, etc. »⁵. Dans cet entendement, la police exprime l'idée générale de conservation de la cité, du groupe, de l'institution publique et englobe l'ensemble du droit public, par opposition au droit privé qui ne concerne que les intérêts des particuliers⁶. Se confondant avec le gouvernement de la cité, l'ancienne notion de police n'a donc pas la signification restreinte qui lui est conférée aujourd'hui. Dans un second sens, la police correspond à l'encadrement de certaines activités dans un but d'établissement du bon ordre (police du marché, police de la monnaie, police des édifices, etc.). Elle a alors une définition matérielle et désigne les activités prises en charge par les autorités publiques dans un cadre davantage concret, technique et local.

497. À ce titre, il semble qu'à partir du moment où les civilisations ont commencé à s'organiser en cités, les manquements aux règlements se rapportant à cette police « matérielle » ont été sanctionnés pénalement. Eu égard à la rareté des sources portant sur le droit pénal des civilisations anciennes, seule une recherche anthropologique permettrait d'analyser avec précision les premières apparitions des infractions de police. Toutefois, grâce aux travaux relatifs à l'histoire de la police et de l'organisation judiciaire des civilisations antiques, on peut établir qu'elles connaissaient les infractions de police et les soumettaient à une répression se distinguant nettement de celle applicable aux autres infractions du droit pénal⁷.

498. **L'infraction de police chez les Grecs.** À Athènes, l'institution du droit pénal remonte à la fin du VII^e siècle et au début du VI^e siècle avant Jésus-Christ⁸. Cette période correspond à la promulgation des premiers règlements écrits et à

⁴ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Veuve Dabo, 1824, Liv. XI, chap. XI, « Des rois des temps héroïques chez les Grecs ».

⁵ BOUCHER D'ARGIS, « Police », in D'ALEMBERT, DIDEROT (dir.), *L'Encyclopédie*, T. 12, Paris, Briasson, 1^{re} éd., 1751.

⁶ N. DELAMARE, *Traité de la police*, Paris, M. Brunet, 1719, Liv I titre I, p. 1, 2.

⁷ *Ibid* ; J.-J. THONISSEN, *Le droit pénal de la république athénienne ; précédé d'une Étude sur le droit criminel de la Grèce légendaire*, Bruxelles, Bruylant-Christophe & Comp, 1875, p. 85 ; L. GERNET, « Le droit pénal de la Grèce ancienne », *Publications de l'École Française de Rome*, 1984, n°1, p. 22 ; H. JONES, « L'ordre pénal de la Rome antique : contexture et limites », *Latomus*, 1992, n°4, p. 753. ; J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, PUF, 2014, p. 37 et s.

⁸ L. GERNET, « Le droit pénal de la Grèce ancienne », *op. cit.*, p. 22 ; J.-J. THONISSEN, *Le droit pénal de la république athénienne*, *op. cit.*, p. 85.

l'apparition des premiers organes d'une justice d'État. Dès cette époque, les manquements aux règlements de police sont pénalement sanctionnés et leur répression est confiée à des magistrats spécifiques. Les infractions de police sont soustraites à la compétence du Conseil des Cinq-Cents, dont les membres sont continuellement renouvelés, au profit de l'Aréopage qui était composé de membres fixes et inamovibles. Selon N. Delamare, ce choix s'explique par le fait que la police exige « *une étude continuelle pour se former sur le passé, des règles de prudence et de conduite* ». Conscients que la police ne peut « *s'accorder avec cette vicissitude et ces changements continuels* »⁹, les Grecs préfèrent attribuer son contentieux à une instance pérenne composée de manière stable.

499. Toutefois, il y a lieu de supposer que l'Aréopage ne connaît que des affaires de grande importance en matière de police. Dans sa réalité quotidienne, la police est plutôt confiée au préfet de la ville et aux officiers spécialisés agissant sous le contrôle de l'Aréopage. Les autorités de police spécialisées bénéficient d'un pouvoir de répression pour les faits relevant de leurs attributions. Les *sitophylakes* veillent ainsi à la répression des manœuvres des voleurs de céréales, les *métronomes* répriment les faits d'usage de faux poids ou de fausses mesures et les délégués de l'Aréopage punissent les manquements à la police des oliviers sacrés. De même, les surveillants de marchés, inspecteurs des chantiers, préposés à la police des rues et intendants des travaux publics sanctionnent les manquements aux règles de police relevant de leurs attributions¹⁰. Selon Aristote, il s'agissait d'organiser « *des magistratures indispensables (...) au culte (...), aux contributions et aux dépenses publiques, aux marchés, à la police des villes, des ports et des campagnes* »¹¹.

500. Ce pouvoir répressif de police se manifeste par exemple lors des visites de surveillance menées par les officiers de police. Ces investigations peuvent les conduire à punir sur le champ un étranger ou un esclave, à leur infliger quelques coups de verge, voire une peine d'emprisonnement. À l'égard des citoyens, les officiers de police ne pouvaient prononcer que de faibles peines d'amende. Dans tous les cas, il semble que les officiers ne peuvent réprimer que des manquements de gravité relative, à l'exclusion des fautes graves¹². La répression est de nature « *administrative* » et non juridictionnelle car le magistrat – c'est-à-dire l'autorité de

⁹ N. DELAMARE, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰ N. DELAMARE, *op. cit.*, p. 9 et s. ; J.-J. THONISSEN, *op. cit.*, p. 86.

¹¹ ARISTOTE, *Politique*, trad. en français par J. BARTHÉLÉMY-SAINT-HILAIRE, Paris, Librairie philosophique de Ladrange, 3^e éd., 1874, p. 390.

¹² N. DELAMARE, *op. cit.*, p. 9 et s.

police - sanctionne les infractions de police lui-même, sans avoir à déférer le délinquant devant une juridiction. Il semble également qu'elle n'obéisse à aucun formalisme procédural particulier. Ainsi, J.-J. Thonissen observait que « *l'antiquité, surtout en Orient, ne connaissait pas les lenteurs calculées de nos codes modernes* »¹³.

501. Un modèle partagé par d'autres civilisations orientales. Une organisation similaire semble s'être développée à Jérusalem. Chez les Hébreux, deux types d'officiers de police veillent sur les quatre quartiers de Jérusalem. Les premiers adoptent et jugent les règlements, et les seconds conduisent le peuple et l'obligent à exécuter les lois. Les préfets ou intendants des quartiers, chargés de l'inspection de la police du pain, des autres vivres et du commerce, peuvent régler par eux-mêmes les petits différends s'élevant en ces matières et doivent déférer les litiges de plus grande envergure aux juridictions. N. Delamare voyait d'ailleurs dans cette organisation une forme ancestrale de nos actuels tribunaux de police¹⁴. En Égypte, il semble également que les infractions de police sont soustraites à la compétence des tribunaux de droit commun. Dans le système égyptien, chaque ville a son propre corps de magistrature, auquel est confié le pouvoir réglementaire de police. Les historiens supposent que ces magistrats disposaient également du pouvoir de sanctionner les manquements aux règlements de police¹⁵. Ainsi, J.-J. Thonissen expliquait qu'« *il n'est pas possible de prétendre que, dans un tel système, les magistrats locaux fussent obligés de recourir sans cesse au tribunal du nome, même pour la répression de simples fautes de discipline* »¹⁶. De nouveau, l'attribution du contentieux de police aux autorités de police semble découler de la force naturelle des choses, entre autres de l'impossibilité matérielle de confier cette répression aux instances judiciaires traditionnelles.

502. L'infraction de police chez les Romains. Le système répressif romain repose sur une distinction entre droit pénal et droit répressif disciplinaire¹⁷. Les infractions relevant du droit pénal se divisent entre délits publics et délits privés, les premiers renfermant les atteintes aux intérêts de l'État alors que les seconds ne constituent que de simples lésions d'intérêts privés. Les infractions pénales,

¹³ J.-J. THONISSEN, *Histoire du droit criminel des peuples anciens : Inde brahmanique, Égypte, Judée*, Bruxelles, Bruylant-Christophe & Cie, 1869, p. 110.

¹⁴ N. DELAMARE, *op. cit.*, p. 7.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ J.-J. THONISSEN, *op. cit.*, p. 111.

¹⁷ H. JONES, « L'ordre pénal de la Rome antique : contexture et limites », *op. cit.*, p. 753.

notamment les délits publics, sont jugées par des jurys criminels spécialisés et démocratiques¹⁸. Par opposition, dans le champ disciplinaire - en matière domestique et militaire -, la répression est assurée directement par le chef ou l'autorité investie du pouvoir disciplinaire. À ce titre, il semble que la répression des infractions de police se situe à la frontière entre le droit disciplinaire et le droit pénal. Elles sont conçues comme des délits publics et les amendes sont reversées au trésor public. En revanche, à la différence des délits publics, elles ne sont pas soumises à une répression juridictionnelle et démocratique.

503. En effet, marqué par « *la complémentarité dans le maintien de l'ordre public (...) entre procédure pénale et action administrative* »¹⁹, le droit romain confie progressivement d'importants pouvoirs répressifs aux autorités administratives notamment aux préfets. À Rome, leurs attributions sont particulièrement nombreuses. Ils connaissent de la police de la voirie, de l'hygiène publique, des eaux, des marchés, des taxes, des poids et mesures, des cabarets, des denrées et de la tranquillité publique. Leurs pouvoirs répressifs s'exercent dans des cadres différents soit au titre de la *coercitio*, soit au titre de la *cognitio extra ordinem*²⁰. La *coercitio*, d'essence administrative, autorise ainsi le préfet à poursuivre les contrevenants aux règles relatives à l'ordre urbain sans avoir à engager une procédure formelle devant les juges répressifs²¹. Au titre de son *imperium*, il peut sanctionner les contrevenants en les condamnant au paiement d'amendes ou à des mesures de confiscation²².

504. Dans les provinces, alors que la justice criminelle est progressivement confiée à des autorités déconcentrées et que l'empereur étend le domaine de la justice impériale, la répression des infractions de police reste municipale. Elle rentre ainsi dans les attributions des *duumviri* et des *defensores civitatum*, qui désignent des magistrats municipaux²³. À ce titre, F. Hélié affirmait que « *dans l'empire romain, et sauf l'exception qui avait dû être faite pour la ville de Rome, la petite police était essentiellement municipale et avait été abandonnée aux soins des cités elles-mêmes* »²⁴. Le droit de juridiction et de répression en matière de police semble d'ailleurs constituer un élément caractéristique du régime municipal romain. Ainsi, dans son *Essai sur*

¹⁸ J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, PUF, 2014, p. 37.

¹⁹ A. FORLEN, *La dimension historique de la notion d'ordre public (XVI^e-XIX^e siècles)*, th., Univ. Strasbourg, 2016, pp. 50-51.

²⁰ *Ibid.*, p. 45 et s.

²¹ *Ibid.*, p. 46.

²² F. HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle, ou Théorie du Code d'instruction criminelle*, op. cit., T. 6., p. 11.

²³ F. HÉLIE, *ibid.*, T. 1, p. 115.

²⁴ F. HÉLIE, *ibid.*, T. 6., p. 12.

l'histoire du droit français, C. Giraud estimait qu'à l'époque romaine, « partout où nous trouvons l'indication d'un municipum ou d'un civitas, ou d'un ordo, nous pouvons conclure à l'existence d'une magistrature municipale ayant non seulement des attributions de police et d'administration, mais encore cette compétence judiciaire (...) »²⁵.

505. De l'époque franque à la Renaissance. La période allant de l'époque franque à la Renaissance se caractérise par une certaine faiblesse des institutions publiques et particulièrement de la justice. Le droit franc ne distingue pas véritablement le droit civil et le droit criminel, de sorte que tous les litiges sont soumis à la même procédure. Ils sont jugés au premier chef par les juridictions des mâles (*mallus*) et les litiges ne s'élèvent que sur plainte de la victime²⁶. Le droit pénal est assez limité²⁷ et repose largement sur des mécanismes pacificateurs tels que des transactions et des compositions pécuniaires²⁸. De plus, cette période se caractérise par un certain pluralisme juridique²⁹, impliquant de nombreuses spécificités en fonction des statuts des territoires et des époques. Il est donc difficile d'identifier les caractéristiques générales de la répression des infractions de police. Il semble néanmoins que les infractions relevant de la petite police soient restées dans les attributions des magistrats municipaux au moment de la conquête des Francs et spécifiquement à la juridiction des mâles³⁰.

506. Après l'époque carolingienne, un véritable émiettement du pouvoir et de l'organisation judiciaire se produit et conduit à un éclatement des pouvoirs de justice et de police entre divers fonctionnaires (ducs, comtes, vicomtes, viguiers). À partir du X^e siècle, avec la montée en puissance des châtelains, ces pouvoirs sont progressivement récupérés par les seigneuries³¹. Diverses coutumes et jurisprudences font toutefois état d'une compétence minimale des justices seigneuriales en matière de délit de police, de contraventions de voiries et de faits d'injures et blessures légères³². À l'inverse, les seigneurs n'étant pas parvenus à s'attribuer le ban ne disposent pas de la police puisque ces deux pouvoirs sont

²⁵ C. GIRAUD, *Essai sur l'histoire du droit français au moyen âge*, Videcoq, père et fils, 1846, p. 132.

²⁶ J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *op. cit.*, p. 95 ; J.-L. HAROUEL, J. BARBEY ET AL., *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, PUF, 2006, p. 38 et s.

²⁷ O. MARTIN, *Histoire du droit français. Des origines à la Révolution*, CNRS Éditions, 3^e édition, 2010, p. 25.

²⁸ R. ECKERT, « Entre peine publique et pacification : le règlement des différends pénaux à la fin du Moyen Âge (XIII^e-XV^e siècles) », *Les Cahiers de la Justice*, 2010, n°4, p. 89.

²⁹ F. SAINT-BONNET, Y. SASSIER, *Histoire des institutions avant 1789*, LGDJ, Précis Domat, 2019, p. 74 et s.

³⁰ F. HÉLIE, *op. cit.*, T. 6., p. 12 ; J.-M. PARDESSUS, *Essai historique sur l'organisation judiciaire et l'administration de la justice depuis Hugues Capet jusqu'à Louis XII*, Auguste Durant Libraire, 1851, p. 334

³¹ J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *op. cit.*, p. 112 ; plus généralement, F. BÉCHARD, *Droit municipal au moyen âge*, Paris, Durand, 1862, p. 204 et s.

³² F. HÉLIE, *op. cit.*, T. 1, p. 200.

intrinsèquement liés³³. À partir du XIV^e siècle, bien que le roi et ses agents légifèrent de plus en plus, la police et son contentieux resteront de nouveau dévolus à des autorités diverses.

507. Le droit pénal de police, comme vecteur d'autonomie locale. Tout au long du Moyen-Âge, le principe d'associer une sanction pénale aux règlements de police est maintenu. Il n'est ainsi pas rare de trouver des clauses générales aux termes desquelles tout manquement à un règlement de police est passible d'une peine légère. Par exemple, une charte de Poligny prévoit que les bourgeois sont tenus de respecter les décisions prises par les magistrats municipaux, chargés de « *gouverner et ordonner les affaires de la ville* » sous peine d'amende³⁴. D'autres règlements de police s'apparentent sur la forme à des listes d'infractions³⁵. Ces manquements sont fréquemment sanctionnés de peines d'amende comme les manquements aux règlements de police de la pêche, agricoles ou forestiers³⁶. La pénalisation des règlements de police s'affirme comme un moyen pour les instances locales, les villes et municipalités d'affirmer leur autonomie face aux seigneuries³⁷ et de développer un véritable droit pénal de police municipale³⁸. Dépendant du degré d'autonomie des communes ou municipalités, les chartes limitent les pouvoirs du seigneur notamment par l'encadrement des peines et de la procédure pénale³⁹.

508. En somme, ces premières traces des formes des infractions de police dans l'histoire juridique révèlent qu'elles constituent un procédé étroitement associé à la police. La compétence des autorités de police pour les définir et les réprimer apparaît comme un phénomène constant. Plus encore, tout au long du Moyen-Âge, le droit pénal de police s'affirme comme un moyen pour les instances locales de

³³ Y. BONGERT, *Histoire du droit pénal. Cours de Doctorat*, Éditions Panthéon-Assas, 2012, p. 51 et s ; E. GLASSON, *Histoire du droit et des institutions de la France*, Paris, F. Pichon, T. 4, p. 459.

³⁴ Charte de Poligny, 1288, n°5 ; v. A. TUETÉY, *Étude sur le droit municipal au XIII^e et au XIV^e siècle en Franche-Comté et en particulier à Montbéliard : d'après les documents conservés aux Archives de l'Empire, à la Bibliothèque impériale et aux archives communales de la Franche-Comté*, Impr. H. Barbier, 1864, p. 92.

³⁵ R. GRAND, « Justice criminelle, procédures et peines dans les villes aux XIII^e et XIV^e siècles », *Bibliothèque de l'École des chartes*, 1941, n°1, p. 51 ; P.-P.-N. HENRION DE PANSEY, *Dissertations féodales*, Paris, Théophile Barrois, T. 2, p. 25.

³⁶ Y. BONGERT, *op. cit.*, p. 225.

³⁷ V. A. RIGAUDIÈRE, « Les ordonnances de police en France à la fin du Moyen-Âge », in *Penser et construire l'État dans la France du Moyen Âge (XIII^e-XV^e siècle)*, Institut de la gestion publique et du développement économique, Histoire économique et financière - Moyen Âge, 2021, n°55 et s. ; J. BARBEY ET AL., *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, PUF, 2006, p. 196.

³⁸ Ex : M. CARLIN, « Le droit pénal dans les statuts de Nice au XIII^e siècle », in *Liber amicorum : études offertes à Pierre Jaubert, Professeur émérite à la Faculté de droit des sciences sociales et politiques de l'Université de Bordeaux I*, Talence, Presses universitaires de Bordeaux, 1992, p. 121-131.

³⁹ J. BARBEY ET AL., *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, *op. cit.*, p. 194 et s. ; J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *op. cit.*, p. 119 et s ; A. LAINGUI, A. LEBIGRE, *Histoire du droit pénal*, T. I, Cujas, 1979, p. 11.

revendiquer leur autonomie pénale et de contribuer à la formation du lien avec les habitants relevant de leur territoire. La juridiction du magistrat de police le met en charge d'une fonction de proximité, d'arbitrage et de pacification. Cette portion du droit pénal se présente ainsi comme un symbole de la dimension globale de la fonction de police, soit de la fonction constitutive de la Cité⁴⁰. Cette fonction persiste sous l'Ancien Régime, voire connaît une certaine hypertrophie en raison de la diversité des autorités détenant un pouvoir de police et de justice. Cette période rend compte d'une homogénéisation croissante du régime de l'infraction de police qui constituera le point de départ de la conceptualisation du droit pénal de police.

B) L'infraction de police sous l'Ancien Régime

509. Un contexte de confusion entre police et justice. Par un emprunt à la tradition médiévale selon laquelle toute manifestation de puissance publique vise la réalisation de la justice, l'Ancien Régime reproduit la confusion organique entre les autorités investies du pouvoir de police et celles investies du pouvoir de justice⁴¹. Ainsi, la majorité des autorités investies d'un pouvoir de police détient un droit de juridiction. Selon J. Domat, à cette époque, il n'y a pas de charges publiques « *qui aient la direction de la Police sans quelque administration de la justice, car les Règlements de la police ne peuvent s'observer sans le ministère de l'autorité propre à la justice* »⁴². De larges pouvoirs sont confiés aux autorités administratives puisqu'elles peuvent tout à la fois être investies de pouvoirs de gestion, d'administration et de sanction. Ainsi, les maîtres enquêteurs des Eaux et Forêts, les bureaux des finances, les autorités seigneuriales et municipales cumulent les fonctions de police et les fonctions répressives en matière de délits forestiers, de contraventions de voirie et de police *stricto sensu*⁴³. L'attribution du pouvoir de justice à l'autorité de police semble guidée par la recherche d'efficacité : elle apparaît comme le mieux à même de juger et sanctionner les manquements aux règlements de police⁴⁴. Police et justice constituent alors deux fonctions complémentaires et leur réunion dans les mains du même magistrat semble aller de soi. En effet, l'Ancien Régime ne connaît pas la

⁴⁰ É. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 53 et s.

⁴¹ L. MANNORI, « Centralisation et fonction publique dans la pensée juridique de l'Ancien Régime », in *L'administration territoriale de la France (1750-1940). Actes du colloque d'Orléans (30 septembre-2 octobre 1993)*, Presses universitaires d'Orléans, 1998, p. 248.

⁴² J. DOMAT, *Le droit public*, Paris, 1766, Liv. II, Titre I, Sect. I, p. 151.

⁴³ Plus généralement, v. CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*, avril 2021, p. 17 et s.

⁴⁴ L. MANNORI, op. cit., p. 251.

séparation des pouvoirs et l'idée de séparer les organes et les fonctions reste plutôt absente de la pensée des juristes de l'époque⁴⁵.

510. En parallèle, les juges se voient également attribuer un pouvoir de police du fait de leurs fonctions. Ainsi, J. Bacquet soulignait dès la fin du XVI^e siècle que « *chacun haut ou moyen justicier connaît de la police au-dedans des fins et limites de sa justice* »⁴⁶. La confusion opérée sur le plan des autorités investies de la police et de la justice repose sur une certaine vision de la justice comme impliquant nécessairement un pouvoir règlementaire. En effet, jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, la *juridictio* n'est pas pensée comme une fonction spécifique. Elle implique simultanément l'action de juger et celle d'administrer⁴⁷. Ainsi, le magistrat peut prendre des mesures générales pour assurer la tranquillité publique et l'intérêt général ou pour concilier ces finalités avec le besoin d'équité⁴⁸. Dans ce contexte, les arrêts de règlement des cours souveraines, parlements, et autres justices se rattachent au droit de police⁴⁹. Sur ce fondement, les juges peuvent règlementer l'ensemble d'une matière de police par voie d'arrêt de règlement. Par exemple, la police des marchés est largement règlementée par les juges qui déterminent les taux et prennent des règlements empêchant les monopoles et les abus⁵⁰.

511. En somme, durant cette période, les autorités investies du pouvoir de police bénéficiaient d'un pouvoir de justice et celles investies d'un pouvoir de justice bénéficiaient d'un pouvoir de police⁵¹. Cela s'inscrivait alors dans la tradition juridique de l'Ancien Régime qui avait, bien au-delà de la matière de police, développé « *une solution synthétique qui remettait aux mains des diverses autorités l'intégralité de la puissance qui leur était nécessaire* » afin d'assurer « *la vie juridique de la nation* »⁵².

⁴⁵ K. WEIDENFELD, *Histoire du droit administratif du XIV^e siècle à nos jours*, Economica, 2010, p. 16-17 ; G. BIGOT, *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration : vicissitudes d'une ambition, 1800-1872*, Paris, LGDJ, 1999, p. 73 et s.

⁴⁶ J. BACQUET, *Traité des droits de justice*, T. I, Duplain, Lyon, 1744, 416.

⁴⁷ K. WEIDENFELD, *op. cit.*, p. 8-9.

⁴⁸ P. SUEUR, *Histoire du droit public français (XV^e-XVIII^e siècle)*, t. 2, 4^e éd., PUF, 2007, p. 163 ;

⁴⁹ *Ibid.*, p. 144 ; plus généralement, v. P. PAYEN, *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIII^e siècle. Dimension et doctrine*, PUF, 1997, p. 38 et s.

⁵⁰ C. LOYSEAU, *op. cit.*, p. 205.

⁵¹ V. J. DOMAT, *op. cit.* Liv. II, T. I, S. II, 12, p. 155. Ainsi, les « *fonctions de Police sont communes à diverses sortes d'officiers, car outre les officiers de Justice qui ont aussi la police, et ceux des seigneurs qui l'ont dans leurs terres, et les offices municipaux qui y ont part, il y a encore d'autres officiers qui ont une espèce de police comme les trésoriers de France sur les chemins, les Ponts, les Chaussées, et les officiers de guerre ont aussi leur police propre pour régler ce qui regarde les vivres, les fourrages, l'ordre et la propreté dans les camps et autres fonctions de la Police militaire. Il y a aussi d'autres officiers qui dans les matières de leur connaissance, ont des fonctions de cette nature (...) ainsi qu'il est réglé par plusieurs ordonnances pour la police des chemins, ponts et chaussées, et pour la police militaire* ».

⁵² A. MESTRE, « Recherches sur l'exception d'illégalité », in *Mélanges M. Hauriou*, Sirey, 1929, p. 568.

512. Un maillage territorial complexe persistant. Aux XIV^e et XV^e siècles, l'essor de l'État monarchique conduit à une profonde reconfiguration des rapports entre les instances royales et locales notamment en matière de police et de justice. Dès lors que la monarchie est d'essence judiciaire⁵³, la construction de l'État monarchique prend appui sur une monopolisation croissante de l'appareil judiciaire par les instances royales et centrales, au détriment des fonctions judiciaires des autorités locales en matière de police⁵⁴. Durant cette période marquée par des tensions entre instances royales et instances locales, le contentieux de police est partagé entre les juges ordinaires, les justices seigneuriales et les justices municipales⁵⁵. L'ordonnance de Moulins institue dans les villes royales un collège de six notables, élu tous les six mois, comprenant deux officiers de justice et quatre bourgeois et lui attribue le soin d'adopter les règlements et de punir les délits⁵⁶. En parallèle, les seigneuries et justices municipales conservent leur compétence en matière de petite police⁵⁷. En février 1566, l'ordonnance de Moulins de Charles IX prévoit ainsi que les maires, échevins, consuls et administrateurs des villes ainsi que les juges ordinaires conservent une compétence en matière criminelle et de police alors que la justice civile leur est retirée⁵⁸. La création du lieutenant général de police, d'abord à Paris, puis dans d'autres villes, contribue à clarifier ce partage de compétences. Il est chargé de l'exécution de toutes les ordonnances et règlements en matière de police et connaît des infractions de police au titre de ses attributions répressives⁵⁹.

513. Durant cette période, on peut observer que le contentieux relatif à la police urbaine ou locale est attribué à des autorités de natures diverses qui ont en commun de bénéficier d'un certain ancrage local. Les infractions soumises à la compétence des autorités de police sont variées et sont constituées de l'ensemble des manquements aux règlements de police au sens strict mais aussi d'autres infractions de faible gravité. Les injures ou blessures sont soumises à la compétence du

⁵³ P. SUEUR, *Histoire du droit public français (XV^e- XVIII^e siècle)*, op. cit., p. 161.

⁵⁴ Pour une présentation de l'évolution des règles à ce sujet, v. N. DELAMARE, op. cit., Liv. 1 ; N. DUCHESNE, *Code de la police*, T. 1, p. 1-25 ; F. HÉLIE, op. cit., p. 12-20 ; J.-L. JAY, *Traité des contraventions et de l'instruction criminelle*, Paris, Bureau, 1853, p. 6-7.

⁵⁵ A. FOLLAIN, « Justice seigneuriale, justice royale et régulation sociale du XV^e au XVIII^e siècle : rapport de synthèse », in F. BRIZAY, V. SARRAZIN (dir.), *Les justices de village : Administration et justice locales de la fin du Moyen Âge à la Révolution*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Histoire, 8 juillet 2015, p. 40

⁵⁶ Article 71 de l'Ordonnance de Moulins.

⁵⁷ Déclaration du 24 février 1537 ; Arrêté du Parlement de Paris, 27 nov. 1563 ; v. F. HÉLIE, op. cit., p. 15.

⁵⁸ Art. 71 de l'ordonnance de Moulins.

⁵⁹ Édits de mars 1667 et d'octobre 1699.

magistrat de police en tant qu'il est en charge d'une fonction sociale globale de police⁶⁰. À l'inverse, les infractions relevant de polices davantage techniques – ce que l'on pourrait appréhender comme des polices spéciales – sont confiées à d'autres autorités. Les intendants connaissent de divers contentieux dont ceux afférant à la voirie et aux finances⁶¹, l'administration des Eaux et Forêts connaît des infractions aux règlements qu'elle adopte et l'amirauté connaît des infractions en mer⁶².

514. L'homogénéisation croissante du régime de l'infraction. Sous l'Ancien Régime, l'infraction de police commence à présenter certains éléments de régime homogènes conduisant à la séparer des autres infractions. Elle s'affirme notamment comme une infraction purement matérielle. Ainsi, Le Maire, auteur du *Mémoire sur la police de Paris en 1770*, affirmait que « l'inobservation passagère de la règle dans les choses de peu de conséquence (...), pouvant provenir plutôt d'un empêchement quelconque, d'une préoccupation, d'une distraction du moment et de plusieurs autres causes accidentelles et excusables que du mépris de la loi »⁶³ conduisait seulement à une atténuation de la peine, ce qui implique qu'elle aboutissait tout de même à une sanction. Ce caractère purement matériel de l'infraction de police est également exprimé par Muyart de Vouglans lorsqu'il affirme que ce qui forme proprement le délit de police est la violation elle-même du règlement de police⁶⁴. La matérialité de l'infraction est déjà originale sous l'Ancien Régime. En effet, le droit criminel érige le dol en élément constitutif de l'infraction et considère que « c'est l'intention et l'envie de faire mal qui caractérisent le crime »⁶⁵.

515. La procéduralisation croissante. Durant cette période, bien que le contentieux répressif de police soit éclaté entre différentes autorités, il commence à présenter certaines caractéristiques communes sur le plan substantiel et procédural.

⁶⁰ En ce sens, É. PICARD, *La notion de police*, op. cit., p. 64 et s.

⁶¹ V. R. BONNARD, *Des contraventions de grande voirie*, Th. Univ. Bordeaux, 1904 ; J.-J. CHEVALLIER, *La compétence juridictionnelle en matière de contraventions de voirie*, 1925, Th. Univ. Nancy, introduction ; R. DARESTE, *La justice administrative en France*, Paris, Auguste Durand, 1862, p. 1-58. ; E. MARSALES, *Des contraventions de grande voirie et assimilées. Attributions répressives des Conseils de préfecture*, Th. Univ. Paris, Bonvalot-Jouve, 1906.

⁶² Pour une présentation complète de ces compétences, v. R. DARESTE, *La justice administrative en France*, op. cit., p. 94 et s.

⁶³ J.-B. LE MAIRE, *La police de Paris en 1770*, Paris, Gazier, 1879, p. 11.

⁶⁴ P.-F. MUYART DE VOUGLANS, *Les lois criminelles de France dans leur ordre naturel*, Paris, Mérigot et Crapart, 1780, p. 362.

⁶⁵ D. JOUSSE, *Traité de la justice criminelle de France*, Paris, Debure, 1771, T. 2, p. 605 ; A. LAINGUI, A. LEBIGRE, op. cit., p. 26. Par ailleurs, en l'absence de dol, les infractions involontaires ou négligences auraient été en dehors du droit pénal. Toutefois, cette affirmation a été combattue par les historiens du droit pénal. V. A. LAINGUI, A. LEBIGRE, op. cit., p. 29 et s.

En premier lieu, la procédure applicable aux infractions de police tend à être formalisée et conçue de manière spécifique. L'ancien droit distingue ainsi la procédure en matière de police de celle en matière civile ou criminelle. La procédure se rapproche de celle applicable au procès civil. Elle est définie dans les ordonnances relatives à la justice civile, mais décline des règles spécifiques en matière de contentieux de police. Par exemple, article 12 du Titre XVII de l'Ordonnance de Saint-Germain-en-Laye sur la réforme de la procédure civile prévoit : « *en fait de police, les jugements définitifs ou provisoires à quelque somme qu'ils puissent monter, seront exécutés nonobstant opposition ou appellations* »⁶⁶. En second lieu, les infractions de simple police sont réprimées selon des formes simples et la procédure est sommaire : il est admis que « *tout doit être jugé sur le champ* »⁶⁷. Alors que les textes tendent à soumettre la répression de police à un processus juridictionnel, certaines autorités conservent le pouvoir de réprimer les infractions au titre de leurs attributions de police. En principe, les infractions sont réprimées au terme d'un processus juridictionnel au cours duquel le ministère public est représenté par l'officier de police ou par le procureur fiscal⁶⁸. Certains magistrats tels que les lieutenants de police sont toutefois compétents pour statuer seuls et rapidement⁶⁹. À Paris, le lieutenant de police tient ainsi ses audiences à la Chambre de police du Châtelet et rend des décisions exécutoires nonobstant appel qui sont qualifiées de « *sentences de police* »⁷⁰. Dans certaines hypothèses, les commissaires de police peuvent verbaliser les contrevenants et leur infliger une amende modique payable immédiatement ou les renvoyer devant le tribunal de police⁷¹. Le jugement en matière de police présente de telles singularités qu'il est parfois perçu comme un « *acte de gouvernement* »⁷² tendant à rétablir promptement l'ordre plutôt qu'à sanctionner le prévenu.

516. D'autres éléments de la procédure font apparaître la prégnance des problématiques financières et administratives dans le contentieux des infractions de police. Ainsi, les sentences prononcées en la matière sont exécutoires et l'appel est

⁶⁶ V. P.-F. MUYART DE VOUGLANS, *op. cit.*, p. 362 ; A. LAINGUI, A. LEBIGRE, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁷ N. DUCHESNE, *op. cit.*, p. 7, citant ainsi la conférence des Ordonnances par Guesnois, liv. 12, tit. 16, de la Police §289.

⁶⁸ J.-L. JAY, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁹ L'édit de 1667 créant le lieutenant de police dispose que ce dernier « *pourra connaître de tous les délinquants et trouvés en flagrant délit en fait de police, leur faire et parfaire leur procès sommairement et les juger seul ; sinon ès cas où il s'agira de peines afflictives* ».

⁷⁰ A. FORLEN, *La dimension historique de la notion d'ordre public (XVI^e-XIX^e siècles)*, *op. cit.*, p. 441.

⁷¹ M.-Y. CRÉPIN, *op. cit.*, p. 17.

⁷² P. NAPOLI, *op. cit.*, p. 188-190.

dépourvu de tout effet suspensif⁷³. Les amendes sont recouvrées par les fermiers du domaine, nonobstant appel⁷⁴. Afin d'inciter les officiers de police à mener à bien leurs fonctions, l'édit de 1699 leur attribue le quart des amendes prononcées en matière de police⁷⁵. Ainsi, de manière générale, le jugement des infractions de police se situe en marge des principes de justice et semble davantage guidé par la recherche de l'efficacité. Comme l'explique P. Napoli, avec le droit pénal de police, « *il ne s'agit pas de retrancher les hommes de la société, mais de les obliger à vivre selon ses règles* »⁷⁶. La sanction de police est conçue comme un procédé de rétablissement de l'ordre public – d'où notamment son caractère exécutoire - et non pas comme un strict mécanisme de responsabilité pénale.

517. En somme, dès l'Ancien Régime, les infractions de police sont soumises à une procédure préfigurant celle des contraventions contemporaines. Dans ce contexte, elles vont commencer à être conçues comme relevant d'une portion spécifique du droit pénal : le droit pénal de police. La théorisation de ce droit s'inscrit dans une réflexion plus vaste sur la fonction de police dans un contexte de développement de l'appareil étatique et d'émergence d'une réflexion sur l'idée d'administration.

II) Une conceptualisation embryonnaire sous l'Ancien Régime

518. L'Ancien Régime marque une certaine rupture dans l'histoire juridique de la police. Les juristes s'attachent progressivement à identifier la singularité de cette fonction et à en définir les limites. La police commence à être pensée comme distincte de la justice, de la politique et de l'activité législative (A). Ce contexte de rationalisation de la police se couple à une réflexion croissante sur les différentes catégories d'infractions pénales et aboutit à l'apparition de premières réflexions sur la notion de droit pénal de police. Ces réflexions portent la trace d'une certaine tradition française puisque le droit pénal de police reste pensé de manière événementielle et anecdotique. À titre de comparaison, les théories développées en droit allemand apparaissent davantage approfondies (B). Ces premières conceptualisations sont marquées par une ambivalence encore présente dans le droit positif. Le droit pénal de police est pensé comme distinct du droit pénal par

⁷³ Ordonnance de 1667, art. 12, du titre des matières sommaires.

⁷⁴ N. DUCHESNE, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 20.

⁷⁶ P. NAPOLI, *op. cit.*, p. 189.

son orientation vers l'utilité publique plutôt que la justice. Néanmoins, du fait de l'association entre police et administration, il semble tantôt renvoyer à l'idée d'un droit pénal administratif tantôt à un droit pénal de la seule police administrative locale (C).

A) Un contexte de rationalisation de la police

519. Une notion indéterminée et vaste. Sous l'Ancien Régime, le terme police est polysémique et utilisé pour désigner à la fois le droit de police, la législation en matière de police et les autorités de police⁷⁷. Accompagnée d'un complément d'objet, la police peut également désigner toute réglementation portant sur un objet donné⁷⁸. Les buts de la police sont généraux et variés puisqu'elle « *consiste à conduire l'homme à la plus parfaite félicité dont il puisse jouir dans cette vie* » et « *veille continuellement à la conservation et à lui procurer tous les biens dont il peut être capable, soit de l'âme, soit du corps, soit de la fortune, par rapport aux dispositions présentes où il se rencontre* »⁷⁹. Si certains auteurs tels que J. Domat aperçoivent le lien ténu que la police entretient avec l'ordre public, elle n'en demeure pas moins une notion fuyante, englobant parfois l'ensemble du droit positif, par opposition au droit naturel⁸⁰. La police peut ainsi désigner l'action de l'État dans sa globalité⁸¹ et se confond encore largement avec la politique et l'idée de droit⁸².

520. L'affirmation de la spécificité de la police. Les significations de la police au Moyen-Âge et à l'époque moderne témoignent de sa plasticité, voire de son

⁷⁷ N. DYONET, « La police en France à l'époque moderne : au cœur des relations entre les pratiques et le droit, la société et le pouvoir politique », in P. CHASSAIGNE, J.-P. GENET (dir.), *Droit et société en France et en Grande-Bretagne (XII^e-XX^e siècles) : Fonctions, usages et représentations*, Paris, Éditions de la Sorbonne, Internationale, 9 décembre 2020, p. 79.

⁷⁸ N. DELAMARE, *op. cit.*, p. 3. BOUCHER D'ARGIS, *op. cit.*

⁷⁹ Selon N. Delamare, la police renferme onze objets : la religion, les mœurs, la santé, les vivres et approvisionnements en tous genres, la voirie, la sûreté et la tranquillité publiques, les sciences et les arts libéraux, le commerce, la manufacture et les arts mécaniques, les domestiques et les manœuvriers, les pauvres et les hôpitaux. V. N. DELAMARE, *op. cit.*, préface.

⁸⁰ Dans son *Traité des Lois*, il définissait alors la police universelle comme celle « *qui règle les liaisons entre les nations par le droit des gens, règle chaque nation par deux sortes de lois; la première est de celles qui regardent l'ordre public du gouvernement, comme sont les lois qu'on appelle les lois de l'État qui règlent les manières dont les princes souverains sont appelés au gouvernement, ou par succession ou par élection ; celles qui règlent les distinctions et les fonctions des charges publiques, pour l'administration de la justice, pour la milice, pour les finances et de ces charges qu'on appelle municipales ; celles qui regardent les droits du prince, son domaine, ses revenus, la police des villes et tous les autres règlements publics ; la seconde est de ces lois qu'on appelle le droit privé qui comprend les lois qui règlent entre les particuliers, les conventions, les contrats de toute nature, les tutelles, les prescriptions, les hypothèques, les successions, les testaments et les autres matières semblables* » ; J. DOMAT, *Traité des Lois*, Caen, 1828, §40, p. 56.

⁸¹ A. RIGAUDIÈRE, « Les ordonnances de police en France à la fin du Moyen-Âge », *op. cit.*, n°74.

⁸² P. NAPOLI, *Naissance de la police moderne*, *op. cit.*, p. 21 et s.

évanescence. Pour autant, à partir du XVI^e siècle, elle commence à s'affirmer comme une activité spécifique au regard de sa finalité et de son contenu. Dès l'Ancien Régime, la police a une vocation instrumentale et pratique. Elle obéit à une rationalité propre dès lors qu'elle saisit avant tout « *un ensemble de besoins primaires indispensables à la vie communautaire* » et s'oriente vers « *une rationalité du but à atteindre* »⁸³. Cette dimension s'exprime dans le contenu des mesures de police. Les ordonnances et autres normes prises en matière de police se signalent ainsi par leur fondement matériel, leur orientation vers les faits et leur caractère opérationnel. Elles appréhendent différents comportements dans le but de maîtriser l'espace et le temps, de contrôler l'organisation de la vie matérielle et de discipliner le corps et l'esprit des individus⁸⁴. Elles prennent fréquemment la forme de règlements⁸⁵, la police semblant parfois même se confondre avec le pouvoir réglementaire⁸⁶. Cette assimilation apparaît notamment chez C. Loyseau, qui attribue au mot police la signification de règlement de la cité et considère que le droit de police « *consiste proprement à pouvoir faire des règlements particuliers, pour tous les citoyens de son détroit et territoire* »⁸⁷.

521. La police est également progressivement détachée de la politique. À la différence de la politique, qui est perçue comme un art relevant de la philosophie, la police est pragmatique et instrumentale⁸⁸. Elle se distingue de la puissance du prince par son attention au détail, son enracinement à un niveau local et sa contingence au réel⁸⁹. Ainsi, selon C. Loyseau, le règlement de police se rapproche fortement de l'acte législatif émanant du Prince par sa dimension générale et abstraite, mais s'en sépare par son caractère particulier et sa contingence. Il explique que « *les règlements sont comme lois et ordonnances particulières* ». Ils s'inscrivent largement dans un contexte local : « *ils doivent être fondés sur quelque considération qui soit particulière où ils se font* ». Ainsi, contrairement aux actes législatifs, les ordonnances de police ne sont exécutoires que dans l'étendue de la juridiction dont

⁸³ *Ibid.*, pp. 22-23.

⁸⁴ N. DYONET, « La police en France à l'époque moderne », *op. cit.* ; A. RIGAUDIÈRE, *op. cit.*, n°51 et s.

⁸⁵ P. PAYEN, *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIII^e siècle*, p. 38 et s.

⁸⁶ Il convient toutefois de noter que la notion de règlement est, elle aussi, relativement indéterminée sous l'Ancien Régime ; M. VERPEAUX, « Le pouvoir réglementaire sous la Révolution », *Droits*, 1993, n°17, p. 113 et s.

⁸⁷ C. LOYSEAU, *Traité des seigneuries*, Paris, 1606, « Du droit de police », p. 201.

⁸⁸ P. NAPOLI, *op. cit.*, p. 21.

⁸⁹ C. LOYSEAU, *op. cit.*, p. 203. Sur l'ensemble de cette question, v. M. BOULET-SAUTEL, *op. cit.*, p. 49. N. DELAMARE, *op. cit.*, p. 2 ; B. PLESSIX, « Nicolas Delamare ou les fondations du droit administratif français », *Droits*, février 2003, n°38, p. 121.

elles émanent et elles ne peuvent être réformées et annulées que par une instance supérieure.

522. Des tentatives de distinction conceptuelle entre police et justice. En dépit de cette réflexion croissante sur les attributs et les caractères de la police, l'Ancien Régime ne distingue pas pleinement la police de la justice. Pour certains auteurs, la confusion organique entre les autorités de police et de justice empêche de penser toute distinction entre police et justice. Cela se retrouve en particulier chez J. Domat, qui voit dans la police un élément du pouvoir de justice et estime que l'« *on ne doit pas séparer la police de la justice, et on peut les comprendre sous un même ordre, puisque leurs fonctions sont unies à la plus grande partie des charges et des premières de la justice, et exercées par les mêmes personnes* »⁹⁰. Chez d'autres auteurs, police et justice commencent toutefois à être perçues comme deux activités différentes. Ainsi, pour C. Loyseau, la distinction entre police et justice recoupe assez largement celle entre justice et pouvoir règlementaire. Dans son *Traité des seigneuries*, il affirme que « *le droit de police consiste proprement à faire des règlements particuliers... ce qui excède la puissance d'un simple juge qui n'a pouvoir que de prononcer entre le demandeur et le défendeur, et non pas de faire des règlements sans postulation d'aucun demandeur, ni d'audition d'aucun défendeur, et qui concernent et lient tout un peuple* »⁹¹. N. Delamare voit pour sa part une différence de finalité entre police et justice. La première serait réalisée au service du roi et du bien public et la seconde, au service des particuliers⁹². Il admet certes que « *dans la Police entre le droit de faire des Règlements, d'avec l'exécution et la connaissance des contraventions (...). Qu'à l'égard de l'exécution des Règlements de police, et la connaissance des contraventions, ils conviennent qu'elles appartiennent aux Juges ordinaires* », ce qui revient à prendre acte de la distinction entre police et justice. Toutefois, il considère que dès lors qu'elle tend à l'exécution des lois, la police renferme un démembrement de la prérogative de justice⁹³. Il reste que la distinction entre police et justice se révèle assez variable et de faible portée dans la mesure où elle ne fait pas obstacle à la réunion de ces deux pouvoirs dans les mains d'un même officier.

⁹⁰ J. DOMAT, *op. cit.*, Liv. I, T. IX, S. III, p. 75.

⁹¹ C. LOYSEAU, *op. cit.*

⁹² N. DELAMARE, *op. cit.*, T. I, p. 1 et s. Ainsi, il affirme que « *ce qu'on appelle Police n'ayant pour objet que le service du Prince et de l'ordre public, elle est incompatible avec les embarras et les subtilités des matières litigieuses et tient beaucoup plus en Gouvernement que de celles du Barreau* », T. I, p. 143.

⁹³ *Ibid.*, p. 2.

523. Une distinction à valeur politico-juridique. Bien que consacrée sur certains aspects par l'ordonnance de 1670⁹⁴, la distinction entre police et justice a une portée limitée sous l'Ancien Régime. Elle s'inscrit avant tout dans un contexte politique de tensions entre les autorités royales et locales. La distinction entre les deux attributions a pour fonction de limiter les attributions contentieuses des autorités locales en séparant la justice de la police⁹⁵. Dans ses écrits, J. Bacquet relève toute la dimension instrumentale de la distinction entre police et justice en présentant les différentes théories soutenues par le pouvoir royal et les seigneuries⁹⁶. Il souligne que cette distinction est généralement avancée par les instances royales afin de justifier l'incompétence des justices seigneuriales en matière de police. À l'inverse, les seigneuries soutiennent que les deux attributions sont complémentaires, voire consubstantielles, dans le but de conserver leur compétence en matière de police⁹⁷. Ainsi, la distinction entre police et justice ne s'inscrit pas dans une volonté particulière de conceptualisation de la police et de soumission de son activité à des principes juridiques fondamentaux. Elle est une distinction d'opportunité et a été théorisée afin de fonder des partages d'attributions entre les instances locales et royales dans un contexte d'émergence d'un projet de centralisation administrative.

524. Ce contexte met en lumière un souci croissant pour les auteurs de l'Ancien Régime de concevoir et de rationaliser la police. Il révèle en creux l'étroite soumission de ces réflexions au mouvement de centralisation administrative et de formation de la monarchie absolue. Dans ce contexte, si la doctrine française commence à appréhender la spécificité du droit pénal de police, elle ne dispose pas d'un cadre théorique suffisant pour dégager une théorie générale à son sujet. À l'inverse, les auteurs allemands vont développer une importante réflexion sur la police et sur le droit pénal de police.

⁹⁴ V. J. BUISSON, « Les leçons de l'histoire sur la notion de police judiciaire », in *Mélanges Decocq*, LexisNexis, 2004, p. 32-34.

⁹⁵ Au XIV^e et XV^e siècles, deux mouvements témoignent de l'affirmation des pouvoirs royaux en matière judiciaire. Le premier se traduit par l'élargissement constant du champ de compétence de la justice royale et des justices ordinaires. Le second consiste à limiter les pouvoirs et compétences des justices seigneuriales et des autres justices concédées. Ainsi, le pouvoir royal développe plusieurs mécanismes lui permettant de préempter certains contentieux, tels que la théorie des cas royaux, ou encore le mécanisme de la prévention. Les juristes favorables au pouvoir royal vont alors développer diverses théories justifiant la subordination des justices seigneuriales. Sur ces questions, v. Y. BONGERT, *op. cit.*, p. 318 et s.

⁹⁶ J. BACQUET, « Traité des droits de justice », in *Œuvres de M^e Jean Bacquet*, Lyon, Frères Duplain, 1744, Chap. XXVIII, p. 416.

⁹⁷ *Ibid.*

B) L'idée de spécificité du droit pénal de police dans la doctrine

525. L'absence de la classification des infractions. Le droit pénal ancien a pour particularité d'être essentiellement pragmatique, jurisprudentiel et coutumier. Ni rationnel, ni systémique, il est circonstanciel et n'est pas inscrit dans une théorie générale⁹⁸. Cette absence de rigueur explique que l'ancien droit ne connaisse pas expressément de classification des infractions. Ainsi, jusqu'au XVI^e siècle, les auteurs ne s'attachent pas systématiquement à classer les infractions, et lorsqu'ils le font, ils entendent souvent réhabiliter la distinction entre délits publics et délits privés, héritée du droit romain⁹⁹. Les termes « *délits* », « *crimes* », « *maléfices* » sont dès lors employés comme des quasi-synonymes¹⁰⁰. Tout au mieux, certains auteurs tels que F. Lange, admettent une hiérarchie entre crime et délit. Ce dernier explique ainsi que « *nous nous servons ordinairement du mot de Délit pour exprimer les moindres crimes, et du mot Crime, pour exprimer les plus atroces* »¹⁰¹. Il s'agit toutefois d'une simple distinction d'usage, et aucun effet juridique n'est attaché à la qualification de l'infraction¹⁰².

526. Les premières références à la notion de droit pénal de police dans la doctrine française. Les premières références à la notion de délit de police se trouvent dans la littérature de la fin de l'Ancien Régime. À partir du XVII^e siècle, certains auteurs commencent à consacrer des développements isolés à la matière des infractions de police, soulignant leur particularité au regard des autres infractions. Le traité *Le Droit public* de J. Domat, qui constitue l'un des premiers ouvrages à proposer une approche rationnelle du droit criminel et une distinction entre crimes et délits¹⁰³, comprend des développements spécifiques aux délits de

⁹⁸ J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *op. cit.*, n°124.

⁹⁹ Les livres 47 et 48 du Digeste traitaient ainsi des délits publics et des délits privés ; v. également J. DE DAMHOUDÈRE, *Pratique judiciaire et causes criminelles*, Jehan Bathen, 1555 ; plus généralement, J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *op. cit.*, n°168.

¹⁰⁰ G. DU ROUSSEAUD DE LA COMBE, *Traité des matières criminelles*, Paris, Le Gras, 1762, p. 1 et s ; J.-A. SOULATGES, *Traité des crimes*, Toulouse, J. Dupleix, 1785, p. 3.

¹⁰¹ F. LANGE, *La nouvelle pratique civile, criminelle et bénéficiaire. Ou le nouveau praticien français, réformé suivant les nouvelles ordonnances*, Paris Théodore Le Gras, 1729, p. 1.

¹⁰² En revanche, la pratique opposait le « grand » et le « petit » criminel, pour ce qui était de la procédure applicable. V. R. MERLE, A. VITU, *Traité de droit criminel*, T. I, Paris, Cujas, 7^e édition, 2000, p. 531. Les délits et contraventions contre la police étaient toutefois en marge de cette distinction.

¹⁰³ F. PIERRARD, « L'apport méconnu de Jean Domat (1625-1696) au droit pénal », *op. cit.* ; D. GILLES, « Jean Domat et les fondements du droit public », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique, du monde des juristes et du livre juridique*, 2006, pp. 95-121 ; F. PIERRARD, « L'apport méconnu de Jean Domat au droit pénal », *XVII^e siècle*, 2020, 287, pp. 237-254. ; Y. CARTUYVELS, F. TULKENS, « La naturalisation des crimes dans la pensée classique », *Images et usages de la nature en droit*, Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 1993 p. 231-254.

police. Le troisième livre du *Droit public*, consacré au droit pénal, s'achève notamment par deux sections sur les « *diverses contraventions aux règlements de police* » et les « *crimes commis en communauté* »¹⁰⁴. Bien que J. Domat n'explique pas ce qu'il entend par délits de police, en choisissant de les traiter dans des sections isolées, il perçoit déjà la particularité de ces infractions. Dans un autre passage de son traité, il explique également qu'il existe une catégorie spécifique de délits qui « *blessent la police générale et l'ordre public, et qui, d'une part, ne regardent singulièrement l'intérêt d'aucune personne en particulier, et de l'autre ne sont pas proprement des crimes de lèse-majesté, quoiqu'ils blessent l'autorité du prince, tels que sont les crimes des assemblées illicites de monopole, de fausse monnaie, et autres sortes* »¹⁰⁵.

527. Les premières théorisations du droit pénal de police ont plutôt été le fait de la doctrine pénaliste et spécialement des auteurs réformateurs dans le cadre de la réflexion émergente sur la classification des infractions. À la fin du XVII^e siècle, les autorités publiques et la doctrine commencent à percevoir la nécessité de réformer les incriminations et de procéder à la classification des infractions, ce qui se traduit par l'apparition de réflexions sur les délits de police¹⁰⁶. Cette démarche conduit les auteurs pénalistes à identifier des catégories spécifiques de délits et à commencer à envisager une partition du champ criminel entre les infractions formant le noyau dur du droit pénal et d'autres infractions apparaissant comme distinctes, telles que les infractions de police¹⁰⁷. Ce souci de classer se retrouve dans la pensée développée par C. Beccaria dans son *Traité des délits et des peines*. Le chapitre XXV de son ouvrage s'ouvre ainsi sur une distinction entre les différents délits. L'auteur y affirme qu'« *il y a des crimes qui tendent directement à la destruction de la société ou de ceux qui la représentent. D'autres attaquent le citoyen dans sa vie, dans ses biens ou dans son honneur. D'autres enfin sont des actions contraires à ce que la loi prescrit ou défend dans la vue du bien public* »¹⁰⁸. Cette dernière catégorie de délits semble évoquer la notion de délit de police. En effet, C. Beccaria y range les « *délits contre la tranquillité publique* » qu'il définit moins qu'il n'en propose une énumération. Il s'agit des délits « *qui troublent la tranquillité publique & le repos des Citoyens, comme les rumeurs & les batteries dans les voies publiques, destinées au commerce ou au passage, & les discours fanatiques...* » et qui doivent être prévenus par différentes actions de police.

¹⁰⁴ Cité par Y. CARTUYVELS, F. TULKENS, *ibid.*, n°13.

¹⁰⁵ J. DOMAT, *Le droit public*, Paris, 1766, Liv. III, p. 549.

¹⁰⁶ P. LASCOUMES, P. PONCELA, P. LENOËL, *Au nom de l'ordre : une histoire politique du code pénal*, Hachette, 1989, p. 28-35.

¹⁰⁷ Y. CARTUYVELS, F. TULKENS, « La naturalisation... », *op. cit.*, pp. 231-254.

¹⁰⁸ C. BECCARIA, *Des délits et des peines*, Chap. XXV, « Division des délits ».

528. Chez J. Bentham, les délits de police apparaissent également comme une espèce particulière de délits publics aux côtés des délits en matière de justice, finance, souveraineté, trésor public et de religion. Confronté à la difficulté de définir abstraitement les délits de police et préférant en énumérer les différents types, l'auteur souligne tout de même que l'ensemble des manquements de police repose sur un « *système de précautions, soit pour prévenir les crimes, soit pour prévenir les calamités* »¹⁰⁹. Il range alors au sein du droit pénal de police « *les actes qui contrarient la Police ou qui vont contre les précautions qu'elle a instituées* ». Admettant que ces actes « *forment autant de genres de délits qu'il y a de genres de précautions* », il met en lumière la diversité matérielle du droit pénal de police.

529. Finalement, ce sera Montesquieu qui définira le plus solidement les délits de police. Dans un passage de *L'Esprit des lois* il écrit ainsi : « *Il y a des criminels que le magistrat punit, il y en a d'autres qu'il corrige ; les premiers sont soumis à la puissance de la loi, les autres à son autorité (...). Dans l'exercice de la police, c'est plutôt le magistrat qui punit, que la loi ; dans les jugements des crimes, c'est plutôt la loi qui punit, que le magistrat. Les matières de police sont des choses de chaque instant, et où il ne s'agit ordinairement que de peu : il ne faut donc guère de formalités. Les actions de police sont promptes et elles s'exercent sur des choses qui reviennent tous les jours : les grandes punitions n'y sont donc pas propres. Elle s'occupe perpétuellement de détails : les grands exemples ne sont donc points faits pour elle. Elle a plutôt des règlements que des lois. Les gens qui relèvent d'elles sont sans cesse sous les yeux du magistrat ; c'est donc la faute du magistrat, s'ils tombent dans des excès. Ainsi, il ne faut pas confondre les grandes violations des lois avec la violation de simple police : ces choses sont d'un ordre différent* »¹¹⁰. Ce passage demeuré célèbre expose l'originalité des infractions de police par rapport aux autres matières constituant le droit criminel. L'affirmation est radicale et l'auteur pose une différence de nature entre les infractions pénales – les crimes - et les infractions de police.

530. Une définition plus technique des infractions de police est finalement dégagée dans les écrits du réformiste conservateur Muyart de Vouglans. Dans ses *Institutes du droit criminel*, il traite spécifiquement du délit contre la police qu'il définit comme « *tout acte, qui, étant de soi permis, ne devient illicite, que parce qu'il renferme une contravention aux ordonnances et règlements de police* »¹¹¹. Par la suite, il

¹⁰⁹ J. BENTHAM, *Traité de législation civile et pénale*, Paris, Rey et Gravier, 1830, T. 2, p. 197.

¹¹⁰ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, op. cit., Liv. XXVI, chap. XXIV « *Que les règlements de police sont d'un autre ordre que les autres lois civiles* ».

¹¹¹ P.-F. MUYART DE VOUGLANS, op. cit., p. 656.

approfondit la réflexion sur les délits de police dans son ouvrage *Les lois criminelles de France*, paru en 1780. Il explique que « ces délits sont distingués de ceux dont nous venons de parler, par trois endroits principaux, à savoir, par la manière de les punir, par celle de les poursuivre, et enfin, par la qualité des Juges qui en doivent connaître »¹¹². Le délit de police est particulier puisqu'il n'est pas punissable en tant qu'il trouble l'ordre public, mais seulement en ce qu'il constitue une violation matérielle d'un règlement auquel est attaché une peine. Il diffère également des autres infractions par le fait qu'il donne seulement lieu à des condamnations pécuniaires et est puni au titre d'une procédure sommaire. L'élément le plus original du contentieux de police tient au fait qu'il est attribué, non pas au juge ordinaire, mais au magistrat de police ayant la charge de la réglementation en cause¹¹³. La présentation qu'il livre des différentes autorités répressives en matière de police est en cohérence avec le maillage judiciaire de l'époque. Muyart de Vouglans voit dans cette répartition une forme de spécialisation du contentieux de police. Sans évoquer l'idée d'une spécialisation administrative – qui serait anachronique –, le pénaliste observe que les délits de police ne sont pas confiés aux « *juges ordinaires en général* », mais plutôt à des autorités bénéficiant du pouvoir de police dans des matières données.

531. D'autres auteurs prolongeront cette réflexion en empruntant d'autres concepts. Ainsi, dans son *Mémoire sur la police de Paris en 1770*, Le Maire utilise la notion de « *police judiciaire* » afin d'expliquer l'ensemble du droit relatif aux infractions de police. Il propose de définir la police judiciaire comme l'activité qui « *consiste dans la manutention des ordonnances et règlements qui concernent la police générale, et a pour objet le maintien des règles qu'ils établissent, l'application des peines qu'ils prononcent en cas de contravention, l'observation des formes prescrites dans la procédure et les jugements* »¹¹⁴. Selon Le Maire, l'ensemble des lois de police relèvent du droit pénal, mais les infractions de police se distinguent des autres infractions dès lors que les peines qu'elles prononcent ne sont que de simples corrections notamment des amendes pécuniaires¹¹⁵.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Ainsi, il observe que « *La connaissance des Délits de Police est principalement réservée à certains Juges qui sont préposés singulièrement à cette partie de la Justice contentieuse ; tels que sont les Lieutenants-Généraux de Police dans les Villes, les Prévôts des Maréchaux, et les Juges Seigneuriaux dans les Campagnes, les Trésoriers de France pour ce qui concerne la police des Rues & des Chemins royaux & publics ; les Juges des Eaux & Forêts pour le fait de la police des Bois, de Chasse & de la Pêche ; les Juges de l'Amirauté pour la police des Havres & des Ports ; les juges Militaires pour la police des Troupes, tant sur mer que sur terre ; les Juges d'Église pour la police Ecclésiastique, & enfin les Commissaires départis dans les Provinces pour de certains cas spécialement attribués par des Arrêts du Conseil* », *ibid.*, p. 362.

¹¹⁴ J.-B. LE MAIRE, *op. cit.*, p. 9

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 10.

532. En somme, les auteurs appréhendent la spécificité du droit pénal de police de différentes manières rappelant les différentes acceptions de la police. Il apparaît comme spécifique au regard de ses objets et de sa finalité préventive, ainsi que par le fait qu'il est exercé au titre des attributions de police.

533. **Une théorisation demeurant assez faible.** Plus généralement, à la fin du XVII^e siècle et au XVIII^e siècle, de nombreux écrits - répertoires, encyclopédies et mémoires - sont consacrés à la police et présentent les sanctions pénales prévues en cas de manquements aux réglementations de police présentées. Du fait de leur structuration en catalogues, ces travaux ne livrent pas de véritable théorie du droit pénal de police. Ils se bornent à relater l'histoire de la police pour dégager des « *règles de prudence et de conduite pour l'avenir* »¹¹⁶. Lorsqu'ils présentent les sanctions pénales prévues en cas de manquement aux réglementations de police, les auteurs ne les inscrivent pas dans une théorie générale de l'infraction ni de la police. Cela tient au fait que la doctrine française du XVIII^e siècle est attachée à une approche empirique et pragmatique de la police¹¹⁷. Comme l'explique P. Napoli, la police commence à devenir l'objet de quelques considérations conceptuelles, mais elle fait rarement l'objet de contributions systématiques dégageant une véritable science policière. Il observe qu'entre le XVII^e et le XVIII^e siècles, les approches conceptuelles de la police reposent plutôt sur des « *réflexions épisodes à l'intérieur de discours juridiques et politiques* »¹¹⁸. Ce constat peut également être formulé au sujet du droit pénal de police. En effet, les théories avancées par Montesquieu et Muyart de Vouglans, quand bien même elles constituent le point de départ de l'infraction de police, restent anecdotiques. La théorie de l'infraction de police de Montesquieu est -présentée de manière incidente dans un chapitre isolé ne comprenant que quelques lignes. De même, Muyart de Vouglans ne dédie qu'une page à la présentation théorique du délit de police et le reste du chapitre s'y rapportant constitue un catalogue des différentes réglementations de police pénalement sanctionnées. Il faut ainsi reconnaître que la théorisation du droit pénal de police reste assez faible à cette époque, la doctrine s'intéressant moins à la notion de la police qu'à ses manifestations pratiques.

¹¹⁶ N. DELAMARE, *op. cit.*, T. I, préface.

¹¹⁷ P. NAPOLI, *op. cit.*, p. 272 et s.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 154.

534. Une théorisation davantage poussée en droit allemand. Alors qu'en France, le droit pénal de police est faiblement théorisé au XVIII^e siècle, les auteurs allemands y consacrent d'importants développements au même moment. Ils élaborent des théories significatives en matière de police, allant jusqu'à ériger la police en tant que science dans le cadre de la *Policeywissenschaft*, l'une des disciplines des sciences camérales. Cette spécificité du contexte théorique allemand constitue « un élément d'originalité absolue par rapport à l'expérience française de la même époque »¹¹⁹ et explique certainement le plus fort aboutissement de la notion de droit pénal de police outre-Rhin. Ainsi, à partir du XVIII^e siècle, puisque la police est un objet de connaissance autonome, les auteurs allemands sont rapidement confrontés à la question de ses formes d'action et notamment à celle de ses formes répressives. J.-H. G. Von Justi est l'un des auteurs à avoir théorisé les caractéristiques essentielles du droit pénal de police. Selon cet auteur, ce droit repose sur des règles variables et arbitraires qui doivent faire l'objet de sanctions spécifiques. Il ne doit contenir que des peines légères car si « les juges criminels punissent ; la police, par contre, se sert d'admonestations et de corrections paternelles »¹²⁰. La légèreté de la peine est liée à la faible gravité des manquements de police et au fait que la commission effective de l'infraction est imputable à un défaut de vigilance de la police. Il explique ainsi que « la répression policière ne saurait être dure car, par hypothèse, chaque transgression est aussi le fruit d'une vigilance et d'une prévention insuffisante de la part des autorités »¹²¹.

535. Chez Von Justi, la justice de police diffère également de la justice ordinaire par les compétences qu'elle requiert de la part du magistrat : les infractions de police doivent ainsi être « décidées sur la base d'une connaissance spéciale des fondements de police ou des problèmes techniques tels ceux des arts et métiers ou de l'approvisionnement en vivres, autant de connaissances que les tribunaux de justice possèdent rarement »¹²². Selon lui, la justice ordinaire est différente de la justice de police car la première tient compte de l'individu et de sa stature sociale dans le prononcé de la peine alors que la seconde tient plutôt compte de considérations techniques et pragmatiques étrangères à la personnalité du prévenu. Ce que l'on peut inférer de sa pensée est que le droit pénal de police possède un fondement propre : la sanction intervient

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 255.

¹²⁰ J. H. G. VON JUSTI, *Natur und Wesen der Staaten, als die Quelle aller Regierungswissenschaften und Gesetzen*, Steidel, Mitau, 1771, n°268.

¹²¹ *Ibid.*, n°265 et s.

¹²² J. H. G. VON JUSTI, *Die Grundfeste zu der Macht und Glückselichkeit der Staaten, oder ausführliche Vorstellung der gesamten Policey-Wissenschaft*, Hartung, Königsberg und Leipzig, II 1760, 2 vol., n°506 et s.

comme élément de mise en œuvre d'une réglementation technique et pratique davantage que comme un procédé répressif tourné vers un individu. L'auteur conçoit également la juridiction de police comme déterminée par les principes d'utilité et d'efficacité plutôt que par les principes de justice : le magistrat de police doit pouvoir agir librement, dans la recherche de la plus grande efficacité au regard de l'ordre public. Le contentieux de police doit aussi être soumis à un régime et une procédure souples. En somme, le droit pénal de police diffère du droit pénal commun car « *il s'agit de punitions mineures, décidées au terme d'un rite sommaire, bref et informel, plus attentif aux exigences de sécurité et de gouvernement qu'aux garanties de l'accusé* »¹²³.

536. Les théorisations relatives à la spécificité du droit pénal de police sont fréquemment présentées dans le cadre des réflexions sur la distinction entre police et justice – qui sont de nouveau plus approfondies en droit allemand qu'en droit français¹²⁴. À la lecture des écrits se rapportant à cette question, on peut observer que l'opposition entre justice et police – à tout le moins, lorsqu'elle est appliquée au droit criminel - recoupe l'opposition entre droit pénal et droit pénal de police¹²⁵. Par exemple, J.-G. Darjes dégage cinq critères de distinction entre police et justice et met en lumière l'originalité des éléments du régime des infractions de police. Il explique que « *les punitions prescrites pendant le procès exigent une action, une conduite positive, les peines qui sont appropriées à la police impliquent une non-action, une conduite d'omission* »¹²⁶. On retrouve ici une caractéristique traditionnelle des infractions de police, à savoir la dimension préventive de leur élément matériel, puisqu'elles sanctionnent des omissions ne causant aucun trouble en elles-mêmes. Il relève également que la justice pénale ordinaire et celle de police recourent à des méthodes d'obéissance à la loi différentes : « *celles de police doivent montrer l'avantage qu'on obtient en les suivant, celles de justice, au contraire, puisent leur force dans la menace de la peine qu'on encourt en les violant* »¹²⁷. Cette affirmation souligne que le droit pénal de police a pour but de garantir l'efficacité de la mesure de police adoptée dans un but d'intérêt général alors que la loi pénale a plutôt pour finalité de punir un comportement jugé répréhensible en lui-même.

¹²³ *Ibid.*, n°512.

¹²⁴ Sur la confrontation des deux modèles, v. P. NAPOLI, *op. cit.*, p. 251 et s.

¹²⁵ J. GOLDSCHMIDT, *Das Verwaltungsstrafrecht*, C. Heymanns, 1902, p. 71 et s.

¹²⁶ I. G. DARJES, *De differentiis iurisprudentialibus atque politicae*, Winter, Francofurti ad Viadrum, 1763, p. 6-9.

¹²⁷ *Ibid.*, n°17 et s.

537. En somme, l'idée de spécificité du droit pénal de police est palpable dans la doctrine des XVII^e et XVIII^e siècles. Les auteurs commencent à percevoir et à théoriser l'originalité des infractions de police. Toutefois, la conceptualisation de la notion d'infraction de police apparaît étroitement liée au degré de conceptualisation de la notion de police et aux méthodes de production du savoir juridique. Deux modèles d'appréhension d'une réalité juridique présentant des traits communs semblent se dessiner : le modèle français saisissant l'infraction de police comme spécifique, selon une approche empirique et événementielle et le modèle allemand tendant à l'inscrire dans une théorie plus vaste de la police. En dépit de ces efforts de théorisation, la notion de droit pénal de police souffre d'ambivalences liées aux contours incertains de la police et au fait qu'elle constitue l'expression naissante d'un concept d'administration. Dans ce contexte, la question se pose de savoir ce que renferme précisément la notion de droit pénal de police dans la pensée classique.

C) Un concept préfigurant le droit pénal administratif

538. **La police et la formation du concept d'administration.** Toute l'ambiguïté du droit pénal de police tient aux relations qu'il entretient avec le droit administratif et la notion d'administration. Il est établi que la notion de police telle qu'elle est comprise au XVIII^e siècle préfigure le concept d'administration¹²⁸. Dans les écrits des XVII^e et XVIII^e siècles, elle renvoie ainsi à « *une prérogative du Pouvoir qui (...) apparaît distincte tout à la fois de la Justice et de la Puissance législative, et dont la nature serait d'être une activité réglementaire principalement tournée vers le maintien de l'ordre et de la prospérité de l'État* »¹²⁹. Le lien entre police et administration est particulièrement apparent dans la pensée de N. Delamare pour lequel la police correspond à l'activité d'exécution des lois¹³⁰. En droit allemand, la notion de police rappelle d'autant plus celle d'administration qu'elle inclut, outre la préservation de la vie commode et tranquille, la recherche de la prospérité¹³¹. Plus encore, comme l'a mis en exergue J. Goldschmidt, le développement du droit pénal de police serait

¹²⁸ Elle ne préfigurait que partiellement la notion d'administration, car elle ne comprenait pas particulièrement les activités de gestion. V. M. BOULET-SAUTEL, « Police et administration en France à la fin de l'Ancien Régime. Observations terminologiques », *op. cit.*, p. 47-51. V. également B. PLESSIX, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 349.

¹²⁹ M. BOULET-SAUTEL, *ibid.*, p. 49.

¹³⁰ B. PLESSIX, « Nicolas Delamare ou les fondations du droit administratif français », *Droits*, février 2003, n°38, p. 113.

¹³¹ P. NAPOLI, *op. cit.*, p. 272.

lié à l'absence de concept d'administration. Il explique que la compétence du magistrat de police pour appliquer des sanctions pénales à des manquements de police constitue « *la partie la plus importante de l'administration contraignante, la sanction de police apparaissant comme le seul élément de coercition administrative indirecte dont disposaient les autorités de police, en l'absence de tout concept rationnel d'administration* »¹³². Ainsi, J. Goldschmidt met en avant le fait que l'autorité de police dispose de peu de moyens de coercition directe pour assurer l'exécution de ses décisions, à l'exception de la sanction pénale, étant donné qu'il n'existe ni concept d'administration ni concept d'acte administratif. La peine de police apparaît alors comme un élément nécessaire à la formation du caractère obligatoire de l'acte de police dans un contexte où il n'existe aucun autre fondement – tel qu'une notion d'acte administratif ou d'administration – pour asseoir cette valeur.

539. Les contours ambivalents du droit pénal de police. Dans ce contexte, les contours et le contenu du droit pénal de police sont ambivalents. Tout d'abord, le droit pénal de police semble renvoyer à différents manquements. Dans une acception stricte de la police, en tant qu'elle désigne la vie commode et tranquille en milieu urbain et citadin, le droit pénal de police inclut des infractions préfigurant nos actuelles contraventions. Il correspond aux infractions de « *simple* » ou de « *petite* » police. Ce droit pénal de police est axé autour de la protection de l'ordre public. Dans une acception large de la police, en tant qu'elle renvoie à une fonction administrative embryonnaire, le droit pénal de police sanctionne les différents manquements à des infractions quasi-administratives. L'énumération faite par Muyart de Vouglans des différents juges des délits de police met en lumière le champ particulièrement large du droit pénal de police. Il renvoie aux différentes infractions punies par des autorités détenant la police, qu'elles portent sur la simple police ou non. On peut également observer que dans cette acception, le droit pénal de police embrasse la définition matérielle naissante de l'activité administrative, comprenant à la fois la protection de l'ordre et la promotion du bien-être¹³³. Dans cette conception, le délit de police renvoie matériellement à l'idée de délits administratifs.

¹³² J. GOLDSCHMIDT, *Das Verwaltungsstrafrecht*, op. cit., p. 71 et s.

¹³³ B. PLESSIX, « Nicolas Delamare ou les fondements du droit administratif français », op. cit., p. 123. En effet, dans la pensée classique, la police comprenait matériellement différentes matières, telles que « *la religion, la discipline des mœurs, la santé, les vivres, la sûreté et la tranquillité, la voirie, les sciences et les arts libéraux, le commerce, les manufactures et les arts mécaniques, les serviteurs domestiques, les manouvriers, et les pauvres* ».

540. Théorisée dans un contexte où la notion de police annonçait la formation d'un droit administratif, le droit pénal de police a des contours ambivalents et semble renvoyer tantôt à l'idée d'un droit pénal administratif tantôt à un droit pénal de la seule police administrative locale. Si la notion présente une certaine fragilité du fait de l'indéfinition de la police, les différentes théories présentées ont en commun de concevoir le droit pénal de police comme séparé du droit pénal par sa rationalité et son régime.

541. **Les attributs communs du droit pénal de police.** Le droit pénal de police a un fondement réglementaire, c'est-à-dire qu'il se saisit de détails, d'objets fluctuants et quotidien. Il pénètre « *dans les moindres détails de la vie humaine* » et révèle une fonction de « *gestion quotidienne et pratique des activités humaines* »¹³⁴. Il est sanctionné par une autorité détenant le pouvoir de police en raison de sa connaissance de la réglementation et de ses enjeux ainsi que de sa responsabilité dans l'application de la norme de police. Apparaît déjà l'idée que la légitimité de l'autorité répressive de police est d'ordre technique. Enfin, le droit pénal de police obéit à un régime substantiel et procédural s'opposant à celui de la justice criminelle dans lequel la recherche de l'efficacité et de l'ordre public apparaît primordiale. La notion de droit pénal de police dégagée sous l'Ancien Régime présente donc de nombreuses caractéristiques rappelant le droit administratif répressif actuel : la sanction punitive d'actes administratifs par une autorité en charge des intérêts qu'ils protègent selon un régime – au moins en partie - distinct de celui du droit pénal.

542. Ce glissement s'explique en partie par les développements de l'État policier et de ses desseins absolutistes. J. Goldschmidt rend compte du passage d'une approche matérielle du droit pénal de police dans laquelle la compétence de l'autorité de police tient à l'objet de l'infraction, à une approche organique aboutissant au développement du droit pénal administratif. Cette évolution serait liée à « *la tendance, naturellement particulièrement vive dans l'État policier, à accroître le pouvoir de l'administration au détriment du pouvoir judiciaire* »¹³⁵. Le développement du pouvoir administratif aboutit ainsi à ce que « *la compétence policière, qui n'était à l'origine qu'une conséquence de l'émergence et de l'essence du droit pénal administratif, est aujourd'hui, puisqu'elle est considérée comme une fin en soi, à l'inverse la créatrice du droit pénal administratif* »¹³⁶. En d'autres termes, les difficultés à définir les contours

¹³⁴ *Ibid.*, p. 121.

¹³⁵ J. GOLDSCHMIDT, *Das Verwaltungsstrafrecht*, op. cit., p. 79.

¹³⁶ *Ibid.*

du droit pénal de police tiennent au fait que l'intervention répressive de l'administration était initialement fondée sur la nature policière des manquements à réprimer mais s'est élargie à d'autres domaines classiquement attribués à la justice criminelle. J. Goldschmidt affirme notamment que « *du fait de la confusion dans l'État policier des objectifs juridiques et administratifs, de la jurisprudence et de l'administration, l'idée selon laquelle l'appartenance à la juridiction policière est le seul critère pour les infractions administratives s'impose de plus en plus, l'appartenance à la juridiction policière ne semble plus être un critère mais être le résultat de la nature des infractions administratives* »¹³⁷.

543. Exprimant l'émergence d'un droit pénal administratif, le droit pénal de police est nécessairement être bouleversée par l'essor de l'État libéral, de la séparation des pouvoirs et par les codifications pénales. La police est niée par la théorie libérale dans sa dimension globale. Elle est désormais associée à des objets limités et conçue comme ayant une dimension préventive. Le droit pénal de police survit dans un premier temps dans la catégorie du délit de police municipale.

Section 2 : Le délit de police municipale sous la Révolution

544. Sous l'influence de l'idéologie libérale et de son postulat de séparation entre l'État et la société, la police est progressivement condamnée en tant que fonction sociale, pouvoir et activité¹³⁸. La méfiance des révolutionnaires à l'égard de la police conduit à son éclatement en une multitude de formes afin d'en limiter la portée¹³⁹. Dans leur ensemble, les fondements nouveaux de l'État libéral impliquent une certaine condamnation de l'existence même du droit pénal de police. La législation révolutionnaire renferme alors un certain paradoxe. D'une part, les principes proclamés tendent à la disparition du droit pénal de police en tant qu'il incarne certaines aspirations de l'État policier (I). D'autre part, le souci d'assurer une transition entre les deux régimes et d'assurer la protection de l'ordre public au quotidien conduisent les révolutionnaires à conserver un espace de répression de police. Un certain compromis est trouvé, la législation révolutionnaire limitant le droit pénal de police à la seule sphère municipale (II).

¹³⁷ *Ibid.*, p. 80.

¹³⁸ É. PICARD, *op. cit.*, T. 2, p. 457.

¹³⁹ *Ibid.*, T. 1, p. 57.

I) Le renouvellement du cadre normatif du droit pénal de police

545. Telle qu'elle se manifeste aujourd'hui, la police est le fruit de son histoire et notamment de la rupture engendrée par la Révolution et la fondation de l'État libéral. Le souci de rationaliser la police semble moins lié aux volontés exprimées par le tiers état que découler des réflexions formulées par les Lumières. Les demandes exprimées dans les cahiers de doléance ne sont pas homogènes et sont plutôt sectorielles : il y est demandé d'uniformiser les poids et mesures ou de garantir la liberté de la presse mais peu de critiques d'ampleur sont formulées à l'égard de la police. Les cahiers de doléance du tiers état de Brest sont singuliers car ils proposent d'instituer une distinction entre la police contentieuse et active¹⁴⁰.

546. La nouvelle idéologie au fondement de l'État libéral tend directement à rationaliser la police. Elle repose sur la séparation de l'État et de la société et implique une transformation dans les fonctions étatiques. L'État n'est plus appréhendé comme constituant et ordonnant la société. Dans la théorie libérale, la société a vocation à s'autoréguler et l'intervention de l'État n'est légitime qu'en tant qu'elle découle des fonctions juridiques que lui assigne la Constitution. Comme l'a expliqué É. Picard, l'État libéral ne se définit ainsi plus par ce qu'il peut ou ne peut pas faire, mais par ses fonctions juridiques constitutionnelles législative, exécutive et judiciaire¹⁴¹. Dans ce contexte, la police n'est plus appréhendée comme une fonction sociale globale exercée dans le cadre d'un État paternaliste mais devient une fonction juridique exercée dans un cadre constitutionnel contraignant. À partir de la Révolution, elle est ainsi progressivement démantelée en différentes catégories juridiques découlant des nouvelles fonctions étatiques constitutionnelles.

547. Ce nouveau cadre normatif mène nécessairement à une condamnation du droit pénal de police. Ses différentes composantes semblent menacées par les principes nouvellement proclamés notamment le principe de légalité et de nécessité des délits, la séparation des pouvoirs et la division de la police en différentes catégories (A). Dans ce contexte, la seule forme admise est le droit pénal de police municipale comme en témoigne l'institution du délit de police municipale (B).

¹⁴⁰ P. NAPOLI, *op. cit.*, p. 88.

¹⁴¹ É. PICARD, *op. cit.*, T. 2, p. 453 et s.

A) La condamnation de principe du droit pénal de police

548. La condamnation des règlements de police. Dans les nouvelles fonctions étatiques, la fonction exécutive se trouve étroitement subordonnée à la loi. En effet, l'œuvre libérale révolutionnaire est attachée au légalisme qui sous-tend que tout acte juridique découle de la loi, instrument d'expression de la volonté générale. Le pouvoir exécutif est alors étroitement soumis à la loi et ne dispose pas par principe de capacité d'action autonome. La fonction exécutive est entendue de manière restrictive comme ayant pour objet d'exécuter strictement la loi¹⁴². Le droit révolutionnaire va donc s'attacher à limiter fortement l'action réglementaire. La Constitution de 1791 niait ainsi tout pouvoir réglementaire en disposant : « *Le Pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution* »¹⁴³.

549. Le culte de la loi implique également une négation des formes réglementaires de la police. Cette idée se retrouve dans les critiques formulées par l'administrateur Peuchet, lorsqu'il affirme : « *Le législateur ne peut pas établir deux modes de société opposés et contradictoires ; il ne peut pas dire : vous n'obéirez qu'à la loi, vous ne devez de compte qu'à la loi, vous ne serez puni que par la loi, enfin la loi seule existera pour vous protéger, vous conduire, vous éclairer ; et cependant dire : on pourra préjuger le vœu de la loi, devancer son action, la modifier, faire plus ou moins qu'elle, faire autrement qu'elle et vous surveiller par quelque chose qui n'est pas elle, vous entourer de quelque chose qui n'est pas elle et qui peut par conséquent détruire ou rendre illusoire votre droit à la protection que vous attendez d'elle* ». Avec le légalisme absolu de la Révolution, les règlements de police n'ont ainsi plus vocation à exister. Les seuls actes de police admis sont ceux des corps municipaux, qui ne sont pas qualifiés de règlements, mais de « *délibérations* ».

550. Le principe de légalité des délits et des peines. Au cœur des écrits des réformateurs et des demandes formulées dans les cahiers de doléance, le principe de légalité des délits et des peines est affirmé avec vigueur dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹⁴⁴. La Déclaration des droits n'est pas conçue

¹⁴² M. VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799)*, PUF, 1992.

¹⁴³ Titre III, chap. IV, sect. 1^{er}, article 6.

¹⁴⁴ Articles 7 et 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

comme une norme juridique mais comme un ensemble d'énoncés indicatifs¹⁴⁵ ou comme un texte remplissant une « *fonction d'apprentissage des libertés et de rempart contre les abus* »¹⁴⁶. Toutefois, le principe de légalité constitue bel et bien une révolution juridique en droit pénal¹⁴⁷. Il guide l'œuvre de l'Assemblée et la conduit rapidement à instituer un comité de législation criminelle chargé de réformer l'Ordonnance de procédure de 1670 et d'adopter le premier Code pénal. Ce principe est affirmé dès les premiers travaux de l'Assemblée comme un principe à valeur juridique. Désormais, le peuple par le biais du législateur est investi du pouvoir d'édicter des normes pénales. Par là même le droit pénal de police se retrouve condamné dans son principe dans la mesure où il n'est plus concevable d'admettre une norme d'incrimination édictée par une autorité distincte du législateur. Ainsi, le droit révolutionnaire condamne non seulement le règlement de police mais également l'incrimination de police non législative.

551. La condamnation de la « *police contentieuse* » et la séparation des pouvoirs. En réaction à la confusion des pouvoirs propre à l'Ancien Régime et suivant les écrits des Lumières, la Constituante consacre le principe de séparation des pouvoirs en adoptant l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». La séparation des pouvoirs emporte d'importantes conséquences en matière répressive. Elle condamne tout d'abord la compétence répressive du roi justicier et les différents attributs qui en découlent tels que le pouvoir de nomination des juges ou le droit de grâce¹⁴⁸. Ce principe prohibe également les arrestations arbitraires telles que les lettres de cachet, bien que cette interdiction découle davantage de l'article 7 de la Déclaration. Enfin, le principe de séparation des pouvoirs met fin au système de confusion entre l'administration et le contentieux en matière répressive conformément aux vœux exprimés dans les cahiers de doléance¹⁴⁹. Cette prohibition vise notamment les juridictions d'exception de l'Ancien Régime qui étaient fréquemment des autorités administratives détenant des compétences sur le

¹⁴⁵ M. TROPER, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789*, PUF, 1989.

¹⁴⁶ M. DELMAS-MARTY, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel et les principes fondamentaux du droit pénal proclamés par la Déclaration de 1789 », in *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, PUF, Recherches politiques, 1989, p. 151.

¹⁴⁷ J.-P. DELMAS SAINT-HILAIRE, « 1789 : un nouveau droit pénal est né », in *Mélanges Pierre Jaubert*, Presses universitaires de Bordeaux, p. 161.

¹⁴⁸ J.-C. FARCY, *L'histoire de la justice française de la Révolution à nos jours*, PUF, 2001, n°219.

¹⁴⁹ F. BURDEAU, *Histoire du droit administratif*, PUF, 1995, p. 48 et s.

fondement de leur charge de police. Ainsi, l'ancien principe selon laquelle l'attribution d'une charge de police à une autorité administrative emporte la « *police contentieuse* », c'est-à-dire la compétence répressive, est menacé.

552. La Constituante s'est aussi attachée à dissocier police et justice en réaction à la confusion des fonctions qui caractérisait l'Ancien Régime. Lors de la séance du 22 décembre 1789, le député A. Duport qui a le plus souhaité consacrer la rupture avec le système de l'Ancien Régime, a ainsi posé les bases de cette distinction : « *Tout ce qui concerne les moyens de prévenir les délits, de rétablir l'ordre d'une manière prompte, de saisir et d'arrêter ceux qui l'ont troublé, appartient à la police. Tout ce qui concerne les moyens de vérifier les faits qui donnent lieu à la poursuite et d'y appliquer la loi, appartient essentiellement à la justice* »¹⁵⁰. Ce principe de distinction entre police et justice a alors pour conséquence une différence de régime entre les actes de police et les actes de justice : « *La justice doit procéder avec beaucoup de réflexion et avec des formes très sévères ; elle ne doit être déterminée que par le plus haut degré de certitude possible. La police, au contraire, est forcée d'agir d'une manière plus expéditive, elle doit se déterminer souvent sur des indices* »¹⁵¹.

553. **La menace du contenu du droit pénal de police.** Le droit pénal de police de l'Ancien Régime se caractérisait par son champ matériel, particulièrement vaste et hétéroclite. Il prenait appui sur un État paternaliste et légitime à réguler toute activité dans le but d'amener les individus à la félicité. Sur ce point, la séparation de l'État et de la société formulée notamment par l'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme fragilise de nouveau le droit pénal de police. Cette idée se retrouve chez Robespierre lorsqu'il affirme : « *Il est un moyen général et non moins salubre de diminuer la puissance des gouvernements au profit de la liberté et du bonheur des peuples. Il consiste dans l'application de cette maxime, énoncée dans la Déclaration des droits que je vous ai proposée : "la loi ne peut défendre que ce qui est nuisible à la société ; elle ne peut ordonner que ce qui lui est utile". Fuyez la manie ancienne des gouvernements de vouloir trop gouverner ; laissez aux individus, laissez aux familles le droit de faire ce qui ne nuit point à autrui ; laissez aux communes le pouvoir de régler elles-mêmes leurs propres affaires en tout ce qui ne tient pas essentiellement à l'administration générale de la République ; en un mot, rendez à la liberté individuelle tout ce qui n'appartient pas naturellement à l'autorité publique, et vous aurez laissé d'autant moins*

¹⁵⁰ A. DUPORT, « Principes fondamentaux de la police et de la justice », in *Archives parlementaires*, Tome X, séance du 22 décembre 1789, p. 745.

¹⁵¹ *Ibid.*

de prise à l'ambition et à l'arbitraire »¹⁵². Il s'attaque ainsi aux réglementations d'Ancien Régime affectant de très nombreuses activités humaines et désormais jugées illégitimes. Le postulat de séparation de l'État et de la société aboutit à l'abrogation de certaines réglementations pénalement sanctionnées et à la disparition d'anciennes infractions de police.

554. Par ailleurs, par leur combinaison, les articles 4 et 5 de la Déclaration des droits de l'homme impliquent que les seuls comportements pouvant être incriminés sont ceux qui emportent une atteinte à l'ordre public et touchent aux droits des autres individus. En effet, la loi peut seulement réprimer des actes nuisibles et réglementer des comportements menaçant la préservation de la société¹⁵³. Le nouvel équilibre entre la garantie des droits et libertés et l'intervention de l'État en matière pénale, en ce qu'il implique une intervention subsidiaire de la loi pénale, paraît faiblement compatible avec le contenu du droit pénal de police. Il revient à accepter une part de désordre ayant vocation à être régulée socialement et non juridiquement. La séparation de l'État et de la société limite ainsi le champ d'intervention du droit pénal. Dans ce contexte, l'incrimination de comportements dans un simple but préventif semble contraire à la philosophie sous-tendant les principes proclamés aux articles 4 et 5 de la Déclaration.

555. En somme, les principes proclamés au moment de la Révolution vont dans le sens de la disparition du droit pénal de police au même titre qu'ils contribuent à la négation de la police. Comme l'a démontré É. Picard, la police municipale est préservée de ce mouvement. Symbolisant les failles de l'État libéral, cette fonction locale survit aux condamnations portées par la nouvelle idéologie à la fonction de police¹⁵⁴. Le droit pénal de police suit une trajectoire similaire : menacé dans son principe et dans sa dimension générale, il ne survit qu'au prix d'une contraction à sa forme locale. La création du délit de police municipale, infraction présentant les caractères de l'ancienne infraction de police, en témoigne.

B) L'admission du délit de police municipale

556. **Le droit pénal, au cœur du processus révolutionnaire.** La Révolution constitue un tournant majeur dans l'histoire du droit pénal. En effet, suite aux

¹⁵² ROBESPIERRE, discours prononcé le 10 mai 1793.

¹⁵³ V. GAZAGNE-JAMMES, *Les actes nuisibles à la vie en société. Étude sur les exigences de la vie en société à partir de l'article 5 de la déclaration de 1789*, LGDJ, 2022.

¹⁵⁴ E. PICARD, *op. cit.*, p. 458 et s.

grands écrits réformateurs et aux demandes formulées dans les cahiers de doléances, il est apparu nécessaire à la Constituante d'entreprendre une réformation générale du droit criminel. Entre 1789 et 1791, les révolutionnaires s'attachent ainsi à poser les bases d'un nouvel ordre pénal, laïque et égalitaire¹⁵⁵, reposant sur un modèle judiciaire libéral protecteur des libertés individuelles¹⁵⁶. La refondation du droit pénal s'exprime d'abord par la formulation des grands principes et leur inscription dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen puis par la redéfinition du cadre général du procès criminel et la réforme de l'ordonnance criminelle de 1670.

557. Pour le reste, la réforme pénale ne peut s'opérer dès les premiers travaux de la Constituante car une évolution des institutions administratives et judiciaires est préalablement nécessaire. La démarche des révolutionnaires consiste dans un premier temps à remodeler l'organisation judiciaire avant de définir les compétences respectives des nouvelles juridictions établies. Après avoir procédé au redécoupage administratif du territoire en départements et arrêté leurs limites respectives¹⁵⁷, la Constituante s'attelle ainsi à la tâche de définir les nouveaux principes de l'organisation judiciaire française. Cette mission est d'autant plus nécessaire que l'abolition des privilèges lors de la nuit du 4 août 1789 a conduit à la disparition des justices seigneuriales et municipales. La loi des 4 et 11 août 1789 maintient les officiers seigneuriaux dans leurs fonctions dans l'attente de l'adoption de la nouvelle organisation judiciaire¹⁵⁸. Pendant un temps, la Constituante envisage de maintenir certaines des structures de l'Ancien Régime avant de décider de faire table rase du passé et de rénover intégralement les bases de l'organisation judiciaire par un décret du 24 mars 1790. La nouvelle organisation judiciaire est arrêtée par la loi des 16-24 août 1790 qui donne naissance au tribunal de police. Ces bases posées,

¹⁵⁵ P. LASCOUMES, P. LENOËL et P. PONCELA, *Au nom de l'ordre : une histoire politique du code pénal*, Hachette, 1989, p. 9 ; R. MARTUCCI, « En attendant Le Peletier de Saint-Fargeau : la règle pénale au début de la Révolution », in *Annales historiques de la Révolution française*, n°328, 2002, p. 79 et s ; R. MARTUCCI, « L'enjeu pénal à l'assemblée constituante : un chantier prometteur (1789-1791) », in *Dix-huitième siècle*, n°37, 2005, pp. 283-303.

¹⁵⁶ J. ANCEL, *La politique criminelle de la Constituante*, th. Paris, 1966 ; E. BERGER, *La justice pénale sous la Révolution. Les enjeux d'un modèle judiciaire libéral*, Presses universitaires de Rennes, 2008 ; P. LASCOUMES, P. PONCELA, P. LENOËL, *op. cit.* ; J.-L. LAFON, *La Révolution française face au système judiciaire d'Ancien Régime*, Genève, Droz, 2001 ; X. ROUSSEAUX, M.-S. DUPONT-BOUCHAT, C. VAEL (dir.), *Révolutions et justice pénale en Europe. Modèles français et traditions nationales (1780-1830)*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 17-36.

¹⁵⁷ Décret du 26 février 1790 relatif à la division du Royaume.

¹⁵⁸ Article 4 de la loi des 4-11 août 1790.

la Constituante finit par mettre en place une nouvelle hiérarchie d'infractions - bien qu'il s'agisse d'une problématique secondaire pour elle¹⁵⁹.

558. Le rapport de Nicolas Bergasse¹⁶⁰. L'esprit de la réforme de l'organisation judiciaire est détaillé dans le rapport présenté par N. Bergasse le 17 août 1790, soit un an avant l'adoption de la loi relative à l'organisation judiciaire. En dépit du projet de loi formulé à la fin du rapport, cette réforme ne peut être adoptée en raison des insurrections communales survenues pendant cette période. Dans ce rapport, N. Bergasse affirme la nécessité de mettre en place une organisation judiciaire capable de concilier l'impératif de proximité de la justice et de couverture équitable du territoire avec celui de limitation de la puissance de l'autorité judiciaire. J. Ancel explique que l'objectif de la réforme est d'instituer une organisation des tribunaux de sorte à « *éviter aux justiciables les inconvénients des déplacements longs et coûteux pour obtenir justice, mais sans risque pour autant que le trop grand nombre de tribunaux et de magistrats ne reconstitue des groupements puissants et dangereux pour l'Assemblée elle-même, en raison de leur possible insoumission* »¹⁶¹.

559. Le rapport de N. Bergasse consacre d'utiles développements à la question de l'organisation judiciaire en matière de police. Isolant la matière de police du reste du droit criminel, le rapporteur propose de concevoir une juridiction spécifique et originale en matière de manquements à la police. Il suggère de confier la répression des faits de police à un magistrat élu en se fondant sur l'idée communément admise selon laquelle en matière de police le citoyen obéit plus à un homme qu'à la loi. Estimant que la matière de police doit être laissée à l'entière appréciation des juges, il affirme : « *Le pouvoir judiciaire sera donc mal organisé si, dans le cas où l'ordre public exigerait qu'en une certaine partie de l'administration de la justice, on laissât quelque chose à faire à la prudence du juge, la loi ne prenait pas de telles précautions, qu'il devînt comme impossible au juge d'abuser, dans les circonstances où la loi s'en rapporterait à sa prudence, de l'autorité plus ou moins étendue qui lui serait confiée. Ici, je veux parler de la police, qui a pour objet de prévenir les crimes (...)* »¹⁶². En conclusion de ce rapport, N. Bergasse propose un projet de loi sur l'organisation judiciaire dont le titre IV est dédié aux

¹⁵⁹ R. MARTUCCI, « En attendant Le Peletier de Saint-Fargeau : la règle pénale au début de la Révolution », *op. cit.*, p. 81.

¹⁶⁰ N. BERGASSE, « Rapport sur l'organisation judiciaire », in *Archives parlementaires*, tome VIII, séance du 17 août 1790, p. 440-450.

¹⁶¹ J. ANCEL, *La politique criminelle de la Constituante*, *op. cit.*, p. 103.

¹⁶² N. BERGASSE, *op. cit.*, p. 444.

tribunaux et juges en matière de police¹⁶³. Il est alors proposé que le juge de police soit le juge de paix (article 3) et que l'administration de la police soit confiée aux municipalités divisées en districts dans les villes et en cantons dans les villages (articles 4 et 5).

560. La loi des 16-24 août 1790 : la création du tribunal de police. La loi des 16 et 24 août 1790 institue une organisation en trois niveaux de juridictions en matière répressive : les tribunaux criminels, les tribunaux de police correctionnelle et les tribunaux de police. Cette organisation répond à la volonté d'homogénéiser la procédure pénale et d'attribuer la compétence pour connaître des affaires pénales au niveau territorial le plus efficient¹⁶⁴. La compétence des juridictions est dès lors déterminée par la peine applicable : les infractions punies de peines d'amende inférieures à 500 francs ou d'une peine d'emprisonnement de moins de huit jours relèvent du tribunal de police, celles punies d'une peine de moins de deux ans de prison relèvent du tribunal correctionnel et les infractions punies des peines les plus graves relèvent du tribunal criminel.

561. Avant l'adoption de la loi des 16 et 24 août 1790, les municipalités ont été investies d'un pouvoir de police par le décret des 10 et 17 août 1789. Ce texte leur confie notamment le soin d'assurer la tranquillité publique et de désarmer les suspects. Par la suite, l'article 49 de la loi du 14 décembre 1789 leur reconnaît - implicitement - un tel pouvoir en leur confiant la mission de « *faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics* ». Dans ce contexte, la loi des 16 et 24 août 1790 confirme le pouvoir de police des municipalités (article 3). Elle complète toutefois leurs attributions en rappelant le principe de la sanction pénale des règlements de police (article 5) et en prévoyant que le contentieux de la police est confié aux corps municipaux (article 1^{er}). Ces dispositions sont suivies d'une liste limitative des objets confiés aux corps municipaux précisant que le corps municipal est un juge d'attribution¹⁶⁵. Ainsi, les premières lois révolutionnaires, alors qu'elles auraient pu aboutir à la disparition de la police municipale,

¹⁶³ *Ibid.*, p. 448.

¹⁶⁴ X. ROUSSEAU, « Peines de police et contravention : la formation des infractions de simple police, de la Révolution à l'Empire (1790-1815) », in B. GARNOT (dir.), *La petite délinquance du Moyen-Âge à l'époque contemporaine*, op. cit., p. 58.

¹⁶⁵ A. MESTRE, « Recherches sur l'exception d'illégalité », op. cit., p. 572.

confirment qu'elle conserve une étendue semblable à celle qu'elle avait sous l'Ancien Régime.

562. La composition du Tribunal de police. Suivant l'esprit du rapport de N. Bergasse, la loi des 16-24 août 1790 met en place une juridiction originale en matière de police municipale. La composition choisie s'écarte des vœux du rapporteur puisque la Constituante confie la mission de réprimer les manquements à la police aux corps municipaux réunis en tribunal de police. L'article 1^{er} du titre XI de cette loi dispose : « *Les corps municipaux veilleront et tiendront la main, dans l'étendue de chaque municipalité, à l'exécution des lois et des règlements de police, et connaîtront du contentieux auquel cette exécution pourra donner lieu* » et prévoit : « *Le procureur de la commune poursuivra d'office les contraventions aux lois et aux règlements de police ; et cependant chaque citoyen qui en ressentira un tort ou un danger personnel, pourra intenter l'action en son nom* » (article 2). Cette disposition met en lumière l'attachement des révolutionnaires à une certaine conception de la police répressive. En effet, elle confirme le rôle central des autorités locales dans ce contentieux, tout en fondant cette compétence sur la fonction d'exécution des règlements de police. En d'autres termes, elle fonde la compétence du corps municipal réuni en Tribunal de police sur les attributions globales de police.

563. Cette compétence étant posée, le décret des 19 et 21 juillet 1791 relatif à la police municipale et à la police correctionnelle définit les attributions de la police municipale et livre une nouvelle définition de l'infraction de police. Ce texte doit concilier les nouveaux principes de l'État libéral avec le souci de conserver une forme de plénitude locale en matière de police. Il confie également aux municipalités les moyens d'assurer la protection de l'ordre public quotidien dans un contexte de transition institutionnelle entre les structures locales, fragmentées et superposées de l'Ancien Régime local et le nouvel ordre judiciaire et administratif proclamé.

564. L'organisation proposée dans la loi des 16 et 24 août 1790 n'est pas pensée comme durable et diverses questions restent en suspens au moment de son adoption. Une incertitude demeure notamment quant à l'étendue des pouvoirs des corps municipaux. En effet, bien que la loi reconnaisse implicitement aux corps municipaux le pouvoir de réprimer les délits de police (article 5), elle les charge seulement de réprimer les manquements aux règlements de police existants. La

question de savoir s'ils conservent le pouvoir d'incriminer des agissements par l'adoption de règlements de police pénalement sanctionnés se pose.

565. Le décret des 19 et 21 juillet 1791 : la création du délit de police municipale. Sur ce point, le décret des 19 et 21 juillet 1791 relatif à l'organisation de la police municipale et correctionnelle confirme la compétence du tribunal de police. Il dégage sa compétence matérielle en créant le « *délit de police municipale* ». Il s'agit d'un texte assez confus, adopté dans une certaine précipitation, comme le révèlent les archives parlementaires¹⁶⁶. Il est voté sans véritable débat après la présentation d'un court rapport du député Demeuniers¹⁶⁷. Ce décret s'ouvre par diverses dispositions instituant un registre d'identification des habitants tenu et constaté par les corps municipaux (article 1 à 4). Il pose également les caractéristiques fondamentales de ce qui deviendra la contravention de police tout en reprenant largement les principes dégagés dans la loi des 16-24 août 1790. Ainsi, il décline la composition du tribunal de police composé de trois à neuf membres désignés au sein des officiers municipaux (article 42), et dégage les règles relatives à la répression des délits de police municipale. Cet important texte sera complété par le décret des 28 septembre et 6 octobre 1791 relatif à la police rurale, qui crée de nombreux délits de police rurale relevant de la compétence des tribunaux de police.

566. Si le décret de 1791 consacre la catégorie des délits de police municipale, il n'en propose aucune définition. Il a une visée opérationnelle bien plus que générale : il s'agit d'assurer la continuité de la protection de l'ordre public local dans un contexte insurrectionnel et instable. Le texte n'entend pas définir une *catégorie* d'infractions, mais simplement les compétences du tribunal de police. Ainsi, « *le fondement reste la définition d'un territoire, dans lequel la juridiction de base est compétente pour des infractions qui selon leur gravité ou la suspicion de dangerosité de leur auteur sont punissables, tantôt en simple police, tantôt par voie correctionnelle* »¹⁶⁸. Les différents délits énumérés dans ce décret ont en commun leur faible gravité, les peines étant pour l'essentiel des amendes. La compétence répressive reconnue au corps municipal ne se limite d'ailleurs pas à la simple police municipale générale. D'autres matières relevant des polices spéciales et dont le

¹⁶⁶ V. Adresse de M. CHABROUD, *Archives parlementaires*, tome XXVII, séance du 6 juillet 1791, p. 744. Il affirme ainsi : « Je n'ai pas eu le temps de méditer sur ce travail, qui ne nous a été distribué qu'hier ».

¹⁶⁷ *Moniteur* des 6, 7, 8, 9, 13, 14 et 21 juillet 1791.

¹⁶⁸ X. ROUSSEAU, « Peines de police et contravention : la formation des infractions de simple police, de la Révolution à l'Empire (1790-1815) », in B. GARNOT (dir.), *La petite délinquance du Moyen-Âge à l'époque contemporaine*, Éditions universitaires de Dijon, 1998, p. 59.

contentieux était confié à des administrations spécialisées sous l'Ancien Régime sont confiées au tribunal de police, par crainte de conduire à une renaissance des anciennes juridictions d'exception¹⁶⁹. Ainsi, le décret des 19 et 21 juillet 1791 assimile l'ensemble des contraventions de voirie à des contraventions de police afin de les soumettre à la compétence du tribunal de police¹⁷⁰.

567. L'ordre public protégé par le délit de police municipale. La catégorie du délit de police municipale exprime le resserrement de la notion de police au moment de la Révolution. Avec l'avènement de la distinction entre la sphère privée et l'espace public, la police n'a plus les mêmes objets que sous l'Ancien Régime. Elle ne relève plus d'un État paternel étendant son action sur l'ensemble des besoins de la population. Comme le remarquait Otto Mayer, avec l'émergence du « *régime du droit* », le rôle de la police devient négatif puisqu'elle a pour seule mission de défendre la société et les individus des dangers et non plus de les rendre heureux¹⁷¹. Seuls restent dans le champ de la police les objets relevant d'une action plutôt préventive tels que le maintien de l'ordre public, de la sécurité et de la tranquillité publiques. Ces textes constituent les premières références explicites à l'ordre public¹⁷². Or ce changement sémantique s'accompagne également d'un glissement idéologique. Dans le cadre de l'État libéral nouvellement proclamé, l'ordre public apparaît notamment comme extérieur et matériel, délaissant sa dimension immatérielle et morale¹⁷³.

568. Les délits de police municipale portent la marque des nouveaux rapports institués entre l'État et la société civile et du resserrement de l'action municipale autour de l'ordre public. Le décret, conçu par ses rédacteurs comme un « *code de bon voisinage et d'urbanité* » contient de nombreuses infractions relevant d'un ordre

¹⁶⁹ V. A. GUINCHARD, *op. cit.*, p. 48 et s.

¹⁷⁰ E. MARSALÈS, *Des contraventions de grande voirie et assimilées. Attributions répressives des Conseils de préfecture*, *op. cit.*, p. 121.

¹⁷¹ O. MAYER, *Le droit administratif allemand*, *op. cit.*, T. 2, p. 4.

¹⁷² P. GERVIER, *La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public*, LGDJ, 2014, p. 6 ; en ce sens également, V. BLET-PFISTER, « L'ordre public. Fragments pour une étude sur l'appareil d'État », in *Mélanges Jacques Teneur*, vol. 2, Université de droit et de la santé de Lille, 1977, p. 369 : « L'émergence de la notion d'ordre public peut être (...) historiquement située au XVIII^e siècle. Elle est alors la contrepartie des libertés. Toutefois, cette notion ne connaîtra un essor réel qu'au moment de la socialisation du droit, lorsque le libéralisme économique de l'État Gendarme est battu en brèche ».

¹⁷³ Révélatrice de cette nouvelle approche de l'ordre public, la Déclaration de 1789 ne comporte ainsi qu'une seule référence à l'ordre public. L'article 10, seule disposition traitant de l'ordre public, symbolise le refus d'admettre une dimension morale à l'ordre public, puisqu'il ne fixe comme limite à la liberté d'opinion que ses manifestations troublant l'ordre public. V. A. FORLEN, *La dimension historique de la notion d'ordre public (XVI^e-XIX^e siècles)*, *op. cit.*, p. 217.

public matériel et urbain¹⁷⁴. Il entend discipliner une série de comportements peu graves, mais susceptibles de causer des troubles par leur multiplication. Ces délits sont constitués d'infractions relevant de la protection de l'ordre public quotidien et urbain¹⁷⁵ comme les faits de mauvais éclairage et nettoyage des rues ou de dégradation de la voie publique (article 15). Ils assurent l'obéissance des citoyens à une forme de morale civique, et punissent ainsi le refus d'obéissance aux ordres de réquisition en matière d'incendie ou de fléaux (article 17). Alors que le décret renvoie aux délibérations des conseils municipaux pour ce qui est des règles relevant de la police municipale, il définit également des infractions ressortant de la police spéciale, telle que la police des sociétés et clubs (article 14), la police des jeux de hasard (article 7) ou encore celle des poids et mesures (article 22). Le droit révolutionnaire érige également en délit de police municipale les manquements aux règlements de police municipaux – bien qu'il s'agisse formellement de « *délibérations* »¹⁷⁶.

569. D'autres infractions sont qualifiées de délits de police municipale seulement en raison de leur faible gravité. Le décret érige en délit les rixes et violences légères (art. 19) ou encore les blessures causées à autrui par imprudence (art. 16). Les infractions de faible gravité relèvent de la police municipale dans la mesure où elles sont souvent incriminées afin de prévenir un risque plus grave. Les peines prévues sont de faible gravité, parfois augmentées en cas de récidive et elles ne sont pas fixes, à la différence de ce qui se pratique en matière criminelle.

570. **Les règles gouvernant le contentieux de police.** Alors que l'ancien droit soumettait les délits de police, comme d'autres délits de faible ou moyenne gravité, à une procédure accusatoire similaire à la procédure civile, le décret des 19 et 21 juillet 1791 pose le caractère pénal de la répression des délits de police municipale et décline l'ensemble des règles en ce domaine. La procédure exprime le poids donné aux membres du corps municipal dans le contentieux. Les jugements sont rendus sur les conclusions du procureur de la commune ou de son substitut choisis au sein du corps municipal (article 43). La procédure demeure assez sommaire : les

¹⁷⁴ P. LASCOUMES, P. LENOËL, P. PONCELA, *Les grandes phases d'incrimination entre 1815 et 1940*, Paris, G.A.P.P – CNRS – Paris X, 1992, p. 131.

¹⁷⁵ P. LASCOUMES, P. LENOËL et P. PONCELA, « *Au nom de l'ordre : une histoire politique du code pénal*, op. cit., p. 81 ; P. LASCOUMES et P. PONCELA, « Classer et punir autrement : les incriminations sous l'Ancien Régime et sous la Constituante » », in R. BADINTER (dir.), *Une autre justice. Contributions à l'histoire de la justice sous la Révolution française*, Fayard, Paris, 1989, p. 94.

¹⁷⁶ Cela découle notamment des dispositions des articles 2 et 5 de la loi des 16 et 24 août 1790.

règles concernant la citation et la comparution des prévenus sont souples et les formes de la procédure assez simples et peu formelles. L'instruction a lieu au cours de l'audience et après que le prévenu ait été interrogé et les témoins auditionnés. De manière constante, le jugement est habituellement prononcé « *sur-le-champ* »¹⁷⁷.

571. En dépit de la volonté de clarifier les règles applicables au contentieux de police, il demeure marqué par la recherche de la souplesse et d'un certain pragmatisme. Cela tient certainement au fait que cette procédure sommaire n'avait pas été décriée dans les cahiers de doléances. Il semble même que les doléances exprimées par le tiers état de Brest proposaient de conserver une procédure sommaire sans frais et sans appel, où les parties pouvaient se défendre librement¹⁷⁸. En revanche, le décret entend consacrer certaines garanties appartenant à la procédure pénale en matière de police. Il prévoit notamment le droit à la défense du prévenu et à la connaissance des griefs reprochés, l'obligation de motivation du jugement (article 39), ainsi que l'appel (article 40) - bien qu'il soit dépourvu de caractère suspensif.

572. Par ailleurs, ce texte s'attache à distinguer le pouvoir juridictionnel du corps municipal de son pouvoir règlementaire et concrétise la dissociation entre les fonctions de police et les fonctions de justice. Bien qu'il ne soit pas précédé d'un rapport offrant une compréhension de tous les enjeux, le décret est structuré de manière à distinguer la police et la justice. Après l'énoncé de quelques dispositions concernant les registres d'identification, il pose les « *règles à suivre par les officiers municipaux ou les citoyens commis par la municipalité pour constater les contraventions de police* », les différents « *délits de police municipale, et peines qui seront prononcées* », puis les « *formes de procéder et règles à observer par le tribunal de police municipale* ». Il prévoit également que le corps municipal ne peut adopter de règlements en sa qualité de tribunal de police (article 46), ce qui a probablement pour but de prohiber les arrêts de règlement. Le décret s'attache à distinguer le pouvoir de constater les délits de police (article 12), d'effectuer des visites domiciliaires (articles 8, 9 et 10), du pouvoir de les réprimer. Pour cette raison, J. Buisson y voit la première ébauche de la notion moderne de police judiciaire¹⁷⁹.

¹⁷⁷ V. A. LAINGUI, A. LEBIGRE, *Histoire du droit pénal. II. La procédure criminelle*, Cujas, 1979, p. 136.

¹⁷⁸ É. LAURENT, J. MAVIDAL (dir.), *Cahiers des états généraux (clergé, noblesse, tiers état)*, Dupont, Paris, 1868, tome II, p. 474.

¹⁷⁹ J. BUISSON, « Les leçons de l'histoire sur la notion de police judiciaire », *op. cit.*, p. 37. Il estime également que la notion de police judiciaire était déjà contenue dans celle de « *police de sûreté* », apparue dans le décret des 16 et 19 septembre 1791 relatif à la police de sûreté, la justice criminelle et l'établissement des jurés.

573. En somme, la catégorie des délits de police municipale ressemble très largement aux infractions de police de l’Ancien Régime mais elle est plus limitée en raison de la limitation de la police à la protection de l’ordre public. À cet égard, le délit de police municipale témoigne de la contraction du droit pénal de police à la seule sphère locale. Les raisons conduisant à l’admettre tiennent notamment aux conceptions attachées au corps municipal.

II) L’expression d’une contraction du droit pénal de police à la sphère municipale

574. Les délits de police municipale occupent une place ambivalente au sein de la législation pénale. Les textes portant sur cette matière sont adoptés sans grand débat ni rapport. Lorsqu’ils sont précédés de discussions, elles se concentrent sur des points de détail n’intéressant qu’indirectement les délits de police¹⁸⁰. Ces délits doivent être soumis aux mêmes principes que les infractions criminelles, mais ils ne sont pas appréhendés comme une véritable composante du droit criminel. En conclusion de son rapport, N. Bergasse affirme ainsi : « *la loi de police qui a pour objet de prévenir les crimes doit absolument correspondre avec la loi criminelle qui a pour objet de les punir, et l’une ou l’autre ne peuvent être portées au degré de perfection dont elles sont susceptibles qu’autant qu’on les appuiera sur les mêmes principes, et qu’elles seront un seul et même ouvrage* »¹⁸¹. Par la suite, en adoptant séparément le décret relatif à la police municipale et correctionnelle et le premier Code pénal de 1791, l’Assemblée confirme que police et droit criminel sont distincts. Située en dehors du droit criminel, le délit de police municipale est exclu du projet de régénération du droit pénal (A). Les spécificités observées s’expliquent par son ancrage dans la fonction de police. En ce sens, ils symbolisent la survivance de l’ancienne infraction de police et sa contraction à la forme du délit de police municipale (B).

A) Le délit de police municipale, en marge de la régénération du droit pénal

¹⁸⁰ Par exemple, la question de l’autorité compétente pour instituer des taxes des comestibles qui polarise les débats. V. *Archives parlementaires*, tome XVII, Séance du 6 juillet 1791, Discussion sur les articles 30 et suivants, p. 8-9.

¹⁸¹ N. BERGASSE, *op. cit.*, p. 448.

575. Le droit de police, en marge de la régénération pénale. Les textes adoptés en matière de police cherchent moins à réaliser des évolutions symboliques qu'à gérer des problématiques pragmatiques. Les révolutionnaires cherchent à éviter ou à contenir les troubles et conflits quotidiens alors que les structures habituellement dédiées à cette mission ont été emportées avec l'abolition des privilèges. En conséquence, la législation adoptée en matière de police entre 1789 et 1791 présente certaines des caractéristiques d'une législation transitionnelle¹⁸². Les municipalités sont les premières autorités en charge d'assurer l'ordre public dans cette période transitoire. Ainsi, alors que la France constitue, au lendemain de la Révolution, une sorte de « *fédération de communes réunies autour du point central de l'Assemblée constituante* », les municipalités sont investies de larges compétences afin de faire régner l'ordre¹⁸³. Les corps municipaux sont chargés d'assurer la répression des manquements aux règlements de police adoptés sous l'Ancien Régime afin de maintenir l'ordre¹⁸⁴. Répondant à des enjeux concrets, le droit de police se développe par à-coups, sans véritable vision d'ensemble. Les solutions qu'il choisit sont souvent temporaires ou de circonstances. Il entérine des situations de fait s'étant développées afin de pallier les vides juridiques. Dans ce contexte, il conserve certaines caractéristiques héritées de l'Ancien Régime, en contrepoint des nouveaux principes consacrés en matière pénale et judiciaire.

576. La contradiction entre principe de légalité et droit de police. La législation de police s'accommode difficilement du principe de légalité des délits et des peines. Cette idée est exprimée avec beaucoup de clarté dans le rapport de N. Bergasse. Après avoir rappelé la nécessité de respecter le principe de légalité des délits et des peines à l'égard des infractions criminelles et correctionnelles, il reconnaît que le domaine de la police doit pouvoir s'affranchir de la rigidité de la loi : « *Quoi qu'on fasse, il entre toujours quelque chose d'arbitraire dans la police (...) On conçoit bien que dans cette partie de l'administration de la justice, tout ce que peut faire la loi, c'est de bien déterminer les objets qui sont du ressort de la police, de borner ce ressort le plus qu'il est possible et d'arranger les circonstances de façon à ce que le choix des juges soit toujours*

¹⁸² Sur la justice transitionnelle, v. J.-L. LAFON, *La Révolution française face au système judiciaire d'Ancien Régime*, op. cit.

¹⁸³ M. PERTUÉ, « Le maintien de l'ordre : questions et réflexions », in R. MONNIER (éd.), *À Paris sous la Révolution : Nouvelles approches de la ville*, Paris, Éditions de la Sorbonne, Histoire de la France aux XIX^e et XX^e siècles, 14 mars 2016, p. 49

¹⁸⁴ Art. 5 loi 16 et 24 août 1790.

*aussi bon qu'il peut »*¹⁸⁵. Il reconnaît que la détermination des délits de police échappe nécessairement au principe de légalité des délits. La fonction essentielle du principe de légalité est de limiter l'arbitraire du juge et de lui ôter tout pouvoir d'interprétation en soumettant le pouvoir de punir à une prédétermination textuelle des délits et peines¹⁸⁶. Ce principe vise à mettre en œuvre la maxime « *obéir à la loi, c'est cesser d'obéir à un homme* »¹⁸⁷. Pourtant, en matière de police, les révolutionnaires sont attachés à conserver l'arbitraire du magistrat de police. On se souvient des propos tenus par N. Bergasse qui estime qu'il serait dangereux « *qu'il devînt comme impossible au juge d'abuser, dans les circonstances où la loi s'en rapporterait à sa prudence, de l'autorité plus ou moins étendue qui lui serait confiée. Ici, je veux parler de la police, qui a pour objet de prévenir les crimes (...)* ». Le contentieux de police ne peut donc pas obéir aux mêmes règles que la répression pénale et le juge de police devrait bénéficier d'un large éventail de pouvoirs.

577. Une application partielle du principe de légalité en matière de police. Par ailleurs, le délit de police municipale est soumis au principe de légalité avec moins de rigueur que les infractions correctionnelles et criminelles. Alors que les secondes ne peuvent être définies que par la loi, au titre des articles 7 et 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les délits de police municipale prennent appui sur des normes tant législatives que réglementaires. Les délibérations de police sont adoptées par le corps municipal – et non le maire – et prennent la forme d'arrêtés applicables sur l'ensemble du territoire municipal¹⁸⁸. Les incriminations posées satisfont à l'essence du principe de légalité des délits car elles sont la traduction des aspirations du corps social et remplissent utilement la fonction d'avertissement. Elles sont adoptées par des officiers élus et sont publiées selon des formes garantissant la connaissance et la prévisibilité de la loi pénale.

578. En revanche, en admettant le pouvoir incriminateur des corps municipaux, la législation révolutionnaire peut être perçue comme acceptant une brèche dans le principe de légalité. En effet, la législation révolutionnaire conserve la pénalisation des règlements de police et laisse donc les municipalités incriminer des agissements en adoptant des délibérations de police. Sur ce point, F. Hélie considère que

¹⁸⁵ N. BERGASSE, *op. cit.*, p. 444-445.

¹⁸⁶ D. REBUT, « Le principe de la légalité des délits et des peines », in *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 2010, n°860, p. 710.

¹⁸⁷ G. BURDEAU, « Le déclin de la loi », *Arch. phil. dr.*, T. VIII, 1963, p. 37.

¹⁸⁸ V. J.-M. AUBY, « Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales », *AJDA*, 1984, p. 469.

« l'Assemblée constituante avait perçu que, parmi les contraventions de police, les unes, qui ont un caractère permanent et uniforme, appellent une égale répression dans toutes les communes, tandis que les autres, mobiles et soumises à des conditions variables de temps, de lieux et de circonstances, ne peuvent être l'objet de mesures identiques et stables »¹⁸⁹. Cet équilibre semble avoir été trouvé en distinguant le pouvoir d'incrimination partagé entre le législateur et les corps municipaux et le pouvoir de définition de la peine réservé au législateur.

579. L'absence de fixité des peines. Dans le droit révolutionnaire, le principe de légalité des délits et des peines a pour corollaire le principe de fixité des peines. Ce principe assure la connaissance et la nécessité des peines ainsi que l'égalité des individus devant la loi pénale. Il a pour fonction de réduire à néant l'arbitraire du juge et de le contraindre à n'être qu'une « bouche de la loi » selon l'expression de Montesquieu. Bien qu'il ait largement été pensé comme le corollaire de l'institution du jury, le principe de fixité des peines demeure formulé de manière générale¹⁹⁰.

580. Les délits de police municipale se séparent du reste de la matière criminelle puisqu'ils ne sont pas soumis à ce principe. La loi des 16 et 24 août 1790 pose bien la nomenclature des peines en matière de police, à savoir l'amende pécuniaire et l'emprisonnement par forme de correction pour une durée maximale de trois jours dans les campagnes et huit jours dans les villes (article 5). De même, le décret des 19 et 21 juillet 1791 pose les peines dont les infractions sont passibles. Toutefois, ces deux textes dégagent seulement des peines minimales et maximales et laissent une importante marge d'appréciation au juge dans la détermination de la peine. Par exemple, le délit de mauvais éclairage des rues ne peut être puni que d'une peine comprise entre quarante sous et cinquante livres et d'une peine de détention de police municipale « si le fait est grave ». Il revient au juge d'« arbitrer » entre ces deux montants et de choisir la peine adaptée à la gravité de l'infraction¹⁹¹. Dans son ouvrage *De l'autorité du juge judiciaire*, Henrion de Pansey expliquait que l'octroi d'un pouvoir d'arbitrage au juge avait pour objectif de lui permettre d'adapter la

¹⁸⁹ F. HÉLIE, *op. cit.*, T. 6, p. 48.

¹⁹⁰ C. GAU-CABÉE, « *Arbitrium judicis*. Jalons pour une histoire du principe de la légalité des peines », in C. MASCALA (dir.), *À propos de la sanction*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, Travaux de l'IFR, 13 mars 2018, p. 39.

¹⁹¹ J.-B. DUVERGIER, *Collection complète des lois*, Paris, T. 3, 1834, p. 114-126 ; v. aussi P. LASCOUMES, P. PONCELA, P. LENOËL, *Au nom de l'ordre. Une histoire politique du Code pénal*, *op. cit.*, p. 72-74.

peine en fonction des circonstances, de la personnalité du prévenu et pouvait même atténuer ou renforcer la portée des dispositions du règlement de police¹⁹².

581. La matière de police est soumise à l'arbitraire du juge sans que cela n'apparaisse comme particulièrement contraire à l'esprit du temps. L'absence de fixité des peines en matière de police s'explique également par des considérations sociologiques et politiques. La société et le législateur n'ont pas de méfiance particulière à l'égard des juges de police et le tribunal de police bénéficie d'une certaine légitimité démocratique car il est composé des membres du corps municipal. Il apparaît en effet comme une autorité bienveillante, capable d'opérer des choix discrétionnaires et arbitraires pour le bien commun des habitants de la municipalité. Autorité chargée d'édicter les règlements de police, le juge de police est pensé comme particulièrement indiqué pour leur restituer leur pleine portée et choisir la peine correspondant le mieux aux infractions commises. L'élection des officiers municipaux les place également en position d'assurer plus efficacement le maintien de la paix sociale¹⁹³. Comme dans l'ancienne notion de droit pénal de police, le juge de police doit réprimer les contrevenants en tenant compte des défauts de vigilance qui lui sont imputables et ont pu conduire au manquement. En ce sens, le délit de police municipale conserve une caractéristique héritée de l'Ancien Régime. Sa répression donne un large pouvoir au juge qui agit simultanément en qualité de juge et d'autorité de police.

582. **La confusion des pouvoirs au sein du Tribunal de police.** De manière assez marquante, le contentieux de la police continue d'entretenir la confusion des fonctions répressives et réglementaires entre les mains de la même autorité. En reconnaissant aux officiers municipaux réunis en tribunal de police la possibilité de connaître du contentieux de police, la loi des 16-24 août 1790 déroge au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires reconnu (Titre 2 article 3) ainsi qu'au principe de séparation des pouvoirs. Cette démarche n'a pas manqué de paraître inconstitutionnelle à certains députés qui se sont élevés contre cette disposition lorsqu'elle a été adoptée pour la première fois dans le décret du 20 mars 1790¹⁹⁴. Par la suite, lors des discussions sur la loi des 16 et 26 août 1790, le député Chabroud, admettant la large compétence des corps municipaux en matière

¹⁹² P.-P.-N. HENRION DE PANSEY, *De l'autorité judiciaire en France*, T. Barrois, 1818, p. 557.

¹⁹³ A. GUINCHARD, *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale. Du modèle judiciaire à l'attraction d'un système unitaire*, LGDJ, 2003, p. 47.

¹⁹⁴ Journal des états généraux, convoqués par Louis XVI, le 27 avril 1789, Volume 9, p. 391.

d'administration de la police, estime qu'ils ne doivent pas connaître de la juridiction contentieuse en ces domaines, car ils ne sont pas juges¹⁹⁵. Il s'agit toutefois d'une position isolée, les révolutionnaires étant davantage méfiants à l'égard du juge judiciaire qu'à l'égard des corps municipaux.

583. Une atteinte au principe de séparation des pouvoirs ? En raison de l'union des pouvoirs judiciaire et réglementaire dans les mains du tribunal de police, la législation de police peut sembler contraire au principe de séparation des pouvoirs. Or, comme l'a démontré M. Troper, le principe de séparation des pouvoirs ne prescrit aucune répartition spécifique entre les trois pouvoirs¹⁹⁶. En matière répressive, les révolutionnaires n'entendent pas réserver le pouvoir de répression au juge judiciaire. Ils s'attachent seulement à ce que l'autorité répressive soit de nature juridictionnelle¹⁹⁷. Ils ont une conception purement matérielle du pouvoir de répression, c'est-à-dire indépendante de la nature administrative ou judiciaire de l'autorité qui le détient. Dans ce contexte, l'attribution du contentieux de police au tribunal de police semble conforme au principe de séparation des pouvoirs car il agit en qualité d'autorité juridictionnelle – comme le confirment les dispositions de l'article 46 du décret des 19 et 21 juillet 1791 et l'article 2 de la loi des 16 et 24 août 1790.

584. Une atteinte au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires ? La configuration du contentieux de police semble moins compatible avec le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. La loi d'organisation judiciaire est imprégnée de ce principe appelé des vœux du député Thouret¹⁹⁸. L'article 13 du titre 2 de la loi des 16 et 24 août 1790 pose le principe selon lequel « *les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions* ». La signification exacte de cette

¹⁹⁵ Cité par R. DARESTE, *La justice administrative en France ou Traité du contentieux de l'administration*, op. cit., p. 163-164.

¹⁹⁶ M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, LGDJ, 1973, réédition 2014.

¹⁹⁷ A. GUINCHARD, *Les enjeux du pouvoir de répression*, op. cit., p. 34 et s.

¹⁹⁸ « *Un des abus qui ont dénaturé le pouvoir judiciaire en France était la confusion des fonctions qui lui sont propres avec les fonctions incompatibles et incommutables des autres pouvoirs publics (...) Les ministres de la Justice distributive ne doivent point se mêler de l'administration, dont le soin ne leur est pas confié* ». V. Séance du 24 mars 1790.

affirmation est équivoque et a pu porter à controverses¹⁹⁹. Ainsi, É. Laferrière y voit un texte fondamental du droit public interdisant toute immixtion judiciaire dans le domaine administratif²⁰⁰, alors que L. Duguit en dégage une réserve de compétence du juge judiciaire dans les différends entre particuliers²⁰¹. Plusieurs auteurs ont démontré que l'article 13 ne renferme pas une telle prohibition et qu'il définit seulement des règles d'attributions propres à chaque autorité²⁰². Selon G. Bigot, cette disposition interdit seulement à l'autorité judiciaire de s'immiscer dans l'administration active et d'user de procédés coercitifs à l'encontre de l'administration²⁰³.

585. Certains auteurs vont plus loin et estiment que le principe de séparation des autorités est précisément au fondement de l'attribution du contentieux des délits de police aux instances municipales²⁰⁴. Ainsi, F. Burdeau considère que leur compétence est une simple application du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. Elle tend à préserver une compétence administrative dans un domaine aussi discrétionnaire que celui de la police²⁰⁵. Dans un sens similaire, A. Guinchard explique que dans le contexte révolutionnaire le pouvoir de réprimer les délits de police est un élément du pouvoir d'administrer et ne peut donc pas être confié au juge judiciaire. Une telle attribution reviendrait à l'autoriser à s'immiscer dans la fonction administrative²⁰⁶.

586. Ces deux hypothèses ont en commun de souligner que le fondement de la compétence des corps municipaux est l'idée selon laquelle réprimer un fait de police reviendrait à exercer le pouvoir de police et relèverait donc de la fonction administrative. L'attribution du contentieux de police aux corps municipaux serait donc une application positive du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. Les débats parlementaires autour du Code pénal de 1810 vont parfois en ce sens. Ainsi, un parlementaire, A. Grenier, réfute l'idée que

¹⁹⁹ Restituant ces débats, v. J. CHEVALLIER, « Du principe de séparation au principe de dualité », *RFDA* 1990, p. 712.

²⁰⁰ É. LAFERRIÈRE, *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*, LGDJ, 1887, réédition, 1989, T. 1, p. 150.

²⁰¹ L. DUGUIT, « La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789 », *Revue d'économie politique*, 1893, p. 567. E. ARTUR, « Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions », *RDP*, 1902, n°1, p. 247.

²⁰² R. JACQUELIN, *Les principes dominants du contentieux administratif*, Giard et Brière, 1899, p. 24.

²⁰³ G. BIGOT, *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration : vicissitudes d'une ambition, 1800-1872*, Paris, LGDJ, 1999, p. 18 et s.

²⁰⁴ À l'inverse, cette compétence est parfois qualifiée de « surprenante » au regard du principe de séparation des autorités. V. A. LAINGUI, A. LEBIGRE, *Histoire du droit pénal. II. La procédure criminelle*, op. cit., p. 135.

²⁰⁵ F. BURDEAU, *Histoire du droit administratif français*, PUF, 1995 p. 192

²⁰⁶ A. GUINCHARD, *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale. Du modèle judiciaire à l'attraction d'un système unitaire*, op. cit., p. 39

cette attribution renferme un cumul de fonctions judiciaires et administratives. Il estime que ces délits « *par leur nature et par leur désignation même de délits de police municipale, tenai[en]t plutôt (...), à des fonctions administratives qu'à des fonctions judiciaires proprement dites* »²⁰⁷.

587. Ces thèses peuvent toutefois être mises en doute par une lecture attentive des débats entourant l'adoption des textes relatifs au délit de police. En effet, à notre connaissance, aucun document n'étaye cette analyse. Les débats ne font pas état de la lecture positive du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. L'attribution du pouvoir de répression en matière de police aux corps municipaux semble plus contingente. Elle fait suite à une pratique qui s'est développée dès 1789 après la suppression des justices seigneuriales. Les juges seigneuriaux déchus avaient refusé de connaître des manquements de police par crainte de faire l'objet de représailles. Face à la nécessité de garantir une continuité dans la répression, des officiers municipaux s'étaient alors arrogé le droit de statuer en ce domaine²⁰⁸. Les mêmes raisons ont poussé les révolutionnaires à confier aux juges de district les compétences contentieuses en matière de police de la conservation des routes et des chemins vicinaux²⁰⁹. L'hypothèse selon laquelle le principe de séparation des autorités aurait justifié la compétence du tribunal de police est d'autant moins certaine qu'elle n'explique pas pourquoi, dans d'autres domaines relevant de la police, le juge judiciaire a pu être légitimement chargé du contentieux de police. Cette situation s'est notamment produite en matière de voirie et pour certains règlements de police spéciale. L'explication à cette compétence originale du corps municipal doit être trouvée ailleurs.

588. En somme, le délit de police municipale se situe en marge des principes proclamés en matière pénale. Dès la création de cette infraction, les contrevenants ont été « *les exclus de cette première révolution, les exclus presque anonymes de toute justice pénale inférieure* »²¹⁰. Les explications avancées pour justifier la mise à l'écart des principes du droit pénal sont diverses. Il est aussi possible de considérer que le délit de police n'est pas soumis aux principes fondamentaux du droit pénal car il constitue un attribut du pouvoir de police.

²⁰⁷ J.-G. LOCRIÉ, *Législation civile, commerciale et criminelle, ou commentaire et complément des codes français*, Bruxelles, Méline, 1831, T. 25, p. 365.

²⁰⁸ *Journal des états généraux*, convoqués par Louis XVI, le 27 avril 1789, *op. cit.*

²⁰⁹ E. MARSALÈS, *Des contraventions de grande voirie et assimilées. Attributions répressives des Conseils de préfecture*, *op. cit.*, p. 396, et pour qui « *L'attribution aux juges de district apparaît directement comme secondaire et quasi provisoire au vu des débats de la Constituante* ».

²¹⁰ J.-P. ROYER, N. DERASSE, J.-P. ALLINNE et al., *Histoire de la justice en France. Du XVIII^e siècle à nos jours*, PUF, 2016, p. 266.

B) Le délit de police municipale, attribut de la fonction globale de police municipale

589. La nature des municipalités au moment de la Révolution. Les différentes thèses explicatives de la compétence du corps municipal pour juger des délits de police peinent à appréhender la singularité du pouvoir municipal à l'époque révolutionnaire. Elles l'appréhendent comme une véritable autorité administrative et une personne publique. Or l'histoire des infractions de police montre dans quelle mesure elles relèvent avant tout d'un pouvoir de police local²¹¹. C'est par la force et par la nature des choses que l'autorité locale s'est trouvée investie du contentieux de police et a su conserver ces attributions indépendamment des rapports développés avec les autorités centrales ou royales.

590. Par ailleurs, il convient de rappeler qu'au moment de la Révolution, les municipalités apparaissent comme un quatrième pouvoir original à divers égards. Thouret explique qu'il convient de « *définir, classer et séparer avec soin toutes les différentes espèces de pouvoirs* », il met l'Assemblée en garde de ne pas « *confondre le pouvoir municipal, qui a sa nature propre et son objet à part, avec les pouvoirs nationaux qui s'exercent tant par la législature que par l'administration générale* ». Il conclut que les municipalités peuvent se voir investies de fonctions administratives, mais qu'elles sont assimilables à des familles privées²¹². En effet, les municipalités sont antérieures et extérieures à l'État. L'académicien P.-P. Royer-Collard affirme ainsi que « *la commune est comme la famille avant l'État ; la loi politique la trouve, elle ne la crée pas* »²¹³. Au titre de cette conception, les municipalités sont conçues comme des associations privées, des institutions familiales davantage que publiques²¹⁴. Pour certains, leur origine extra-étatique et de leur nature d'institution privée justifie qu'elles bénéficient « *de pouvoir[s] propre[s], distinct[s] de l'administration publique* »²¹⁵. Mis à part quelques députés tels que le député Miriel, la Constituante

²¹¹ M.-C. ROUAULT, *L'Intérêt communal*, Presses Univ. Septentrion, 1991, p. 39.

²¹² Séance du 3 novembre 1789.

²¹³ Cité par Rep. Becquet, « Commune », n°257.

²¹⁴ Cette idée se retrouve sous la plume de nombreux auteurs, tout au long du XVIII^e et XIX^e siècles. Certains auteurs continuent également de soutenir cette conception familiale de la commune sous la III^e République. V. P.-H. TEITGEN, *La police municipale*, th. Nancy, 1934, Dalloz, réédition, 2019, p. 6 et s. ; O. STECK, *La contribution de la jurisprudence à la renaissance du pouvoir réglementaire central sous la III^e République*, LGDJ, 2007, p. 440 et s.

²¹⁵ F. BURDEAU, *op. cit.*, p. 765.

a largement souscrit à cette théorie du quatrième pouvoir. Elle a admis certaines compétences naturelles des municipalités tout en tentant de les soumettre à la hiérarchie administrative²¹⁶.

591. Dès lors qu'elle est conçue comme une personne privée, la municipalité n'est pas soumise au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires ni au principe de séparation des pouvoirs. Comme l'explique É. Picard, en raison de la spécificité du pouvoir municipal, le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires lui était inopposable²¹⁷. Selon Léon Duguit, le principe de séparation des pouvoirs serait également inopposable aux municipalités dès lors qu'« *il y a un quatrième pouvoir, le pouvoir municipal avec sa prérogative principale la police ; et comme les trois autres, malgré sa réalité, il se fond dans la souveraineté une et indivisible de l'État* »²¹⁸. Les municipalités peuvent aussi se trouver investies de compétences élargies car elles ne sont pas exactement comprises comme des autorités publiques. La thèse du pouvoir propre est notamment soutenue par Henrion de Pansey. Il estime que ce quatrième pouvoir est investi « *de la plénitude de la police municipale* », de sorte que les officiers municipaux exercent « *tout à la fois la partie règlementaire et la partie contentieuse et faisaient exécuter comme juges ce qu'ils avaient ordonné comme administrateurs* »²¹⁹. Au sein de l'association communale, personne *sui generis*, les trois pouvoirs peuvent donc valablement être réunis. En outre, la compétence des municipalités apparaît comme particulièrement vaste et complète car elle comprend la police municipale, la police de la voirie et différentes polices spéciales. Comme le souligne J.-J. Chevallier, « *pour la première fois dans l'histoire, le système se trouvait doté d'une unité tout à fait désirable* » puisque les tribunaux de police municipale « *avaient à la fois ce que nous appelons aujourd'hui la police spéciale de la voirie et la police municipale générale* »²²⁰. La plénitude municipale s'applique donc en matière de police municipale générale et en matière de police spéciale²²¹.

²¹⁶ É. MIRIEL, *Des rapports des municipalités et du pouvoir central en matière de police*, th. Univ. Paris, 1897, p. 12 ; L.-J. CHAPUISAT, *La Notion d'affaires locales en droit administratif français*, th. Univ. Paris II, 1971, p. 287 et 316 à 329. Ainsi, THOURET affirmait devant l'Assemblée que « *Les municipalités sont soumises aux pouvoirs [publics], mais (...) n'en font pas partie* », v. *Archives parlementaires*, T. IX, p. 208 et s. séance du 9 novembre 1789 ; v. F. BURDEAU, « *Affaires locales et décentralisation : évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration* », in *Mélanges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 765.

²¹⁷ É. PICARD, *La notion de police*, op. cit., T. 1, p. 69 et s.

²¹⁸ L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, T. 4, Éd. de Boccard, 1925, p. 731.

²¹⁹ P.-P.-N. HENRION DE PANSEY, *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, T. Barrois, B. Duprat, 4^e édition, p. 241.

²²⁰ J.-J. CHEVALLIER, *La compétence juridictionnelle en matière de contraventions de voirie*, op. cit., p. 18 et s.

²²¹ Toutefois, il semblerait que cette compétence ait fini par être partagée entre le tribunal de police et le tribunal correctionnel, comme le révèle la jurisprudence entre 1791 et l'an X. Les raisons de ce

592. Un symbole de la difficile rationalisation de la police ? Dans son ouvrage relatif à la naissance de la police moderne, P. Napoli a mis en lumière le paradoxe au cœur de ce délit : « Lorsque l'on parle de *"Délits de police municipale et peines qui seront prononcées"*, le problème saute immédiatement aux yeux : comment encadrer les compétences d'une organisation vouée à la fois à émettre des règlements et à infliger des peines ? Il s'agit probablement d'un héritage lointain que l'État légal ne réussira pas complètement à dissoudre (...). L'acharnement avec lequel les débats parlementaires tenteront de rationaliser le "droit" de la police démontre que toute tentative de conceptualiser a la vie dure face à une pratique très indocile »²²². À ce titre, l'histoire du délit de police illustre la difficulté à déconstruire une compétence de l'autorité de police pensée comme inhérente à l'ordre des choses. Les textes portant sur les délits de police municipale sont ambivalents. Ils témoignent d'une volonté de rationaliser la police et notamment de distinguer la police de la justice. Cependant, ils peinent à organiser une frontière étanche entre les deux attributions. En particulier, les fonctions administratives et juridictionnelles des corps municipaux apparaissent comme interchangeables et poreuses. Il est fréquemment prévu que certaines missions pourront être exercées par les municipalités « soit par voie d'administration, soit comme tribunal de police »²²³. De même, le maintien de l'expression « *police contentieuse* »²²⁴ dans les textes symbolise la difficulté à concevoir une distinction étanche entre police et justice.

mouvement ne sont pas connues. V. E. MARSALÈS, *Des contraventions de grande voirie et assimilées. Attributions répressives des Conseils de préfecture*, op. cit., p. 189 et s. not., p. 204. ; J.-J. CHEVALLIER, *ibid.*

²²² P. NAPOLI, *op.cit.*, n°45.

²²³ Ex. : article 13 titre I décret 19 et 21 juillet 1791.

²²⁴ Ainsi, dans le décret du 20 mars 1790 pouvait-on lire : « La police administrative et contentieuse appartiendra provisoirement, dès à présent et jusqu'à l'organisation de l'ordre judiciaire, aux corps municipaux, à la charge de se conformer aux règlements actuels, tant que ces règlements ne seront ni abrogés, ni changés ».

Conclusion du Chapitre 1

593. Depuis l'apparition de la police et de manière pérenne jusqu'à la Révolution, les infractions aux mesures de police ont été réprimées par des autorités de police au titre de leurs attributs de police. La mise en œuvre de ce pouvoir était conçue comme distincte du pouvoir de punir propre au droit pénal. La doctrine de l'Ancien Régime a ainsi développé la notion de droit pénal de police afin de souligner l'existence d'un droit pénal procédant de la fonction de police. En tant que droit de police, il est de nature réglementaire, obéit à une répression faiblement juridictionnelle et est entièrement tourné vers la réalisation de l'utilité publique, par opposition au droit criminel qui répond à l'idée de justice.

594. La consécration de nouveaux fondements juridiques à l'État lors de la Révolution a emporté une réprobation de principe du droit pénal de police. Les principes de légalité des délits et des peines, de séparation des pouvoirs et des autorités administratives et judiciaires impliquaient la négation de l'ancien modèle de l'infraction de police. La condamnation n'a été que partielle et le droit pénal de police s'est maintenu dans le strict cadre de la sphère municipale sous la forme du délit de police municipale. Pour des raisons liées à la nécessité d'assurer la transition entre l'Ancien Régime et la Révolution mais aussi du fait de l'attachement des révolutionnaires à la plénitude municipale en matière de police, les municipalités ont conservé leur pouvoir de répression des délits de police. À ce titre, les régimes postérieurs, qui poursuivent un projet de centralisation de l'organisation administrative et judiciaire, vont revenir sur les acquis de la Révolution. Ils aboutiront à la consécration de la contravention en tant que catégorie formelle d'infraction, détachée de l'exercice des attributs de police.

Chapitre 2 : La consécration de la contravention contemporaine

595. Le droit pénal de police est un lieu de rencontre entre les préoccupations propres à la matière pénale et celles relevant de la police. Au cœur de cette rencontre se pose la question de l'articulation entre le monopole du droit de punir détenu par l'État et la diversité des normes posant des incriminations en matière de police. Spontanément, l'existence du droit pénal de police relève d'un paradoxe : comment admettre la diversité des auteurs de normes de police pénalement sanctionnées dans un ordre pénal dominé par le principe de légalité ? Cette tension traverse l'histoire du droit pénal de police et celle de la contravention. L'évolution du droit pénal de police tient ainsi largement à l'évolution des idées en matière pénale. Elle est également fortement influencée par les choix opérés en matière d'organisation administrative de l'État et de partage du pouvoir de police.

596. À ce titre, l'ancienne forme d'infraction de police est essentiellement une infraction locale du point de vue des autorités compétentes pour l'édicter et pour la réprimer. L'affirmation de l'État absolutiste ne modifie pas cet état des choses, la police demeurant pensée comme essentiellement locale. La Révolution ne bouleverse pas fondamentalement la structure du droit pénal de police. Le délit de police municipale, consacré par la loi des 16 et 24 août 1790 et le décret des 19 et 21 juillet 1791 est certes défini par le législateur, mais il n'en perd pas pour autant sa dimension locale. En dépit de la proclamation du principe de légalité, ces textes maintiennent le pouvoir d'incrimination des autorités municipales et leur attribuent le contentieux de police. Durant cette période, bien que le législateur et le pouvoir constituant soient désireux d'instituer un cadre central à la répression en matière de police, ils demeurent conscients de la dimension essentiellement locale de la police.

597. La question se pose alors de savoir comment l'infraction de police s'adapte à l'émergence d'un ordre pénal dominé par le règne de la loi et comment cette forme de sanction est affectée par l'évolution de l'organisation administrative et judiciaire. Sur ce point, une bascule s'opère au tournant du XVIII^e siècle suite au succès des idées jacobines et à l'émergence d'un État centralisateur. La volonté constante de rationaliser les structures administratives et judiciaires, de limiter l'autonomie des instances locales et d'instituer un ordre pénal hiérarchisé, conduit à une rupture avec le modèle du délit de police dégagé lors de la Révolution. Insérée dans un droit pénal et une justice centralisée et détachée des attributs de police municipaux, la contravention contemporaine s'éloigne du modèle de l'infraction de police. Elle

perd certaines de ses particularités héritées de l’Ancien Régime pour trouver un nouveau fondement dans le Code pénal (**Section 1**). Si le Code pénal de 1810 tend à dégager une catégorie formelle de contraventions détachée de la fonction de police, le souci d’assurer l’exécution régulière des mesures de police et d’accompagner les développements du pouvoir de police des autorités centrales traduit la permanence de la fonction de police associée à cette infraction (**Section 2**).

Section 1 : La rupture avec le modèle révolutionnaire du délit de police (1795-1810)

598. Alors que le droit révolutionnaire était plutôt favorable à l'autonomie locale et à l'admission des fonctions répressives des autorités de police municipale, le droit intermédiaire est marqué par une volonté de centralisation en matière normative et judiciaire. Cette dimension est classiquement envisagée sous le prisme de l'évolution de l'organisation administrative et judiciaire. Elle est également au fondement des réformes adoptées en matière pénale. En affirmant le règne de la loi, les codifications pénales participent d'une certaine centralisation du droit pénal. En qualifiant les contraventions d'infractions pénales, le législateur entend souligner qu'elles sont désormais l'expression d'un *jus puniendi* unifié et non plus un attribut de la fonction de police. Les prémices de ce mouvement se situent dans la période allant de la Convention au Directoire au cours de laquelle les bases de la contravention sont posées (I). La période de l'Empire, au cours de laquelle le Code pénal et le Code de l'instruction criminelle sont adoptés, conduit à la consécration de la contravention moderne. La catégorie consacrée est définie selon un critère formel tiré de la moindre gravité de sa peine et se sépare de l'ancien modèle de l'infraction de police (II).

I) L'intégration au sein du droit pénal sous le Directoire et la Convention

599. La période allant de la Convention au Directoire est traversée par deux mouvements qui, procédant d'une même logique centralisatrice, conduisent à rompre avec le modèle révolutionnaire du délit de police municipale. Le mouvement de codification du droit pénal se traduit par l'adoption d'un code pénal et par la consécration d'une première classification tripartite des infractions au sein de laquelle figure le délit de police (A). Le mouvement de centralisation administrative et judiciaire débouche sur la judiciarisation du contentieux de police (B).

A) L'intégration à la classification tripartite des infractions

600. **Une première consécration de la classification tripartite.** Rédigé par Merlin de Douai, et présenté la veille de la séparation de la Convention, le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV (1795) n'est précédé que d'un court rapport

de son auteur. L'objet principal de ce texte est de « garantir d'une manière véritablement efficace la sûreté des personnes et des propriétés ; c'est, en d'autres termes, de donner à la police et à la justice toute l'activité, tout le ressort, toute la puissance possibles »¹. Son objet est particulièrement vaste puisqu'il s'attache à régler le droit pénal substantiel, l'activité de la police ainsi que la procédure pénale.

601. Ce code est le premier texte à consacrer la classification tripartite des infractions pénales et à réunir dans un même corpus les règles applicables aux crimes, délits correctionnels et délits de police. Cette classification découle des articles 599 et suivants relatifs aux différentes peines pénales². Auparavant, la législation révolutionnaire avait posé les bases d'une organisation judiciaire en trois degrés et avait distingué les délits de police de sûreté – les crimes –, les délits de police correctionnelle et les délits de police municipale³. Certains auteurs estiment que la classification tripartite des infractions trouverait ses racines dans l'ancien droit et la distinction qu'il opérait entre le petit criminel, le grand criminel, et la police⁴. En effet, les législations antérieures au Code des délits et des peines concevaient différentes catégories d'infractions. Néanmoins, ces analyses peuvent être tempérées. La classification tripartite des infractions pénales suppose de considérer que les différentes catégories d'infractions relèvent du droit pénal. Or l'ancien droit situait le droit de police en dehors du droit pénal *stricto sensu*. La législation révolutionnaire s'orientait également dans cette direction en posant le délit de police municipale en marge des principes fondamentaux du droit pénal. En ce sens, avant l'adoption du Code du 3 brumaire an IV, le droit français ne consacrait pas la classification tripartite des infractions.

602. La classification, vecteur de hiérarchisation judiciaire. Les raisons ayant guidé Merlin de Douai à adopter cette classification ne sont pas connues puisque le code a été adopté sans discussion parlementaire et voté sans délibération par la Convention. Certainement, elle est le reflet de l'esprit cartésien et rigoureux du juriste et de sa volonté de créer un code synthétique. La classification tripartite des

¹ Séance du 30 vendémiaire an III, Exposé des motifs, *Journal des Débats*, n°1124, p. 458-459.

² L'article 599 dispose : « Les peines sont : Ou de simple police, Ou correctionnelles, Ou infamantes, Ou afflictives ».

³ J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, PUF, 2014, n°222 et s. V. *Supra* n°565 et s.

⁴ J.-L.-E. ORTOLAN, *Éléments de droit pénal : pénalité, juridictions, procédure : suivant la science rationnelle, la législative, et la jurisprudence, avec les données de nos statistiques criminelles*, H. Plon, 1859, T. 1, n°63 ; V. MOLINIER, G. VIDAL, *Traité théorique et pratique de droit pénal*, A. Rousseau, Paris, 1893-1894, T. 1, p. 212 ; R. MERLE, A. VITU, *Traité de droit criminel*, Cujas, T. 1, 1997, p. 531 ; J.-F. CHASSAING, « Les trois codes français et l'évolution des principes fondateurs du droit pénal contemporain », *RSC*, 1993, p. 445.

infractions, en ce qu'elle aboutit à consacrer « *l'unité du droit pénal* », peut être appréhendée comme une étape du projet de centralisation normative et administrative caractéristique de l'époque. La doctrine observe ainsi que le mouvement de codification pénale déployé en Europe continentale à partir du XVIII^e siècle s'inscrit dans une politique de centralisation étatique et d'unification juridique. Un lien intime se tisse entre codification, centralisation et classification des infractions. Ce lien a été mis en évidence par Y. Cartuyvels pour lequel « *à la multiplicité complexe des réseaux de pouvoirs et à la parcellisation des souverainetés régionales ou locales de l'Ancien régime, l'État absolutiste substitue peu à peu, à travers l'étatisation de la justice, l'unification de la procédure et du droit substantiel, un rapport de souveraineté hiérarchique, vertical et linéaire* »⁵. Ces propos soulignent que la codification est un vecteur de définition de rapports verticaux entre les autorités locales et centrales. En posant des règles générales, elle permet de limiter les spécificités locales et de restreindre l'autonomie des réseaux de pouvoirs locaux. Les fonctions de la classification tripartite doivent ainsi être appréhendées en prenant en compte le contexte institutionnel de l'époque et les différentes réformes adoptées en matière d'organisation administrative et judiciaire.

603. À ce titre, l'unification du droit pénal fait suite à la réorganisation des juridictions : les justices municipales ont été supprimées, le nombre de juges de paix a été réduit et les juridictions correctionnelles ont été réorganisées au niveau de l'arrondissement⁶. La sphère locale a été vidée de nombreuses compétences au profit des échelons supérieurs de sorte que « *la voie était ouverte vers une hiérarchisation des peines : à chaque niveau, son degré pénal* »⁷. En classant les infractions pénales selon leur gravité, la classification tripartite des infractions permet donc une hiérarchisation entre les juridictions. Comme le souligne l'historien X. Rousseau, avec l'intégration des différentes peines au sein du Code des délits et des peines, « *il devenait alors possible de hiérarchiser les institutions selon la gravité des peines qu'elles étaient habilitées à infliger* »⁸. Le délit de police étant puni des peines de plus faible gravité, le tribunal de police auquel il est confié devient la juridiction située au bas de la hiérarchie judiciaire.

⁵ Y. CARTUYVELS, « Éléments pour une approche généalogique du code pénal », *Déviance et Société*, 1994, vol. 18, n°4, p. 381.

⁶ X. ROUSSEAU, « Peines de police et contravention : la formation des infractions de simple police, de la Révolution à l'Empire (1790-1815) », in B. GARNOT (dir.), *La petite délinquance du Moyen-Âge à l'époque contemporaine*, Éditions universitaires de Dijon, 1998, p. 61.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

604. Appréhendée de la sorte, cette première ébauche de classification tripartite des infractions va de pair avec la judiciarisation du contentieux de police. Alors que le droit révolutionnaire avait confié aux corps municipaux réunis en tribunal de police le contentieux de police, le Directoire revient progressivement sur les attributions répressives des municipalités en matière de police. Le juge de paix succède aux corps municipaux, ce qui aboutit à une judiciarisation du contentieux de police. Le renouvellement des autorités compétentes pour juger des contraventions fait perdre au contentieux de police une de ses caractéristiques essentielles. Il conduit à mettre fin à la plénitude municipale en matière de police et doit ainsi être analysé à la lumière du contexte propre au Directoire.

B) La judiciarisation du contentieux de police

605. **Le mouvement de centralisation administrative et judiciaire sous le Directoire.** Lors de la Révolution, les municipalités se sont vu attribuer de nombreux pouvoirs notamment en matière de police. Disposant de la plénitude municipale, elles détiennent le pouvoir d'édicter des règlements de police et d'en sanctionner les manquements en se réunissant en tribunal de police. Les municipalités sont aussi investies de larges fonctions de police judiciaire. Elles sont responsables de la « *sûreté générale* »⁹ et bénéficient de diverses forces de police afin d'y pourvoir. Elles peuvent requérir la garde nationale et les commissaires de police afin de réaliser leurs missions de police judiciaire¹⁰. Sous la Révolution, les municipalités constituent donc un échelon essentiel du dispositif policier¹¹. Sur ce point, la période du Directoire est marquée par la volonté de mettre en place un pouvoir fort et concentré¹². Le pouvoir central développe une méfiance croissante à l'égard des municipalités et revient sur certains acquis de la Constituante en matière de décentralisation. Les grandes villes en particulier sont perçues comme une menace pour l'autorité centrale en raison de leur capacité d'action subversive. Cette crainte apparaît par exemple chez le Président de la Convention Boissy d'Anglas,

⁹ Décret des 21 et 29 septembre 1791 ; Décret des 1^{er} et 8 juin 1792.

¹⁰ Art. 54 du titre I du décret du 21 mai 1790 relatif à l'organisation de la municipalité de Paris ; v. G. CARROT, « Police et révolution », in M. AUBOIN, A. TEYSSIER, J. TULARD (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen-Âge à nos jours*, Robert Laffont, 2005, p. 240 et s.

¹¹ M. PERTUÉ, « Le maintien de l'ordre : questions et réflexions », in R. MONNIER (dir.), *À Paris sous la Révolution : Nouvelles approches de la ville*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2008, p. 49-66.

¹² Sur l'ensemble de cette question, v. B. SCHNAPPER « De Thermidor à Bonaparte », in P. ARPAILLANGE, P. BOUCHER (dir.), *La révolution de la justice : des lois du roi au droit moderne*, Paris, J.-P. de Monza, 1989, p. 198 et s. Puis, à partir du Consulat, v. B. SCHNAPPER, « Compression et répression sous le Consulat et l'Empire », *Revue historique de droit français et étranger* (1922-), 1991, n°1, p. 17 et s.

qui affirme « *tantôt, comme la commune de Paris, les grandes municipalités rivalisaient avec le pouvoir suprême, et toujours avec le pouvoir supérieur ; tantôt, elles se coalisaient entre elles pour attaquer ou pour défendre tel ou tel pouvoir national* »¹³. Dans ce contexte, le régime du Directoire mène différentes actions afin de limiter l'autonomie des municipalités. Il s'agit, comme l'affirme P. Daunou devant la commission des Onze, de faire de la municipalité « *une autorité tout à la fois mieux affermie et plus sagement subordonnée* »¹⁴.

606. La réorganisation des municipalités autour du canton. Par ailleurs, les différentes réformes opérées en matière d'organisation administrative et judiciaire répondent à des enjeux pragmatiques. Dans un contexte de grave crise économique et sociale, l'organisation choisie s'inscrit dans la recherche d'une meilleure efficacité dans l'administration et la justice. La Constitution du 5 fructidor an III supprime les districts, jugés inutiles et superflus¹⁵. Elle entend réorganiser les départements et municipalités afin de réduire leur poids politique tout en renforçant certaines fonctions relevant de la déconcentration. La Constitution, complétée de plusieurs textes adoptés ultérieurement¹⁶, procède à un redécoupage administratif en matière de municipalités. Elle rompt avec le couple traditionnel commune-municipalité¹⁷ et pose désormais le canton comme l'échelle de la municipalité. Les communes de moins de 5 000 habitants ne disposent que d'un agent municipal et d'un adjoint et l'ensemble des agents d'un canton forment la municipalité¹⁸. Celles de 5 000 à 10 000 habitants ont une administration municipale propre car elles correspondent peu ou prou à l'échelle cantonale¹⁹. Quant aux grandes villes, elles sont divisées en trois municipalités au moins²⁰. La réforme est d'autant plus sévère concernant les grandes villes que celles-ci sont divisées en au moins trois municipalités. Elles perdent leur autonomie en matière d'administration de la police, cette fonction étant confiée à un bureau central désigné par le département et approuvé par le directoire exécutif²¹. Soumises au principe hiérarchique et étroitement surveillées,

¹³ Adresse de Boissy d'Anglas, *Moniteur*, 14 messidor an III, p. 1144, n°284.

¹⁴ Adresse de Daunou au nom de la Commission des Onze, *Moniteur*, 24 messidor an III, p. 1185, n°294.

¹⁵ Adresse du député Salengros, *Moniteur*, 23 messidor an III, p. 1177, n°292.

¹⁶ Titre VII de la Constitution du 5 fructidor an III ; loi du 21 fructidor an III ; loi du 19 vendémiaire an IV.

¹⁷ L. FUGÈRE, J.-P. MACHELON, F. MONNIER (dir.), *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, PUF, 2002, p. 146.

¹⁸ Art. 178 à 181 de la Constitution du 5 fructidor an III.

¹⁹ Art. 182 de la Constitution du 5 fructidor an III.

²⁰ Art. 183 de la Constitution du 5 fructidor an III.

²¹ Art. 184 de la Constitution du 5 fructidor an III.

les administrations locales deviennent ainsi de véritables « *courroies de transmission du gouvernement* »²² assurant le maintien de l'ordre et la surveillance de la population sur leur territoire.

607. Une conséquence : la compétence du juge de paix en matière de police. La réforme de l'organisation judiciaire sous le Directoire se traduit par l'institution d'une justice centralisée et contrôlée par le pouvoir central²³. En matière de police, elle conduit au transfert du contentieux de police au juge de paix par la Constitution du 5 fructidor an III. L'article 233 figurant dans le Titre VIII dédié au pouvoir judiciaire, pose ainsi le principe selon lequel « *La connaissance des délits dont la peine n'excède pas, soit la valeur de trois journées de travail, soit un emprisonnement de trois jours, est déléguée au juge de paix, qui prononce en dernier ressort* ». Peu commentée, cette disposition est reprise et approfondie dans les articles 150 et 151 du Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV. Le contentieux de police relève désormais du tribunal de police situé dans l'arrondissement de chaque administration municipale. Cette juridiction est composée d'un juge de paix et de deux assesseurs.

608. De nouveau, des incertitudes se font jour concernant les raisons ayant guidé le constituant puis le rédacteur du Code de brumaire à confier le contentieux de police au juge de paix - qui avait pourtant perdu l'essentiel de ses attributions en matière correctionnelle - plutôt qu'aux municipalités. Cette question n'a pas été directement discutée lors des travaux préparatoires de la Constitution et le Code des délits et des peines n'a pas été accompagné de travaux permettant d'en saisir les enjeux. Une des raisons avancées est d'ordre purement matériel : les municipalités ne seraient pas suffisamment pourvues en officiers pour assurer la répression en matière de police en raison de la réorganisation des municipalités-cantons. Cette idée est avancée par M. Grenier qui explique qu'« *un agent était seulement dans chaque commune. Or, dans cet état des choses, il n'y avait plus lieu de revenir à la police municipale, puisque, pour s'en procurer les avantages, il eût fallu les mêmes déplacements, les mêmes dépenses que pour recourir au juge de paix* »²⁴.

609. La distinction police administrative et police judiciaire dans le Code du 3 brumaire an IV. Il peut être soutenu que la judiciarisation du contentieux de

²² G. BIGOT, *L'administration française. Politique, droit et société (1789-1870)*, LexisNexis, 2014, t. 1, p. 100.

²³ J.-C. FARCY, *L'histoire de la justice française de la Révolution à nos jours*, PUF, 2001, p. 196.

²⁴ J.-G. LOCRÉ, *Législation civile, commerciale et criminelle, ou commentaire et complément des codes français*, Bruxelles, Méline, 1831, T. 25, p. 365.

police répond avant tout au vœu de limiter les attributions de police des municipalités. Elle s'inscrit dans la continuité du principe de distinction entre police administrative et police judiciaire posé dans le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV. En matière de police, il concentre un double projet : approfondir la rationalisation de la police entamée sous la Révolution et jeter les bases d'une force de police au service de l'État. Les articles 16 à 20 du livre I^{er} sont ainsi consacrés à la police, à sa fonction et à ses différentes formes. Au sein de ce livre I^{er}, l'article 18 consacre la distinction entre police administrative et police judiciaire. L'article 19 donne pour la première fois une définition finaliste de la police administrative. Il pose qu'elle « a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale. Elle tend principalement à prévenir les délits ». Son action est conçue de manière complémentaire à celle de la police judiciaire qui « recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves, et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir » (art. 20).

610. Les enjeux précis de cette distinction sont incertains. Peu de travaux historiques ont été menés à ce sujet et le code n'est précédé d'aucuns travaux préparatoires, ce qui complexifie l'analyse. Il est probable qu'en dissociant chaque activité, le code entend rationaliser la police et la consolider autour du pouvoir central. Comme l'a mis en lumière J. Buisson, la distinction entre police administrative et police judiciaire pose les bases nécessaires à l'édification d'une force publique placée sous l'autorité de l'État central. La création de la catégorie de la police judiciaire permet de confier certaines fonctions autrefois dévolues aux magistrats et relevant d'une sorte d'information préalable²⁵, à la force publique placée sous l'autorité de l'exécutif²⁶. La distinction est aussi à l'origine de la création d'une véritable force publique organisée sous la direction du ministère de la Police générale²⁷. En isolant la police des autres activités administratives, il est désormais possible de la confier à un organe spécifique²⁸.

611. Sur un plan conceptuel, la distinction entre police administrative et police judiciaire peut s'expliquer par le souci de rationaliser la police et de préciser son

²⁵ Ainsi, F. HÉLIE voit dans l'ancienne information de procédure criminelle l'ancêtre de la police judiciaire ; v. F. HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle ou théorie du Code d'instruction criminelle*, 2^e éd., Paris, Henrion Plon, 1867, T. III, p. 9 et s.

²⁶ J. BUISSON, *L'acte de police*, th. Univ. Lyon III, 1988, p. 187 et s. ; V. J. BUISSON, « Les leçons de l'histoire sur la notion de police judiciaire », in *Mélanges Decocq*, LexisNexis, 2004, p. 37 et s.

²⁷ Loi du 12 nivôse an IV.

²⁸ O. RENAUDIE, *La préfecture de police de Paris*, LGDJ, 2008, p. 65.

articulation avec la justice. La police judiciaire est désormais conçue comme l'activité précédant essentiellement la justice²⁹ et prenant appui sur les mêmes moyens - ce qui justifie d'ailleurs qu'elle soit soumise à des garanties similaires à l'activité judiciaire. Lors de l'adoption du Code, ces efforts de rationalisation sont jugés plutôt décevants. Perçue tantôt comme une sorte de démembrement du pouvoir judiciaire tantôt comme l'expression des droits de police³⁰, la police judiciaire suscite une certaine confusion au sein de la doctrine. Certains auteurs peinent à comprendre le sens du mot police et relèvent ses significations contradictoires. Ainsi, A. Guichard estime : « *peut-être est-ce une expression impropre que celle de police judiciaire, pour désigner une autorité qui ne juge rien (...). D'une part, on définit la police comme une autorité qui ne juge pas, qui est même incompatible avec la fonction de juger ; et, d'autre part, on donne le nom de tribunal de police à l'une des autorités chargées de juger les délits* »³¹. Cette confusion continuera d'apparaître de manière prégnante lors de la rédaction du Code pénal de 1810. Ainsi, Treilhard fera remarquer que « *la police administrative et la police judiciaire se touchent de si près, qu'il est très difficile de distinguer où l'une finit et où l'autre commence* »³². Ces propos soulignent la difficulté à concevoir une séparation de la fonction de police en différentes catégories juridiques et du caractère ambivalent des choix faits par le législateur en matière de police. Face à une activité empruntant nécessairement à l'administratif et au judiciaire, Merlin de Douai a néanmoins fait le pari d'ériger cette dualité en qualité plutôt que « *d'assainir l'anomalie originare de la police* »³³.

612. Le resserrement de la police municipale autour de la police administrative. En dissociant les attributions judiciaires et administratives de la police et donc en approfondissant le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, le Code de brumaire s'attaque indirectement à la plénitude municipale en matière de police. La distinction entre police administrative et judiciaire a une influence sur les compétences répressives des municipalités. Cette distinction, dont l'objet politique est la centralisation du

²⁹ Art. 20 C. du 3 brumaire an IV : « *La police judiciaire recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves, et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir* ».

³⁰ V. J. BUISSON, *L'acte de police*, op. cit., p. 192 ; F. HÉLIE, op. cit., p. 15.

³¹ A.-C. GUICHARD, *Dictionnaire de la police administrative et judiciaire, et de la justice correctionnelle*, Paris, chez l'Auteur, rue Hautefeuille, au coin de celle des Deux-Portes, n°14, 1796, p. 322-323, entrée « police ».

³² J.-G. LOCRÉ, op. cit., T. 25., p. 203.

³³ P. NAPOLI, op. cit., p. 242.

dispositif policier, conduit à confier aux autorités municipales essentiellement des fonctions de police judiciaire. Ces missions relevant de l'exécution des lois de l'État, elles sont exercées pour le compte du pouvoir central³⁴. Les attributions de police judiciaire sont mises en œuvre dans un cadre déconcentré³⁵. En somme, la réforme aboutit à resserrer la police municipale agissant sans habilitation législative expresse autour de la seule police administrative.

613. La fin de la plénitude municipale en matière de police. Par ailleurs, le transfert du contentieux de police au juge de paix met fin à la police contentieuse, c'est-à-dire à la compétence répressive autrefois reconnue comme inhérente à la police municipale. Bien que les dispositions les plus commentées au sujet du contentieux de police soient celles qui le confient au juge de paix³⁶, les articles 595 et 596 sont particulièrement éloquents quant aux objectifs poursuivis par le législateur. L'article 595 abroge le décret des 19 et 21 juillet 1791 relatif à la police municipale et l'article 596 pose qu'« *en conséquence, tout exercice du pouvoir judiciaire, ci-devant attribué aux municipalités, pour la punition des délits de police municipale et de police rurale, leur est interdit à l'avenir* ». La référence à « *l'exercice du pouvoir judiciaire* » doit s'entendre de la fonction de juger et non des attributions de police judiciaire. Par cette disposition, les municipalités perdent les compétences juridictionnelles qu'elles détenaient au début de la Révolution. Au total, au titre des attributions propres des municipalités, il ne reste plus que la police administrative et celle-ci peut désormais être exercée par l'État.

614. La suppression de la police contentieuse va de pair avec l'intégration de la commune au sein de l'administration publique³⁷. La commune n'est plus véritablement une institution sociale globale, parallèle et extérieure à l'État. Conçue comme une personne publique, elle peut désormais se voir opposer le principe de séparation des pouvoirs. Pour cette raison, le jugement du contentieux de police est soustrait à la compétence des corps municipaux. La disparition de la compétence répressive des communes en matière de police ne résulte pas d'un simple choix technique de confier ce contentieux au juge de paix. Elle exprime la volonté des

³⁴ Ex. : l'article 19 du décret du 21 fructidor an III ; G. BIGOT, *L'administration française. Politique, droit et société (1789-1870)*, op. cit., p. 102-103.

³⁵ Il s'agit bien évidemment d'un anachronisme que de parler de « *déconcentration* », mais cette expression souligne le fait que la police municipale intervient alors au nom de l'État central.

³⁶ Art. 150 et art. 151 du Code pénal.

³⁷ Titre VIII de la Constitution du 5 fructidor an III, notamment art. 193 et 194.

pouvoirs publics de limiter l'autonomie des communes en limitant leur plénitude de compétence.

615. La suppression de cette compétence, bien qu'elle soit aujourd'hui appréhendée comme une « *vertueuse application de la séparation des pouvoirs* »³⁸, constitue une première étape dans la rupture avec le modèle ancien et révolutionnaire de l'infraction de police. Le délit de police du Code du 3 brumaire an IV préfigure la future contravention : une infraction progressivement détachée de l'exercice de la fonction de police. Ainsi, J.-H. Robert estime qu'avec la fin de la plénitude municipale en matière contraventionnelle « *la répression de ces infractions sortait du domaine de la sanction administrative pour entrer dans celle du droit pénal où elles se trouvent encore* »³⁹. De même, S. Detraz considère qu'en supprimant la juridiction municipale, le Code de brumaire « *marque l'entrée complète des ancêtres des contraventions au sein du droit pénal* »⁴⁰. Intégrées au droit pénal par le Code de brumaire, les contraventions peuvent désormais trouver un nouveau fondement dans le Code pénal.

II) La consécration de la contravention sous l'Empire

616. La contravention telle qu'elle existe de nos jours a été consacrée par le Code pénal de 1810 et le Code de l'instruction criminelle. Dans la continuité du mouvement entamé sous le Directoire et le Consulat, elle perd son fondement policier pour être considérée comme l'infraction de plus faible gravité du Code pénal. Allant plus loin que le Code du 3 brumaire an IV, le Code pénal de 1810 confirme la classification tripartite des infractions et attribue une définition formelle à la contravention. Il la définit comme l'infraction de la gravité la plus faible (A). En dépit de l'intégration de la contravention au sein du droit pénal, la catégorie consacrée par le Code pénal reste hybride et conçue en marge des crimes et délits (B).

³⁸ J.-H. ROBERT, « Le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV et sa marque dans le droit pénal actuel », in UNIVERSITE PANTHEON-ASSAS (dir.), *Code pénal et Code d'instruction criminelle, Livre du Bicentenaire*, Dalloz, 2010, p. 37.p. 43.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ S. DETRAZ, « Faut-il maintenir les contraventions dans le domaine pénal ? », in B. DE LAMY, V. MALABAT, M. GIACOPELLI (dir.), *Droit pénal : le temps des réformes*, Litec coll. Colloques et débats, 2011, p. 40.

A) La contravention, infraction de faible gravité

617. L'article 1^{er} du Code pénal de 1810 : la classification tripartite précisée.

Dès 1801, un projet de réforme de la procédure pénale et du droit pénal et de création d'un « *Code criminel, correctionnel et de police* » est confié à une commission nommée par les consuls⁴¹. Une discussion devant le Conseil d'État est entamée en mai 1804. Cependant, le projet est interrompu jusqu'en 1808. À partir de cette date, il est décidé de traiter de la procédure et du droit pénal dans deux ensembles distincts. En 1810, le Code pénal est finalement adopté. Il se présente comme une œuvre de modernité dont l'objet est de réaliser un compromis entre les idées de l'Ancien Régime et celles de la Révolution⁴². Il poursuit différents objectifs : il est un véritable « *code de la rigueur* »⁴³ conçu pour affermir la répression des infractions. Il apparaît également comme un instrument professionnel au service d'une rationalisation du domaine juridique⁴⁴. Ainsi, le Code pénal de 1810 reste profondément attaché au principe de légalité des délits et des peines et entend le décliner en posant d'avance les règles qualifiant les infractions et sanctionnant leurs auteurs⁴⁵. Il s'ouvre sur un article 1^{er} rédigé en ces termes : « *L'infraction que les lois punissent des peines de police est une contravention. L'infraction que les lois punissent de peines correctionnelles est un délit. L'infraction que les lois punissent d'une peine afflictive ou infamante est un crime* »⁴⁶. Par cette disposition, il introduit une certaine rigueur dans la qualification de chaque infraction. En effet, l'article 1^{er} constitue le premier texte attribuant une dénomination spécifique à chaque infraction en rupture avec la tradition selon laquelle le mot « *délit* » désignait indifféremment tout type d'infraction⁴⁷.

⁴¹ J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 460 ; A. ESMEIN, *Histoire de la procédure criminelle en France et spécialement de la procédure inquisitoire, depuis le XII^e siècle jusqu'à nos jours*, L. Larose, 1882, p. 482 et s.

⁴² F. LORMANT, « La Révolution du Droit pénal (1791-1810) », in V. LEMONNIER-LESAGE, F. LORMANT (dir.), *Mélanges en l'honneur de Christian Dugas de la Boissony*, Presses universitaires de Nancy, 2009, p. 151 et s.

⁴³ J.-L. HALPÉRIN, « L'Empire, hérite et lègue », in P. ARPAILLANGE, P. BOUCHER (dir.), *La révolution de la justice : des lois du roi au droit moderne*, Paris, J.-P. de Monza, 1989, p. 233.

⁴⁴ P. LASCOUMES, P. PONCELA, P. LENOËL, *Au nom de l'ordre : une histoire politique du code pénal*, Hachette, 1989, p. 198.

⁴⁵ *Ibid.* ; v. également, Y. JEANCLOS, « De 1810 à 2010 : le Code de 2010 en mouvement », in SÉNAT, *Bicentenaire du Code pénal 1810-2010*, colloque organisé les 25 et 26 novembre 2010, p. 84.

⁴⁶ V. P. PICHOT, « L'article premier du code pénal de 1810 », *Revue historique de droit français et étranger* (1922-), 2011, n°4, p. 559.

⁴⁷ TREILHARD, *Archives parlementaires*, 2^e série, T. X, p. 490.

618. L'émergence d'un critère formel de définition de la contravention. Sa nouveauté réside dans le fait qu'il choisit comme critère celui de la gravité de la peine légale⁴⁸. Le critère de la peine permet la qualification de chaque infraction et engendre de nombreuses conséquences juridiques. Il détermine la juridiction compétente pour connaître du litige et de la procédure applicable à chaque infraction. La classification emporte des effets sur le plan de la prescription de l'action publique et de la peine. Cette distinction détermine le régime de fond des infractions, notamment sur le plan de la complicité, du cumul des peines, de la récidive, des circonstances atténuantes, du sursis et de la solidarité.

619. La question des fondements de la classification tripartite et des raisons ayant guidé le législateur à l'adopter est controversée. L'article 1^{er} du Code pénal a été adopté sans discussion⁴⁹. Le principe de la classification tripartite selon la gravité de la peine semble ainsi s'être imposé de lui-même lors de la rédaction du code⁵⁰. De plus, comme le relève H. Bekaert, peu de recherches ont été menées sur les fondements du principe de la classification⁵¹. Pour expliquer le choix de ce modèle, plusieurs auteurs estiment qu'il découle simplement de la tripartition préalable des juridictions répressives. Le Code de l'instruction criminelle ayant été rédigé en premier, l'article 1^{er} du Code pénal serait une simple conséquence de l'organisation tripartite des juridictions. D'autres auteurs estiment que le choix de la classification tripartite tient aux conceptions criminologiques de l'époque. Le Code pénal de 1810, « *code du crime et non du criminel* », traiterait les infractions selon une pénologie abstraite qui serait au fondement du traitement pénal de l'ensemble des infractions⁵².

⁴⁸ Pour autant, comme l'a révélé P. Pichot, dans la pensée des rédacteurs du code, le critère de la peine ne se suffit pas à lui-même et il fonctionne de pair avec la définition de la juridiction compétente. Cette analyse est soutenue par l'exposé des motifs du code où le comte Treilhard affirme « *Désormais, le mot crime désignera les attentats contre la société qui doivent occuper les cours criminelles ; le mot délit sera affecté aux désordres moins graves qui sont du ressort de la police correctionnelle ; enfin le mot contravention s'appliquera aux fautes contre la simple police* », TREILHARD, *Archives parlementaires*, 2^e série, t. X, p. 490.

⁴⁹ J.-G. LOCRÉ, *op. cit.*, T. XXXI, pp. 103 ; 124 ; 134 ; 152 et 177.

⁵⁰ Quelques discussions révèlent toutefois que certains conseillers d'État n'étaient pas particulièrement favorables à ce mode de classification. Ainsi, Regnaud de Saint-Jean d'Angély, estimait que le système dégagé par les lois de 1791 était plus clair et cohérent, dès lors qu'il classait les peines selon leur nature et les réglait dans des codes séparés qui permettaient de mieux identifier le juge compétent. V. Séance 29 octobre 1808, T. XXX, p. 85 et s.

⁵¹ M.-H. BEKAERT, « Ordre social et structure conventionnelle », *Journal des tribunaux*, 5 oct. 1947, n°3738, p. 457.

⁵² J. MOULY, « La classification tripartite des infractions dans la législation contemporaine », *RSC*, 1982, p. 4 ; V. aussi, R. MERLE, A. VITU, *op. cit.*, t. I, p. 534.

620. Un critère formel : la faible gravité. La classification proposée à l'article 1^{er} du Code pénal a des conséquences sur le fondement de la contravention. En consacrant le critère de la peine légale comme critère de classification des infractions, il institue, du moins formellement, une distinction de degré entre crimes, délits et contraventions. Ces dernières ne sont plus uniquement appréhendées comme de simples infractions de police, c'est-à-dire des infractions définies par leur objet et leur nature policière, mais aussi comme celles situées au bas de l'échelle de gravité des infractions. Sur ce point, le Code pénal opère un premier bouleversement dans la notion criminologique de contravention. Cette idée est mise en avant par F. Chabas qui estime que les rédacteurs du Code pénal ont délaissé la définition matérielle de la contravention de police au profit d'une définition formelle par le critère de la peine⁵³. Dans le même sens, J.-H. Robert affirme que du fait de l'unification du droit pénal réalisée par les codes pénaux, la frontière séparant les contraventions des autres infractions cesse « *d'être qualitative pour devenir quantitative* »⁵⁴. Ils critiquent alors l'intégration de manquements étrangers à la police dans la catégorie de la contravention⁵⁵.

621. Les raisons ayant motivé l'adoption d'un critère formel de définition des contraventions sont d'ordre procédural. Les rédacteurs du code ont choisi un critère formel et quantitatif de définition des contraventions afin d'élargir le champ contraventionnel. Cette méthode a permis d'élargir la compétence du juge de paix et de désengorger les autres juridictions répressives⁵⁶. Il peut aussi être avancé qu'en choisissant de définir les contraventions comme les infractions de faible gravité, le Code pénal entend faire disparaître le « *délit de police municipale* » par trop lié aux attributions répressives des municipalités. En définissant la contravention de manière formelle et non de manière matérielle, il revient sur l'idée selon laquelle il y a des infractions relevant « *par nature* » de la police – et notamment de la police municipale.

622. Le contenu de la catégorie de la contravention dépend désormais de la seule volonté du législateur. Les municipalités et autres autorités de police ne sont plus compétentes pour définir les contraventions. À la différence des textes précédents, le Code pénal de 1810 ne prévoit pas de sanction générique pour les manquements

⁵³ F. CHABAS, « La notion de contravention », RSC, 1969, p. 7 et s.

⁵⁴ J.-H. ROBERT, « Le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV et sa marque dans le droit pénal actuel », *op. cit.*, p. 46.

⁵⁵ F. CHABAS, « La notion de contravention », *op. cit.*, p. 28.

⁵⁶ F. CHABAS, *op. cit.*, p. 28.

aux règlements de police municipaux⁵⁷. De même, le Code pénal de 1810, à la différence du Code du 3 brumaire an IV et du décret des 19 et 22 juillet 1791, ne prévoit pas de sanction. Cet oubli du législateur, qu'il soit volontaire ou non exprime l'attachement du Code pénal au règne de la loi. Il témoigne de la réticence des pouvoirs publics à admettre les sources non législatives du droit pénal caractéristiques du droit pénal de police. En ce sens, le choix du critère formel exprime le légicentrisme et une certaine centralisation du droit pénal de police.

623. La contravention perd donc formellement son fondement policier pour acquérir un fondement légal. La disparition de la référence à la police comme fondement de la contravention s'inscrit dans le mouvement de négation de la police dans le cadre de la théorie libérale. Elle prolonge l'analyse selon laquelle la police municipale, ancienne fonction sociale globale, « a été démembrée par l'érection des éléments constitutifs en catégories autonomes ou par leur intégration dans des catégories plus générales »⁵⁸. La contravention n'est plus conçue comme un délit de police municipale, symbole des attributions répressives inhérentes au pouvoir de police municipal, mais comme une catégorie technique reposant sur un critère purement formel.

B) La dualité de fondement de la contravention

624. **Les limites théoriques de la classification tripartite.** La classification tripartite des infractions selon le critère de la peine a fait l'objet de critiques de la part de la doctrine. La plus célèbre est certainement celle formulée par le juriste P. Rossi. Selon cet auteur, l'article 1^{er} du Code pénal renferme une dimension despotique, immorale et illogique⁵⁹. Il affirme ainsi : « la division des actes punissables en crimes, délits et contraventions, tirée du fait matériel et arbitraire de la peine, révèle à elle seule, ce nous semble, l'esprit du code et du législateur. C'est dire au public : ne vous embarrassez pas d'examiner la nature intrinsèque des actions humaines ; regardez le pouvoir ; fait-il couper la tête à un homme, concluez-en que cet homme est un grand

⁵⁷ En effet, il faudra attendre une réforme de 1832 pour que l'article 471§15 prévoie que seront sanctionnés ceux « qui ne s'étaient pas conformés aux règlements et arrêtés publiés par l'autorité municipale ». Pendant un temps, les juges seront d'ailleurs contraints de regarder les lois de 1791 et le Code des délits et des peines comme non abrogés concernant les sanctions assortissant les règlements de police, afin de réprimer les manquements à ces règlements. *Infra* n°657.

⁵⁸ É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, T. II, p. 459 et s.

⁵⁹ Dans son *Traité de droit pénal*, il s'élève plus généralement contre le principe même d'une classification législative, estimant que toute classification « comme expression de la vérité, (...) n'est jamais qu'approximative et sujette à de nombreuses anomalies ». V. P. ROSSI, *Traité de droit pénal*, Guillaumin et Cie, Paris, 1855, T. 1, p. 285.

scélérat »⁶⁰. Selon P. Pichot, l'analyse de P. Rossie constitue une dénonciation du légicentrisme du code⁶¹. Cette critique est reprise de manière plus nuancée par É. Boitard. Admettant l'intérêt pratique de la classification et son utilité sociale, il relève son « *extrême bizarrerie* », en ce qu'« *au lieu de faire dériver de la gravité du fait la gravité du nom et de la peine, c'est au contraire de la gravité de la peine, sans s'inquiéter le moins du monde de la moralité du fait, que le législateur français fait dériver le nom qu'il imprime à cet acte* »⁶².

625. De manière quasi-unanime, la doctrine s'est élevée contre ces deux critiques, vues comme illogiques et reposant sur un sophisme. Elle considère que ces analyses procèdent d'une confusion entre le fondement de la distinction et le critère requis pour son application⁶³. Certains auteurs considèrent ainsi que l'analyse faite par P. Rossi aurait la même portée que la critique faite à un pharmacien qui classerait ses médicaments d'après leur étiquette et non d'après leur contenu⁶⁴. La majorité de la doctrine reconnaît ainsi les intérêts pratiques de la classification tripartite dans la mesure où elle est « *en harmonie profonde avec les tendances générales du droit criminel classique* »⁶⁵. Il reste que certains auteurs comme M.-H. Bekaert sont peu convaincus par la réalité du critère formel. Pour ce dernier, « *le recours à des critères quantitatifs est un processus illusoire et une périlleuse concession à des facilités apparentes* »⁶⁶. En qualifiant une infraction de crime, délit ou contravention, le législateur porterait nécessairement une appréciation qualitative sur la nature du manquement reproché. M.-H. Bekaert conclut qu'« *en préfixant une classification par degrés successifs formant palier, le législateur se prononce tacitement sur la nature et la qualité de l'infraction, avec la même rigueur que s'il obéissait aux critères qualitatifs. Mais, comme il s'écarte de l'observation naturelle des faits, il accroît la dissociation, que l'imperfection de nos facultés laisse subsister entre la réalité et le droit* »⁶⁷.

⁶⁰ P. ROSSI, *op. cit.*, p. 42.

⁶¹ J. LÉAUTÉ, R. VOUIIN, *Droit pénal et criminologie*, PUF, 1956, p. 135.

⁶² É. BOITARD, *Leçons de droit criminel*, Marchal et Billard, Paris, 1890, p. 22.

⁶³ Ex. : J. LÉAUTÉ, R. VOUIIN, *op. cit.*, p. 135 ; H. DONNEDIEU DE VABRES, *Traité de droit criminel et de législation pénale comparée*, Librairie du Recueil Sirey, 1947, p. 96 ; P. BOUZAT, J. PINATEL, *Traité de droit pénal et de criminologie*, Dalloz, 1970, p. 209 ; W. JEANDIDIER, *Droit pénal général*, Domat, Montchrestien, 1988, p. 182.

⁶⁴ P. BOUZAT, J. PINATEL, *op. cit.*, p. 209.

⁶⁵ R. MERLE, A. VITU, *op. cit.*, p. 503 ; F. DESPORTES, F. LE GUNHEC, *Droit pénal général, op. cit.*, p. 89. ; B. BOULOC, *Droit pénal général*, Dalloz, 2023, p. 199 ; M.-L. RASSAT, *Droit pénal général*, Ellipses, 2017, p. 291. Plus généralement, l'opposition entre les modèles bipartites et tripartites a été profondément relativisée, puisque les modèles bipartites connaissent souvent d'une troisième catégorie d'infractions. V. J. PRADEL, *Droit pénal général*, 2019, Éd. Cujas, p. 270. Contra, R. BERNARDINI, M. DALLOZ, *op. cit.*, 2023, p. 23.

⁶⁶ M.-H. BEKAERT, *op. cit.*, p. 461.

⁶⁷ *Ibid.*

626. Un bipartisme latent. À différents égards, il peut être avancé que le Code pénal de 1810 consacre un bipartisme entre les crimes et délits et les contraventions. Les crimes et délits sont traités conjointement dans les trois premiers livres et les contraventions sont isolées au sein du quatrième livre du Code. Ces deux matières apparaissent à ce point distinctes que les rédacteurs parlent du « *Code de police de sûreté* » pour évoquer les trois premiers livres du Code et du « *Code de police simple* » pour le dernier⁶⁸. Lorsqu'il présente l'exposé des motifs du quatrième livre du Code à la commission du corps législatif, le comte Réal justifie ce choix de structuration en affirmant que le dernier livre « *concourant par des moyens différents au même résultat, e[st] le complément nécessaire et indispensable des trois premi[ers]* »⁶⁹.

627. Par ailleurs, dans l'esprit des rédacteurs, les crimes et délits ont une visée répressive, alors que les contraventions poursuivent une finalité davantage préventive. Les contraventions ne sont punies qu'afin de prévenir la commission de crimes⁷⁰. Le comte Réal explique que si les livres consacrés aux crimes et délits « *assurent le repos de la cité, par le supplice du criminel consommé qui lui fait la guerre, les dispositions du Code de police simple arrivent au même but en faisant la guerre aux petites passions, à ces contraventions légères dont l'habitude ne conduit que trop souvent aux grands crimes* ». Différents par leur nature et leur fonction, les deux ensembles d'infractions sont conçus comme complémentaires. Le comte Réal avance notamment que « *pendant que les dispositions précédentes assurent le repos de la cité, par le supplice du criminel (...), les dispositions du Code de police simple arrivent au même but en faisant la guerre aux petites passions, à ces contraventions légères dont l'habitude ne conduit que trop souvent aux plus grands crimes* »⁷¹. Ces divers éléments révèlent l'ambivalence du Code pénal au sujet des contraventions : par son article 1^{er}, il les assimile aux autres infractions et par sa structure, il en révèle la spécificité.

628. Le resserrement de la contravention du Code pénal autour de la police administrative. Cette ambivalence est accentuée par le fait que le Code pénal, tout en attribuant un critère formel de définition aux contraventions, les recentre autour de la police administrative et en particulier de la police générale – bien qu'il n'existe pas de distinction théorique entre police générale et spéciale à l'époque⁷². Les

⁶⁸ Comte Réal, « *Exposé des motifs 4^e livre* », in J.-G. LOCRÉ, *op. cit.*, T. XV, p. 596, séance du 10 février 1810.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Il convient cependant de noter que la distinction entre police générale et spéciale n'est pas encore faite à cette époque, au sein de la doctrine ; v. J.-B. GUYONNET, « Police générale, police spéciale : une crise

infractions énumérées dans le livre IV du Code sont pour beaucoup des infractions punissant des manquements à des obligations de faire⁷³. Elles comprennent de nombreuses inexécutions d'obligations positives telles que l'entretien des fours, le nettoyage des rues, la réparation des édifices menaçant de ruine, etc. Les contraventions conservent une finalité préventive puisqu'elles ont moins pour objet de réprimer la réalisation d'un dommage que de prévenir certains risques en sanctionnant le non-respect de règles de police. Elles peuvent réprimer de simples infractions d'omission, peu admises dans le reste de la matière pénale⁷⁴.

629. Ensuite, le resserrement autour de la police générale est perceptible dans le choix du périmètre du livre dédié aux contraventions. Lors de la rédaction de son Livre IV, la question s'est rapidement posée de déterminer si le Code avait vocation à intégrer les infractions punies dans des branches du droit annexes. Les rédacteurs se sont notamment interrogés sur le point de savoir si les infractions relevant de matières spéciales devaient figurer dans cette partie du Code. Les discussions au sujet de certaines dispositions du livre IV témoignent de la sensibilité des rédacteurs à la question de la place des droits pénaux spéciaux issus des lois particulières⁷⁵.

630. Les discussions sur l'article 484 du Code pénal manifestent les difficultés découlant de l'intégration d'infractions relevant de droits pénaux particuliers au sein du Code pénal. Cet article est la disposition la plus débattue de l'ensemble du livre IV. Des difficultés s'élèvent sur le point de savoir si certaines infractions relevant du droit rural doivent figurer dans ce livre. Dans sa première version, cette disposition prévoit que toutes les matières qu'elle liste demeurent régies par les lois et règlements non codifiés et restés en vigueur⁷⁶. Constatant le risque qu'émergent des vides juridiques, le comte Berlier formule la crainte qu'« *en spécialisant, on croit dire beaucoup et l'on s'expose à omettre. La nomenclature que contient l'article est très longue et pourtant, il est à craindre qu'elle ne soit incomplète, et qu'ensuite les juges ne se trouvent gênés par le silence gardé sur quelques points* »⁷⁷.

631. Finalement, l'article 484 est adopté et pose le principe selon lequel « *dans toutes les matières qui n'ont pas été réglées par le présent Code et qui sont régies par des*

sans fin ? », in X. DUPRÉ DE BOULOIS (dir.), *Les classifications en droit administratif*, Mare et Martin, 2021, p. 137 et s.

⁷³ J.-H. ROBERT, « L'obligation de faire pénalement sanctionnée », *Arch. Phil. Droit.*, 44, 2000, p. 156.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Il ne s'agit donc pas de la question de la place du droit pénal spécial au sein du Code pénal. En effet, le Code pénal ne porte pas que sur le droit pénal général, puisqu'il traite de nombreuses infractions, et donc contient beaucoup de dispositions relevant du droit pénal spécial. V. R. LEGROS, « L'influence des lois particulières sur le droit pénal général », *RSC*, 1968, p. 233.

⁷⁶ J.-G. LOCRIÉ, *op. cit.*, T. XV, p. 579.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 586

lois et règlements particuliers, les cours et les tribunaux continueront de les observer ». Certains auteurs voient alors dans cette disposition la marque de la reconnaissance du droit pénal administratif et technique⁷⁸. Il reste qu'en excluant les règlements et lois dans les matières spéciales, l'article 484 a surtout pour objet de limiter le domaine des contraventions et de le centrer autour de la police générale. Cet article doit être rapproché des discussions sur la question de savoir si certaines infractions relevant du droit rural devaient être exclues ou non du livre relatif aux contraventions⁷⁹. Il s'agit d'infractions de faible gravité, qui pourraient facilement intégrer le livre IV, si le seul fondement de la contravention de police était le critère de la peine. Or les rédacteurs préfèrent renvoyer ces infractions au code rural - ce qui emporte son maintien en vigueur⁸⁰.

632. Dans tous les cas, l'exclusion de ces matières spéciales traduit la circonspection des rédacteurs du Code à l'égard des incriminations ayant un fondement réglementaire. Comme le souligne J.-H. Robert, *« jamais aucun législateur ne réussit, jusqu'à nos jours, à intégrer dans le Code pénal la police rurale et plus généralement toutes les polices spéciales : la plupart des incriminations correspondantes ne sont pas prévues par des lois mais, comme sous l'Ancien Régime, par des règlements administratifs émanant d'autorités plus ou moins inférieures, et sanctionnés d'avance et indistinctement par des lois dont les auteurs ne savent pas avec précision ce qu'ils punissent »*⁸¹.

633. **La dualité de fondements de la contravention.** De manière générale, la contravention de 1810 a ses juges, sa procédure et ses règles propres⁸². S'inscrivant dans la continuité de l'ancienne infraction de police, elle obéit à un régime original inspiré de son double fondement⁸³. D'une part, certains éléments de son régime rappellent sa dimension policière tels que le maintien du versement du montant de

⁷⁸ J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », in *Mélanges Jean Pradel*, Cujas, 2006, p. 164 ; J.-H. ROBERT, « L'obligation de faire pénalement sanctionnée », *op. cit.*, p. 154 et s.

⁷⁹ J.-G. LOCRÉ, *op. cit.*, T. XV, p. 586 et s.

⁸⁰ Finalement, la loi du 28 avril 1832 conduira à l'intégration au sein du Code pénal des dispositions pénales du Code rural – à l'exclusion, toutefois, du droit forestier. V. J.-H. ROBERT, « Le livre V du Code pénal : du désir au rejet », in *Peine, dangerosité, quelles certitudes ?*, Dalloz, 2010, p. 16 et s. ; M.-L. RASSAT, *Droit pénal spécial*, Dalloz, Précis, 2018, pp. 8-9.

⁸¹ J.-H. ROBERT, « Le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV et sa marque dans le droit pénal actuel », *op. cit.*, pp. 40-41.

⁸² J. SALVAIRE, « Délits, contraventions, délits-contraventions », *JCP*, 1962, I, 1732.

⁸³ *Contra*. P. HEITZMANN, bien qu'il admette une dualité de fondement au régime contraventionnel, il considère que les règles découlent de la faible gravité de la peine de police et de la faible gravité de l'infraction. V. P. HEITZMANN, *De la notion de contravention*, Th. Univ. Nancy, 1938, p. 67 et s.

l'amende à la commune⁸⁴ et l'appréciation locale de la récidive⁸⁵. Parce qu'elles demeurent appréhendées comme des infractions de police, les contraventions sont des infractions matérielles pour lesquelles l'intention de nuire n'a pas à être démontrée. Comme l'a fréquemment rappelé la Cour de cassation, la seule violation de la loi ou du règlement suffit et l'infraction est constituée dès lors que le fait est matériellement constaté⁸⁶. D'autre part, certains éléments de régime procèdent de la faible gravité de l'infraction tels que l'absence de réhabilitation⁸⁷, la solennité limitée de l'audience et la limitation de la faculté d'appel⁸⁸. Le principe de non-cumul des peines ne lui est pas applicable⁸⁹, de même que le principe de solidarité des amendes et de restitution et dommages-intérêts⁹⁰. De même, la tentative⁹¹ et la complicité⁹² ne sont pas incriminées, le trouble causé à l'ordre public étant trop faible pour en justifier la punition. Cette solution est fondée sur la faible gravité de l'infraction. Ainsi, la Cour de cassation n'hésite pas à appliquer l'incrimination de complicité à certains délits non-intentionnels⁹³.

634. En somme, la contravention consacrée par le Code pénal de 1810, bien que définie par sa faible gravité, entretient toujours un lien particulier avec la police. Sa dimension policière va également être renforcée pour des raisons pratiques. En particulier, la nécessité d'assurer la répression effective des contraventions et le souci de garantir l'exécution des règlements adoptés par les autorités centrales vont justifier un retour aux anciennes solutions en matière de police.

Section 2 : Une rupture partielle : la résurgence des attributs de police

635. Le mouvement de centralisation du droit pénal et de limitation des attributs de police des autorités municipales limite l'inscription des contraventions dans le

⁸⁴ Art. 466 C. Pén.

⁸⁵ Art. 483 C. Pén.

⁸⁶ Cass. Crim, 22 fév. 1844, *Bull.*, 59 ; Cass. Crim, 22 nov. 1912, *Bull.*, 570.

⁸⁷ Art. 619 C. Inst. Crim. car celle-ci est réservée aux personnes condamnées à une peine afflictive ou infamante.

⁸⁸ Art. 172 C. Inst. Crim. : « Les jugements rendus en matière de police pourront être attaqués par la voie de l'appel, lorsqu'ils prononceront un emprisonnement, ou lorsque les restitutions et autres réparations civiles excéderont la somme de 5 francs, outre les dépens ».

⁸⁹ Art. 5 C. Pén. ; bien que la solution ait été acquise assez tardivement. V. Cass. Crim., 16 octobre 1842, S, 1842, I, 496. v. R. LAJOYE, *De la bonne foi dans les contraventions*, Pedone- Lauriel, 1885.

⁹⁰ Art. 55 C. Pén.

⁹¹ Art. 2 et 3 C. Pén. ; R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique de droit pénal français*, Sirey, T. 1, 1913, p. 523.

⁹² Art. 59 C. Pén. ; le fondement est alors la faible gravité de l'infraction, puisque l'incrimination de la complicité peut s'appliquer aux délits non intentionnels.

⁹³ Cass. Crim, 23 fév. 1884, *Bull.*, 50 ; Cass. Crim, 28 fév. 1885, *Bull.*, 73 ; Cass. Crim, 17 nov. 1887, *Bull.*, 392 ; Cass. Crim., 14 déc. 1934, *Bull.*, 209.

droit pénal de police. Elle apparaît désormais comme une catégorie technique détachée de son environnement policier. Les législations napoléoniennes doivent toutefois tenir compte des difficultés matérielles liées à la répression des contraventions. Les contraventions demeurent un contentieux de masse inscrit dans une dimension locale et le système consistant à attribuer leur contentieux au juge de paix révèle rapidement ses limites. Dans ce contexte, la juridiction municipale en matière de police est réintroduite, ramenant davantage la contravention à son fondement policier (I). En parallèle, la fonction de police de l'infraction s'affirme à la faveur de l'émergence du pouvoir réglementaire de police central. La contravention acquiert un nouveau fondement : elle est désormais un procédé garantissant la force obligatoire des règlements de police et constitue un soutien aux règlements adoptés par les autorités centrales (II).

I) La réintroduction de la juridiction municipale

636. Face au constat de faible efficacité de la répression en matière contraventionnelle, le législateur envisage de revenir sur l'attribution de ce contentieux aux juges de paix (A). Un compromis est trouvé en attribuant concurremment le contentieux contraventionnel aux juges de paix et aux maires. La réapparition de la juridiction municipale intervient toutefois dans un contexte d'étroite soumission des maires au pouvoir central empêchant d'y voir une émanation de la plénitude de la police (B).

A) La réorganisation des contentieux de police

637. **La recherche d'efficacité observée dans l'ensemble des contentieux techniques dès le Directoire.** La période du Consulat puis de l'Empire est marquée par une recherche de l'efficacité de la répression⁹⁴ dans un contexte de renforcement des prérogatives de l'administration⁹⁵. Les solutions sont empreintes de pragmatisme et conduisent à attribuer certains contentieux aux autorités administratives. Ce mouvement irrigue l'ensemble des contentieux techniques et

⁹⁴ V. A. GUINCHARD, *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale. Du modèle judiciaire à l'attraction d'un système unitaire*, LGDJ, 2003, p. 50 et s.

⁹⁵ J.-L. MESTRE, « Le renforcement des prérogatives de l'administration sous le Consulat et l'Empire », in *Mélanges Pierre Montane de la Roque*, Toulouse, 1986, t. II, p. 607 et s ; K. WEIDENFELD, *Histoire du contentieux administratif du XIV^e siècle à nos jours*, Economica, 2010, p. 129 et s.

trouve ses prémices sous le régime du Directoire. L'arrêté du 19 ventôse an VI confie aux administrations centrales des départements le soin de dresser les procès-verbaux des vérifications des ponts et chaussées établis sur les rivières navigables et flottables.

638. Par la suite, la loi du 29 floréal an X confie l'ensemble du contentieux des contraventions de grande voirie aux Conseils de préfecture⁹⁶ et donne corps à la distinction entre grande et petite voirie⁹⁷. Alors qu'auparavant, les contraventions de grande voirie étaient assimilées aux contraventions de police sur le plan contentieux⁹⁸, elles deviennent une catégorie juridique à part entière, distincte des contraventions. Les motifs avancés par le rédacteur de la loi sont clairs : il s'agit de vivifier la répression en fait de grande voirie face à l'incurie du juge judiciaire. En effet, les tribunaux de police étaient réticents à réprimer les contraventions de grande voirie. Ils refusaient fréquemment d'appliquer les anciens règlements qui constituaient pourtant l'essentiel des incriminations en la matière⁹⁹. Ce motif apparaît dans le préambule de la loi du 29 floréal an X qui explique que « *les poursuites sont rares, peu actives et rarement poussées jusqu'à la condamnation des délinquants* » et conclut qu'« *il faut conséquemment que l'administration puisse poursuivre, atteindre, frapper ceux qui détruisent (...) sans aller devant les tribunaux correctionnels auxquels la connaissance de ces délits est attribuée* »¹⁰⁰. En dehors des contraventions de police, la tendance semble donc être à l'administrativisation de la répression, en confiant le contentieux soit à l'administration active, soit au juge administratif. De nouveau, le choix de l'autorité compétente en matière de répression de police n'est pas guidé par des considérations théoriques tenant à la nature de l'infraction. Il s'agit plutôt de confier le contentieux à une autorité jugée mieux qualifiée et davantage encline à appliquer les sanctions.

⁹⁶ L'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII avait déjà confié aux Conseils de préfecture la connaissance des conflits pouvant s'élever en matière de grande voirie, mais aucune disposition ne leur autorisait expressément à prononcer des peines contre les contrevenants. Le contentieux répressif était donc, jusqu'à la loi du 29 floréal an X, demeuré un contentieux judiciaire. V. E. MARSALÈS, *Des contraventions de grande voirie et assimilées. Attributions répressives des Conseils de préfecture*, th. Univ. Paris, Bonvalot-Jouve, 1906, p. 128 et s.

⁹⁷ En effet, le contentieux de la petite voirie continuait de relever de la police générale et à être jugé par les tribunaux de police. V. J.-J. CHEVALLIER, *La compétence juridictionnelle en matière de contraventions de voirie*, 1925, Th. Nancy, p. 20 et s. L'auteur relevait également l'artifice de la distinction puisque le seul critère de distinction entre la grande et la petite voirie était la juridiction compétente.

⁹⁸ Décret des 19-21 juillet 1791 ; *supra*, chap. 1.

⁹⁹ Y voyant notamment l'expression d'une certaine haine des corps municipaux face au système de l'Ancien Régime, et la crainte de mettre en œuvre des règlements trop stricts, v. E. MARSALÈS, *op. cit.*, p. 200 et s.

¹⁰⁰ Motifs de la loi du 29 floréal an X.

639. Dans certains contentieux tels que celui des douanes, la poursuite du renforcement de l'efficacité de la répression agit moins sur l'autorité compétente pour en connaître que sur les principes applicables à l'infraction¹⁰¹. Plusieurs arrêts rendus sur les conclusions du Procureur général de la Cour de cassation Merlin de Douai reviennent sur la nature pénale de l'amende en matière de douanes afin de justifier l'inopposabilité de plusieurs garanties essentielles du contentieux pénal¹⁰².

640. **Les limites du système institué par le Directoire.** La recherche de l'efficacité de la répression se manifeste également au sujet des contraventions. Dès l'an IX, le système consistant à attribuer le contentieux de police au juge de paix commence à révéler ses faiblesses. Les juges de paix ne se montrent pas meilleurs juges que les officiers municipaux et la disparition de l'appel en matière contraventionnelle accentue ce problème. Pour y répondre, un projet de loi de frimaire an IX porté par Portalis propose de restituer aux officiers municipaux leur compétence en matière de police. Il envisage de réserver au juge de paix les hypothèses où il est demandé au juge de se prononcer sur une action civile. Au terme d'un long exposé soulignant l'autonomie des contraventions et les points de rencontre entre droit de police et droit civil, Portalis justifie ce choix. Il explique que la juridiction de police doit revenir aux officiers municipaux chargés d'assurer la police municipale. Il conclut qu'« *il est donc naturel de laisser aux officiers municipaux le droit de protéger, par une surveillance active, des choses dont la conservation est à leur charge* »¹⁰³. Finalement, ce projet sera approuvé puis annulé par Napoléon¹⁰⁴.

641. Plutôt que de réformer l'ensemble du système, le législateur préfère avancer par touches successives. Il fait le choix de supprimer les assesseurs des justices de paix et d'instituer le principe du juge unique en matière contraventionnelle. L'article 2 de la loi du 29 ventôse an IX pose ainsi le principe selon lequel « *chaque juge de paix remplira seul les fonctions, soit judiciaires, soit de conciliation ou autres, qui sont attribuées aux justices de paix par les lois actuelles* »¹⁰⁵. Les assesseurs ont été supprimés parce qu'il était devenu trop compliqué de trouver des individus

¹⁰¹ A. GUINCHARD, *op. cit.*, p. 52-53.

¹⁰² Cass. Crim., 6 juin 1811, *Bull.*, 83, p. 164 ; Cass. Crim., 30 mai 1828, S. V, 1828-1830, 1, 105. Et pour la confiscation, Cass. Crim., 9 déc. 1813, S.V, 1812-1814, p. 484 ; cités par A. GUINCHARD, *ibid.*

¹⁰³ J.-E.-M. PORTALIS, *Archives parlementaires. Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises de 1800 à 1860 (2^e série)*, Dupont, Paris, 1863, I, p. 699 et s.

¹⁰⁴ P. NAPOLI, *Naissance de la police moderne, op. cit.*, p. 244.

¹⁰⁵ J.-B. DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances...*, A. Guyot et Scribe, Paris, T. 12, p. 402.

suffisamment instruits pour remplir cette mission sur l'ensemble du territoire¹⁰⁶. Cette loi supprime le principe de l'élection du juge de paix désormais désigné par le préfet en vue de rapprocher le juge de police du pouvoir central. En effet, un des éléments clés dans le recrutement des juges de paix était l'adhésion au régime politique¹⁰⁷. Dans les faits, les maires sont fréquemment candidats au poste de juge de paix, en particulier dans les zones rurales. Ainsi, le changement de personnel est partiel¹⁰⁸. Il reste que, désigné par le pouvoir central et soumis à lui, le juge de police voit son rôle s'éloigner de plus en plus de la figure du magistrat bienveillant et paternel. Il devient un agent du pouvoir central chargé de réprimer efficacement les manquements en matière de police. Tout au long du XIX^e siècle, le rôle du juge de paix consiste ainsi à assurer la présence de la justice d'État sur l'ensemble du territoire et à surveiller la population¹⁰⁹ - ce mouvement étant toutefois moins marqué en matière de police, où il se montre plus tolérant à l'égard des prévenus.

642. Les difficultés observées dans la répression des contraventions posent finalement la question de l'autorité la mieux avisée pour connaître de ce contentieux. Comment assurer efficacement la répression des contraventions sans prendre le risque de renforcer les attributions des autorités locales ? Lors de l'élaboration du Code de l'instruction criminelle, ces préoccupations apparaissent essentielles dans les choix de la composition du tribunal de police. Le législateur trouve un compromis en introduisant un système confiant le contentieux de police aux maires et aux juges de paix.

B) Le compromis de 1808 : la réapparition partielle de la compétence des maires

643. Les débats lors de l'élaboration du Code de l'instruction criminelle. Le Code de l'instruction criminelle est traversé par les impératifs de centralisation judiciaire, de recherche de l'efficacité de la répression et de professionnalisation de la magistrature¹¹⁰. Le législateur entame ses travaux en affirmant qu'« il s'agit

¹⁰⁶ J.-G. LOCÉ, *op. cit.*, T. I, Séance du 28 juin, adresse du Comte Berlier ; F. HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle, op. cit.*, T. 6, p. 31 et s.

¹⁰⁷ E. BROUARD, « Justice de paix et autorités locales, entre sanction et arrangement », in F. CHAUVAUD, Y. JEAN, L. WILLEMEZ (dir.), *Justice et sociétés rurales : du XVI^e siècle à nos jours – Approches pluridisciplinaires*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Histoire, 18 septembre 2019, p. 295 ; J.-C. FARCY, « Les juges de paix et la politique au XIX^e siècle », in *Une justice de proximité, la justice de paix (1790-1958)*, Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, Droit et justice, 2003, p. 143.

¹⁰⁸ E. BROUARD, *op. cit.*

¹⁰⁹ J.-G. PETIT, « Notes de synthèse », in J.-G. PETIT (dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix (1790-1958)*, Université d'Angers, Centre d'Histoire des régulations sociales, 2002, p. 4.

¹¹⁰ J.-L. HALPÉRIN, « L'Empire hérite et lègue » *op. cit.*, p. 236 et s ; J.-P. ROYER, J.-P. JEAN, et al., *Histoire de la justice*, PUF, 2016, p. 421 et s.

d'organisation de la poursuite des crimes ; elle est nulle dans l'état actuel des choses »¹¹¹. En matière de police, les rédacteurs du Code doivent alors réaliser de délicats arbitrages puisque les juges de paix ne sont pas des juges professionnels et ils ne peuvent pas absorber efficacement l'ensemble du contentieux de police.

644. Le choix de la composition du tribunal de police s'avère une question épineuse. La composition de la juridiction de police fait l'objet de trois projets et donne lieu à d'importants débats. Pour l'essentiel, les rédacteurs du Code doivent concilier deux impératifs différents : garantir l'accès à une justice de proximité sur l'ensemble du territoire et recruter des juges suffisamment instruits pour mener à bien cette mission. Dès cette période, la dimension de masse du contentieux de police justifie des solutions originales dans le choix des autorités compétentes pour en connaître. Un premier projet de loi propose d'instituer un juge de paix par canton. Certains membres du comité font toutefois remarquer qu'une telle organisation pénalise les justiciables des campagnes, trop éloignés du juge de paix. Le comte Treilhard relève « *qu'en n'instituant qu'un tribunal de simple police par canton, on laissait la police municipale des campagnes dans un grand état de faiblesse* »¹¹². L'Empereur est du même avis et propose d'autoriser les maires à réprimer les petits délits de police. Il envisage donc de retourner en partie au système institué par la Constituante¹¹³. Pour cette raison, il propose de classer les contraventions en trois classes et de confier celles des classes inférieures aux maires.

645. Le système retenu. Le système proposé par l'Empereur n'est pas satisfaisant pour les rédacteurs du Code. Pour certains d'entre eux, la compétence du maire devrait moins être déterminée par la classe de la contravention que par les circonstances dans lesquelles elle a lieu. Ils considèrent que cette classification théorique ne correspond pas aux besoins de terrain, spécifiquement à celui de mettre en place une juridiction de police efficace dans les zones rurales sans trop heurter les principes de la justice. Le choix finalement arrêté consiste à permettre aux maires des campagnes de réprimer les contraventions ayant un caractère local, rural, et flagrant. Le Code de l'instruction criminelle prévoit la compétence concurrente des juges de paix et des maires et pose comme critère de compétence le

¹¹¹ J.-G. LOCRE, *op. cit.*, T. I, p. 200-221

¹¹² J.-G. LOCRÉ, *op. cit.*, p. 314 ; Séance du 28 juin 1808, T. 25.

¹¹³ Séance du 16 septembre 1808, T. 25, p. 308 et s. Sur l'influence, plus générale, de l'Empereur sur l'élaboration des codes répressifs, v. G. LEVASSEUR, *Napoléon et l'élaboration des codes répressifs*, in *Mélanges Jean Imbert*, PUF, 1989, p. 371-384.

lieu de la commission de l'infraction en flagrant délit et le lieu de résidence de son auteur ou des témoins¹¹⁴. Dans les deux cas, le principe du juge unique est maintenu et le juge de paix comme le maire jugent des contraventions selon la même procédure. Le choix constitue une « *transaction que le législateur a faite entre les deux systèmes qu'il avait devant les yeux* »¹¹⁵.

646. La procédure conserve les caractéristiques traditionnelles du contentieux de police notamment sa célérité et son faible formalisme. Elle demeure sommaire et centrée sur l'audience du tribunal : le juge de paix y recherche essentiellement la preuve de l'acte reproché, le ministère public fait entendre quelques témoins et le prévenu exerce sa défense. Sur le plan sociologique, le contentieux de police continue d'être guidé par des impératifs d'équité et d'arbitraire au sens ancien du terme. Le juge de police, qu'il soit juge de paix ou officier municipal, reste très attaché à la population qu'il juge. Les travaux menés par les historiens du droit soulignent que les juges de paix utilisent presque systématiquement la théorie des circonstances atténuantes afin de limiter le montant des amendes prononcées – particulièrement lourdes pour des populations rurales fréquemment défavorisées¹¹⁶. Les officiers municipaux exercent rarement leur compétence répressive en matière de police, probablement par souci de conserver leur popularité auprès de la population¹¹⁷. Ils délaissent la juridiction municipale au profit d'autres attributions¹¹⁸. Ils sont réticents à engager des poursuites à l'encontre de leurs administrés notamment pour des raisons électorales¹¹⁹. L'excessive bienveillance observée à l'égard des prévenus conduira finalement à la suppression de cette compétence lors de l'adoption de la loi du 27 janvier 1873.

647. La portée de la juridiction municipale. Comme le souligne J.-M. Berlière, l'appréciation du degré de libéralisme d'un régime en matière de police municipale

¹¹⁴ Art. 138, 166 et s. C. Inst. Crim.

¹¹⁵ F. HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle*, op. cit., T. 6, p. 36.

¹¹⁶ É. PIERRE, *Les historiens et les tribunaux de simple police (XIX^e-XX^e siècles)*, PUF, 2003, p. 129. V. également R. LAJOYE, *De la bonne foi dans les contraventions*, op. cit., p. 16 et s.

¹¹⁷ J.-H. ROBERT, « Le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV et sa marque dans le droit pénal actuel », op. cit., p. 45.

¹¹⁸ En effet, les archives de nombreux départements ne conservent aucune trace de l'exercice de cette compétence. V. F. GAVEAU, « De la sûreté des campagnes. Police rurale et demande d'ordre en France dans la première moitié du XIX^e siècle », *Crimes, Histoire et Sociétés*, 2000, n°2, p. 53-76.

¹¹⁹ V. les exemples cités par J.-F. TANGUY, « Pouvoir de police et pouvoir judiciaire des maires dans la seconde moitié du XIX^e siècle : L'exemple de l'Ille-et-Vilaine », in A. FOLLAIN (dir.), *Les justices locales : Dans les villes et villages du XV^e au XIX^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 373 et s.

est étroitement liée aux règles en usage pour la désignation des maires¹²⁰. À ce titre, la juridiction municipale instituée par la loi des 16-24 août 1790 s'inscrivait dans un contexte où les maires étaient des autorités élues et relativement indépendantes du pouvoir central. Lorsque la municipalité mettait en œuvre sa compétence répressive, elle agissait moins en tant que démembrement de l'État central qu'en tant qu'autorité bénéficiant en son nom propre du *jus puniendi*. La plénitude municipale était corrélée à l'autonomie conférée aux municipalités. La réapparition de la juridiction municipale dans le Code de l'instruction criminelle a une tout autre portée car elle intervient à un moment de centralisation importante de la police municipale¹²¹.

648. Le mouvement entamé sous le Directoire atteint son apogée avec la loi du 28 pluviôse an VIII. Elle attribue la police municipale à des maires et adjoints nommés et révoqués par les préfets¹²². Le préfet de police à Paris est institué, ce qui marque une étape décisive dans la centralisation de la police¹²³. La police municipale recule donc en tant qu'activité exercée de manière autonome par les communes¹²⁴. Le *Code administratif* de Fleurigeon, qui constitue un ouvrage de référence pour la jurisprudence administrative ne contient plus de rubrique « *police municipale* » mais seulement une entrée « *police rurale* »¹²⁵. Ce contexte explique que le législateur de 1808 n'ait pas été particulièrement réticent à attribuer le contentieux de police aux maires. Comme les maires sont placés sous l'étroit contrôle de l'État central, il n'y a aucun risque à ce que cette compétence répressive conduise à la renaissance de la plénitude municipale.

649. En conclusion, la réintroduction de la juridiction municipale, si elle souligne la nécessité de faire intervenir les autorités locales dans le contentieux de police, ne peut être appréhendée comme une expression de la plénitude municipale révolutionnaire. Elle s'inscrit dans un mouvement de centralisation du droit de

¹²⁰ J.-M. BERLIÈRE, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », Actes du colloque « Jaurès et l'État », Jean Jaurès, *Cahiers Trimestriels*, 1999, 150, 73-104.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Art. 18 loi 28 pluviôse an VIII.

¹²³ V. O. RENAUDIE, *La préfecture de police*, LGDJ, 2008 p. 70 et s. ; X. PRÉTOT, « La compétence du préfet de police », *La revue administrative*, 1980, n°198, pp. 569-577 ; G. BIGOT, *L'administration française (1789-1870)*, LexisNexis, 2014, p. 178.

¹²⁴ I. MOULLIER, « Police et politique de la ville sous Napoléon », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2007, n°2, p. 117. Tout cela aboutira, d'ailleurs, à percevoir le pouvoir de police municipal comme un pouvoir délégué, voire comme un « *démembrement* » des pouvoirs de police. V. A. STRAUSS, *Des autorités investies d'attributions de police*, th. Univ. Paris, 1898, p. 12. Sur l'évolution des débats à ce sujet, v. J.-M. BERLIÈRE, *op. cit.* Quant à la portée pratique du débat, et notamment sur ses conséquences contentieuses, v. P.-H. TEITGEN, *La police municipale*, th. Nancy, 1934, Dalloz, réédition, 2019, p. 7 et s.

¹²⁵ R. FLEURIGEON, *Code administratif*, Paris, Garnéry, 1806, T. II, p. 385.

punir et d'affirmation de l'autorité de la loi en matière pénale. Dès lors, la compétence répressive réattribuée aux maires peut seulement être appréhendée comme l'élément d'une politique de gestion pragmatique du contentieux contraventionnel. Par ailleurs, d'autres considérations pratiques liées à la nécessité d'assurer la répression pérenne des règlements de police laissent entrevoir l'irréductible ancrage des contraventions au sein du droit pénal de police.

II) Une fonction persistante de soutien aux règlements de police

650. L'article 471§15 du Code pénal traduit la fonction de police conférée aux contraventions. Il institue une pénalisation générale des manquements aux règlements de police et punit « *ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative, et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements et arrêtés publiés par l'autorité municipale, en vertu des articles 3 et 4, titre XI, de la loi des 16-24 août 1790 et de l'article 46, titre I^{er} de la loi des 19-22 juillet 1791* ». L'histoire et le champ de cette disposition sont intimement liés aux évolutions des pouvoirs de police administrative. Trouvant ses sources moins dans les textes que dans la pratique et la jurisprudence, la pénalisation des mesures de police exprime la force normative originale d'un droit de police se construisant par référence à la nécessité notamment celle d'assurer la pleine efficacité des mesures de police. La sanction générale des manquements de police illustre l'évolution de la fonction de police de la contravention. Elle n'est plus seulement une infraction relevant de la police locale. Elle devient un procédé général de soutien de l'action de police administrative (A). Ce mouvement se traduit dans un premier temps par l'élargissement de la sanction générale des mesures de police locale aux actes adoptés par les autorités centrales en matière de protection de l'ordre public général. Dans un second temps, la contravention de l'article 471§15 est détachée de l'ordre public local et s'affirme comme un procédé général d'exécution des règlements de police (B).

A) Le fondement jurisprudentiel de la sanction des règlements de police

651. Le silence du Code pénal en matière de pénalisation des règlements de police. Sous l'Ancien Régime, les règlements de police pris par les autorités dotées d'un pouvoir de police étaient systématiquement punis de peines de police prévues

par l'auteur du texte ou par le juge de police – ces deux qualités étant souvent réunies dans les mains de la même autorité. La législation révolutionnaire, tout en attribuant un pouvoir réglementaire de police aux corps municipaux¹²⁶, a consacré le principe de légalité des délits et des peines. Afin de concilier la nécessité de sanctionner les règlements de police et le principe selon lequel « *la sanction n'est l'objet d'aucune délégation* »¹²⁷, un texte législatif a prévu une peine uniforme pour les contraventions aux règlements de police. Les articles 2 et 5 du titre XI de la loi des 16 et 24 août 1790 ont institué une « *sanction pénale préconstituée par le législateur* »¹²⁸ pour les manquements aux règlements de police¹²⁹. Étrangement, lors de l'adoption du Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV et du Code pénal de 1810, ce principe n'est pas repris par le législateur. Tout porte à croire qu'il s'agit d'un oubli des rédacteurs des codes pénaux étant donné que la question de la pénalisation des violations aux mesures de police n'a pas vraiment été débattue. Il n'est pas non plus impossible que cet écueil participe de la limitation des pouvoirs répressifs des municipalités.

652. La jurisprudence du droit intermédiaire s'attache à conserver la fonction de sanction des règlements de police des contraventions en s'affranchissant des textes et des principes fondamentaux du droit pénal. En dépit de l'absence de disposition en ce sens au sein du Code pénal, les règlements de police restent sanctionnés de peines de police sans discontinuité particulière. Le fondement de la pénalisation des violations à la police se situe dans la pratique judiciaire et dans les exigences propres à la matière de police. Comme l'explique F. Hélie, « *cette règle a été puisée dans l'étude des faits antérieurs, dans l'expérience des siècles passés* »¹³⁰. Les juges vont s'ingénier à maintenir la sanction pénale des règlements de police et la fonder sur des textes anciens notamment sur la loi des 16 et 24 août 1790.

653. **L'application *contra legem* de la législation révolutionnaire.** Le premier arrêt consacrant cette lecture est un arrêt du Tribunal de cassation du 20 vendémiaire an XII. Un Tribunal de police avait refusé de sanctionner le

¹²⁶ Néanmoins, ces règlements devaient prendre la forme de « *délibérations* », car les constituants étaient ambivalents au sujet de l'attribution d'un pouvoir réglementaire aux autorités locales. V. *Infra* n°549.

¹²⁷ F. HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle ou théorie du Code d'instruction criminelle*, op. cit., T. VI, n°2460.

¹²⁸ M. WALINE, *Droit administratif approfondi : étude des points de contact entre le droit administratif et le droit pénal*, Paris, Cours de droit, 1948, p. 128.

¹²⁹ Dans cette partie, bien que l'on se réfère fréquemment aux « *règlements de police* », il s'agit simplement de reprendre l'expression employée par la doctrine pénaliste. En réalité, la sanction s'applique aux actes de police, qu'ils soient réglementaires ou individuels.

¹³⁰ F. HÉLIE, op. cit., n°2460.

contrevenant à un arrêté de police du maire de Bruxelles pour assurer la fidélité du débit des boulangers. Il considérait que l'article 605 du Code des délits et de peines ne mentionnait pas cette infraction au titre des contraventions punies des peines de simple police et refusait la sanction au titre d'une stricte application du principe de légalité. La question portait sur le point de savoir si un règlement de police pouvait être puni de peines de police alors que le Code du 3 brumaire an IV ne fournissait aucun fondement à sa pénalisation.

654. Le Tribunal de cassation casse ce jugement et estime que le contrevenant encourt effectivement des peines de police aux motifs que « *les contraventions aux règlements de police sont en effet soumises à des peines par la disposition générale de l'art. 5 du tit. XI de la loi du 16 août 1790 ci-dessus cité ; que les tribunaux de police saisis de ces contraventions, par la poursuite du ministère public doivent donc les punir dans l'étendue des dispositions pénales qu'ils sont autorisés à prononcer d'après l'art. 600 du code du 3 brumaire an 4 ; que l'art. 605 du même code n'est point limitatif, mais seulement démonstratif, et ne déroge point à la disposition générale du susdit article 5 du tit. XI de la loi du 16 août, par lequel toute contravention à des règlements de police est déclarée punissable* »¹³¹. L'arrêt est rendu *contra legem* puisque l'adoption du Code des délits et des peines a eu un effet abrogatoire des lois pénales révolutionnaires. Le raisonnement mené par le juge apparaît également en contradiction frontale avec le principe de légalité des délits et des peines. Il repose sur une interprétation extensive de l'article 605 du Code listant les contraventions de police. Le Tribunal de cassation voit dans cette liste une énumération « *démonstrative* » afin de maintenir la pénalisation de l'ensemble des règlements de police municipaux, qu'ils mentionnent une peine ou non.

655. Jusqu'à l'adoption de l'article 471§15 par la loi du 28 avril 1832, les juges continuent à se référer aux dispositions combinées de la loi de 1790 et du Code du 3 brumaire an IV pour réprimer les violations aux règlements de police lorsqu'ils ne visent aucune peine¹³². La référence à la loi de 1790 permet de sanctionner les règlements qui ne prévoient aucune peine, ou ne rentrent dans aucune des infractions prévues par le Code pénal de 1810. Celle aux articles 603 et 606 du Code du 3 brumaire an IV fonde le *quantum* des peines de police. Pour justifier cette jurisprudence, Henrion de Pansey développe l'idée selon laquelle le Code du 3 brumaire an IV est une « *loi qui, sous le rapport des peines, n'est pas abrogée, et qui est*

¹³¹ T. Cass., 20 vendémiaire an XII, *Bull.* n°5.

¹³² Pour un rappel de l'évolution sur ce point, v. Cass. Crim., 23 oct. 1886, *S.* 1886, 1, p. 493, *rapp. Tanon.*

abrogatoire de celles qui l'ont précédée »¹³³. Ce raisonnement, difficilement soutenable au regard des règles gouvernant l'entrée en vigueur des lois pénales, a été fortement critiqué par la doctrine en ce qu'il procédait à une « *déviation des principes de notre droit criminel* »¹³⁴. La jurisprudence n'était pas vraiment soucieuse d'assurer le respect des principes fondamentaux du droit pénal. Elle était plutôt guidée par le souci pratique de ne pas entraver l'exécution des règlements de police comme le souligne le rapport présenté par M. Dumont devant la chambre des députés lors de l'adoption de la loi de 1832¹³⁵. L'enjeu était d'assurer la pérennité du droit pénal de police afin de ne pas faire obstacle à la « *force obligatoire* » des règlements de police¹³⁶. Cette jurisprudence révèle qu'il était difficile d'envisager l'absence d'exécution du règlement de police par l'infliction d'une peine de police. Elle souligne le lien indissociable unissant les contraventions aux règlements de police.

656. En somme, le fondement réel de la sanction contraventionnelle des règlements de police est la protection de l'ordre public et la nécessité que celle-ci soit assurée de manière pérenne et efficace indépendamment des prévisions du législateur. Les exigences liées à l'exécution du règlement de police fondent à elles seules les peines de police et la question de la légalité de la peine apparaît secondaire.

657. **L'adoption de l'article 471§15 du Code pénal.** Le législateur souhaite finalement retranscrire ce principe dans le Code pénal. La loi du 28 avril 1832 consacre ainsi un article 471§15 aux termes duquel « *seront punis d'amende, depuis un franc jusqu'à cinq francs (...) 15° ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative, et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements et arrêtés publiés par l'autorité municipale, en vertu des articles 3 et 4, titre XI, de la loi des 16-24 août 1790 et de l'article 46, titre I^{er} de la loi des 19-22 juillet 1791* ». Cette disposition est adoptée sans discussion par la Chambre des pairs comme le révèlent les travaux préparatoires de la loi de 1832¹³⁷. Selon M. Bastard, l'auteur du rapport

¹³³ P.-P.-N. HENRION DE PANSEY, *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, T. Barrois, B. Duprat, 4^e édition, T. II, chap. 6, p. 187.

¹³⁴ J.-B. DUVERGIER, *Code pénal annoté*, A. Guyot et Scribe, Paris, 1833, p. 82.

¹³⁵ « Rapp. Dumont devant la Chambre des Députés », *Le Moniteur*, 9 avr. 1832.

¹³⁶ En effet, le juge judiciaire distinguait la force obligatoire de sa légalité intrinsèque, et se fondait fréquemment sur la première pour refuser l'application de la sanction pénale aux règlements de police. V. T. CATHALA, *Le contrôle de la légalité administrative par les tribunaux judiciaires*, 1966, LGDJ, p. 12.

¹³⁷ Cass. Crim., 23 oct. 1886, S, 1886, p. 1, rapp. Tanon, *op. cit.*, p. 494.

devant la Chambre des pairs, il s'agissait simplement de pérenniser un état de fait qui s'était imposé sans difficulté depuis des décennies¹³⁸.

658. Une volonté générale d'assurer l'exécution des règlements de police. La pénalisation des manquements aux règlements de police est à rapprocher d'autres dispositions ayant pour objet de maintenir en vigueur des règlements de police. Le législateur a souvent été dans l'incapacité de prévoir et d'encadrer l'ensemble des infractions réglementaires en raison du caractère local et protéiforme des infractions. Conscient de cette limite, il a fréquemment fait le choix d'écarter l'effet abrogatoire des lois pénales pour garantir l'efficacité des règlements de police. L'article 46 du titre I^{er} de la loi des 19 et 21 juillet 1791 a ainsi permis aux corps municipaux de publier de nouveau les règlements de police adoptés avant la Révolution afin de garantir leur exécution constante. De même, lors de l'adoption du Code pénal de 1810, l'article 484 s'est attaché à maintenir en vigueur les anciens règlements relatifs aux objets qui n'avaient pas été abordés dans la partie consacrée aux contraventions. La question de l'application de peines de police à ces règlements a également été résolue en recourant aux dispositions de la loi de 1790 et du Code du 3 brumaire an IV¹³⁹. Ces différentes dispositions répondent aux mêmes considérations : elles tendent à prévenir les vides juridiques et à assurer la sanction pérenne des règlements de police indépendamment des réformes du droit pénal.

B) L'élargissement du champ matériel de la sanction

659. Une pénalisation initialement limitée aux règlements municipaux. P. Napoli observe que les règles du droit de police « *garantissent une continuité essentielle dans le devenir des institutions et des idées (...) d'où leur ambivalence de normes calibrées d'après une situation contingente, normes dotées toutefois d'une utilité permanente, puisqu'elles assurent l'ordre de base de la société* »¹⁴⁰. Ce constat se vérifie tout particulièrement au sujet de la loi de 1790 puisque cette loi va servir de fondement général à la répression des manquements à la police, en dehors du cadre municipal qui avait initialement été le sien. Cette loi avait limité la sanction générale des manquements aux règlements de police aux seuls actes adoptés par les

¹³⁸ « Rapport du comte de BASTARD devant la Chambre des Pairs », *Le Moniteur*, 13 mars 1832, n°73.

¹³⁹ Cass. Crim., 11 juil. 1884, S, 1885, 1, p. 192 ; DP, 1885, 1, p. 333.

¹⁴⁰ P. NAPOLI, *Naissance de la police moderne*, PUF, 2003, p. 289.

municipalités sur les objets qui leur étaient confiés. Les célèbres arrêts de 1810, à l'occasion desquels le contrôle de légalité des règlements de police par le juge judiciaire a été admis¹⁴¹, le confirment. Dans ses conclusions sur ces arrêts, Merlin de Douai affirme que « *les tribunaux ne peuvent punir les infractions qu'autant que ces règlements se rattachent à l'exécution d'une loi existante et portant une peine contre les contrevenants, ou qu'ils rentrent dans les objets confiés à la vigilance et à l'autorité des administrations municipales* » en application des articles 3 et 5 du titre XI de la loi des 16 et 24 août 1790¹⁴².

660. Diverses explications ont été avancées pour justifier la portée limitée de cette disposition. Selon A. Mestre, la loi de 1790 ayant été adoptée dans le seul but de pénaliser les règlements adoptés par les corps municipaux, ses dispositions n'avaient pas vocation à s'appliquer en dehors du cadre municipal¹⁴³. Dans le même sens, Henrion de Pansey a considéré que les juges de paix ne pouvaient pas sanctionner des règlements étrangers à l'ordre public local car le contentieux contraventionnel était essentiellement municipal¹⁴⁴. Cette limite se comprend aisément à une époque où le pouvoir de police était pensé comme d'essence municipale et où le pouvoir réglementaire des autorités supérieures était embryonnaire. À ce titre, le développement des règlements de police royaux et préfectoraux à la sortie de la période intermédiaire a posé la question du champ d'application de la pénalisation des règlements de police.

661. La nécessité de garantir l'exécution des règlements de police des autorités centrales. Lors de l'adoption de la loi de 1832, la question de l'exécution des règlements de police des autorités centrales apparaît primordiale. L'adoption de l'article 471§15 du Code pénal intervient notamment en réponse au développement des règlements de police pris par les autorités centrales sous la Restauration. En 1815, de nombreux décrets et ordonnances sont adoptés pour encadrer l'activité des boulangers dans les villes de France. Ces actes entrent directement en concurrence

¹⁴¹ T. CATHALA, *Le contrôle de la légalité administrative par les tribunaux judiciaires*, op. cit., p. 10 et s. ; D. COHEN, *La Cour de cassation et la séparation des autorités administratives et judiciaires*, Economica, 1987, p. 104 et s. ; contra, G. BIGOT, *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration. Vicissitudes d'une ambition (1800-1872)*, LGDJ, 1999, p. 105 et s. L'auteur estime notamment que c'est un contresens que de voir dans ces arrêts l'admission d'un contrôle de légalité car il n'est jamais question de légalité dans les arrêts.

¹⁴² P.-A., MERLIN DE DOUAI, *Questions de droit*, Garnéry, 4^e éd., 1829, Préfet, T. XI, pp. 363-364. Il s'agit du réquisitoire prononcé sur l'arrêt du 3 août 1810 par lequel la Cour de cassation a admis la compétence des tribunaux répressifs pour apprécier de la légalité d'un acte administratif contesté devant eux.

¹⁴³ A. MESTRE, note sous Cass. Crim., 23 mai 1901, *S*, 1902, 1, p. 378.

¹⁴⁴ P.-P.-N. HENRION DE PANSEY, *Du pouvoir municipal*, op. cit., p. 185 et s.

avec le champ de la police municipale car l'article 3 du titre XI de la loi de 1790 confie aux corps municipaux le soin de surveiller la vente des comestibles exposés en vente publique¹⁴⁵. Dans un premier temps, le contentieux relatif à ces règlements ne se noue pas sur le point de savoir si les peines de police trouvent à s'y appliquer¹⁴⁶.

662. La motivation avancée par M. Bastard met en lumière l'enjeu derrière le contentieux répressif des règlements de police et permet de comprendre la formule visant les « règlements légalement faits par l'autorité administrative ». Il explique que l'objet de cette disposition est d'assurer « *l'exécution des ordonnances, règlements et arrêtés émanés de l'autorité administrative, qui prohibent la vente des comestibles gâtés ou corrompus ou nuisibles, et punissent les boulangers et les bouchers qui vendent le pain et la viande au-delà du prix fixé par le texte légalement fait et publié* »¹⁴⁷. La formule retenue intègre donc toutes les mesures de police administrative, qu'elles soient réglementaires, individuelles, prises par des autorités locales ou centrales. La division que l'article 471§15 opère entre les « *règlements légalement faits par l'autorité administrative et les règlements ou arrêtés publiés par l'autorité administrative* » implique que des autorités distinctes des municipalités peuvent adopter des règlements de police pénalement sanctionnés¹⁴⁸. Sur ce point, l'article 471§15 reprend un principe déjà développé par la jurisprudence judiciaire admettant le pouvoir réglementaire de police des autorités supérieures et leur sanction par des peines de police.

663. L'exception d'illégalité et la reconnaissance du pouvoir de police des autorités administratives supérieures. De nombreux arrêts du début du XIXe siècle soulèvent la question de savoir si les règlements de police du chef de l'État et des préfets peuvent être sanctionnés par les articles 2 et 5 de la loi de 1790¹⁴⁹. Sur ce point, l'histoire de la pénalisation des règlements de police est intimement liée à celle de la construction du pouvoir de police des différentes autorités

¹⁴⁵ F. HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle*, op. cit., T. VI, p. 91 et s.

¹⁴⁶ V. les jurisprudences référencées par F. HÉLIE, *ibid.* ; Néanmoins, par la suite, certains arrêts témoignent du fait que des tribunaux de police ont refusé d'appliquer les peines découlant de l'article 471§15 à ces règlements. V. par exemple, Cass. Crim., 16 juil. 1840, S, 1840, 1, p. 746 ; DP, 1840, 2, p. 424.

¹⁴⁷ « Rapport du comte de BASTARD devant la Chambre des Pairs », *Le Moniteur*, op. cit.

¹⁴⁸ P. ex. : A. BLANCHE, *Étude pratique sur le Code pénal*, 2^e éd., T. VII, n°221 et s. ; F. CHAUVEAU, F. HÉLIE, *Théorie du Code pénal*, 6^e éd., Villey, T. VI, n°2795 ; R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, op. cit., T. I p. 168 et s. ; F. MOREAU, *Le règlement administratif*, Fontemoing, 1902, p. 319.

¹⁴⁹ Sur ces difficultés, v. notamment F. HÉLIE, op. cit., n°2480 et s.

administratives¹⁵⁰ et au développement et au champ de l'exception d'illégalité¹⁵¹. À cette époque, le juge judiciaire est amené à connaître de la légalité des règlements de police dans le cadre du contentieux contraventionnel. Il est alors le juge quasi exclusif du contentieux de police en raison de la portée confiée à l'exception de recours parallèle¹⁵². Il est notamment appelé à déterminer la compétence des préfets et du chef de l'État pour édicter des règlements de police. Ce contentieux se structure de manière originale car le juge judiciaire est relativement réticent à se prononcer sur la légalité des actes de police. Il préfère se prononcer sur le point de savoir s'ils sont « *obligatoires* », c'est-à-dire s'ils sont passibles de sanction pénale¹⁵³. Il prend rarement position sur la question de la compétence des autorités administratives. Il détermine simplement si les actes adoptés rentrent dans le champ des incriminations posées dans le Code pénal.

664. Une approche matérielle du champ de la pénalisation des règlements de police. Tout au long du XIX^e siècle, la Cour de cassation élargit le champ de la pénalisation des règlements de police afin d'y intégrer ceux adoptés par les préfets et le chef de l'État portant sur les mêmes objets que ceux des autorités locales. Par là-même, elle admet indirectement la validité des règlements de police centraux et la compétence de leurs auteurs. Les premiers arrêts en la matière interviennent dans une période caractérisée par la multiplication de règlements de police pris par le chef de l'État alors qu'une véritable ambiguïté se fait jour concernant l'existence et les limites de ce pouvoir réglementaire.

665. Un arrêt *Krauss* rendu par la Cour de cassation le 25 février 1826 met en lumière les difficultés liées aux règlements de police adoptés par le Roi¹⁵⁴. Un décret

¹⁵⁰ Sur le rôle du juge répressif dans la reconnaissance progressive de pouvoirs de police aux autorités administratives supérieures, dans le silence de la loi, v. également O. STECK, *La contribution de la jurisprudence à la renaissance du pouvoir réglementaire sous la III^e République*, LGDJ, 2007, p. 445 et s. ; B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2018, p. 795 et s.

¹⁵¹ V. A. MESTRE, « Recherches sur l'exception d'illégalité », in *Mélanges M. HAURIOU*, Sirey, 1929, p. 567 et s. Il met en lumière le lien entre la portée de la pénalisation générale des règlements de police et l'exception d'illégalité est particulièrement mise en lumière.

¹⁵² Ce n'est que par deux arrêts rendus en 1872 que le Conseil d'État a ouvert largement le recours pour excès de pouvoir à l'encontre des actes de police, limitant ainsi le champ de l'exception de recours parallèle. V. CE, 29 nov. 1872, *Baillergeau*, Rec., p. 742 ; CE, 20 déc. 1872, *Billette*, S, 1874, 2, 222. L'autre raison expliquant que le contentieux était quasi exclusivement judiciaire tient au fait que le Conseil d'État distinguait l'acte de police municipale de l'acte d'administration et n'admettait le recours que contre le deuxième, car il était le seul à être exécutoire en lui-même et exécutable d'office.

¹⁵³ T. CATHALA, *Le contrôle de la légalité administrative par les tribunaux judiciaires*, op. cit., p. 12.

¹⁵⁴ Cass. Crim., 25 fév. 1826, *Bull.*, n°35 ; confirmé par Cass. Crim., 17 avr. 1856, S, 1, p. 477 ; DP, 1, p. 199. Rapp. Cass. Crim., 27 janv. 1826, *Bull.*, p. 108 : « Attendu que les articles 3, titre XI, de la loi du 16-24 août 1790 et l'article 606 du Code du 3 brumaire an IV sont uniquement relatifs aux peines qui doivent être prononcées pour la répression des contraventions de police municipale, et qu'ils ne sont nullement applicables aux infractions

du 15 octobre 1810 et une ordonnance royale du 14 janvier 1815 avaient institué l'obligation de solliciter une autorisation afin d'établir certaines installations polluantes et M. Krauss avait installé et utilisé une fonderie de suif dans sa maison sans en avoir obtenu l'autorisation du préfet. Le Tribunal de police avait refusé de sanctionner le contrevenant aux motifs que les deux règlements, qui n'étaient pas pris en exécution d'une loi prévoyant une peine et ne procédaient pas des corps municipaux, ne pouvaient bénéficier de la sanction de police découlant des lois de 1790 et du Code du 3 brumaire an IV. La Cour de cassation, après avoir relevé que les règlements royaux intervenaient en matière de salubrité publique, estime toutefois que le décret constitue « *un acte qui rentre, par sa nature, dans la catégorie de ceux dont les infractions sont passibles de peines de police d'après les dispositions des lois précitées de 1790 et 1791* ». En se référant à « *la nature* » de l'acte, elle dégage une approche matérielle et non plus organique du champ d'application de la sanction générale découlant de la loi de 1790. Cette démarche lui permet d'assurer aux règlements royaux une autorité et une sanction similaires à ceux des corps municipaux.

666. Dans un arrêt *Girardeau* rendu le 18 avril 1828, elle développe une motivation plus détaillée afin de justifier la sanction des règlements de police royaux¹⁵⁵. Dans cette affaire, une ordonnance royale du 27 septembre 1827 avait obligé les propriétaires ou entrepreneurs de voitures publiques à tenir un registre du nombre de voyageurs qu'elles transportaient et les deux prévenus n'avaient pas respecté cette obligation. Pour les relaxer, le Tribunal de police avait estimé que les ordonnances royales ne pouvaient être frappées de peines de police dans le silence de la loi. La Cour de cassation estime au contraire que ces ordonnances doivent être passibles de peines de police compte tenu de leur objet. Son raisonnement est d'ordre fonctionnel : les règlements pris par le roi ne sauraient bénéficier d'une autorité moindre que ceux des maires alors qu'ils participent eux aussi à la sauvegarde de l'ordre public. Cette motivation est expresse, la Cour affirmant qu'« *il serait absurde d'ériger en principe, qu'alors que les arrêtés du pouvoir municipal, dans tout ce qui intéresse la sûreté et même la commodité des habitants, trouvent leur appui dans les lois de police et dans les tribunaux chargés de leur exécution, ce même appui puisse être dénié aux ordonnances émanées du chef suprême de l'État, qui statue dans la plénitude de sa toute-puissance administrative sur des objets qui intéressent éminemment la sûreté*

qui peuvent être commises aux ordonnances du roi par lesquelles il est statué sur des objets qui ne se rapportent pas à cette police ».

¹⁵⁵ Cass. Crim., 12 avr. 1828, *Girardeau*, Bull., p. 287.

publique et individuelle ; que les lois de police et les peines qu'elles prononcent sont essentiellement applicables à l'infractions des dispositions conçues dans l'objet de pourvoir à ce grand intérêt, le plus digne d'exciter la sollicitude royale et le zèle des agents du gouvernement dans tous les degrés de la hiérarchie administrative ; qu'une doctrine contraire serait une atteinte portée à l'autorité royale et aux règles établies par le droit public du royaume ».

667. Avec ces arrêts, la Cour de cassation amorce le mouvement de généralisation du cas particulier de la police municipale¹⁵⁶. Elle étend le contenu et le régime de la police municipale aux actes adoptés par les autorités centrales dans le but de consolider leurs pouvoirs. Cette jurisprudence audacieuse s'explique par le climat politique de l'époque. À ce moment, la Cour de cassation fait preuve d'une certaine allégeance à l'égard du pouvoir central. Ce positionnement la conduit également à faire preuve de sévérité à l'égard des autorités municipales et à annuler leurs arrêtés lorsqu'ils expriment des velléités d'émancipation face au pouvoir central¹⁵⁷. Ainsi, les arrêts de 1810 interviennent sur demande du gouvernement. Pour G. Bigot, la Cour de cassation n'a admis de contrôler la légalité des actes de police que dans le dessein de soutenir le pouvoir central¹⁵⁸. De même, sous la Monarchie, elle utilise le contrôle de légalité des actes de police afin de critiquer l'action des municipalités notamment en matière de liberté religieuse.

668. **Des arrêts préfigurant l'arrêt Labonne.** L'arrêt *Girardeau* préfigure largement la solution de l'arrêt *Labonne*¹⁵⁹. Il contribue à poser les bases de la théorie des pouvoirs propres en reconnaissant au chef de l'État le pouvoir d'adopter des règlements de police sanctionnés de peines de police en sa qualité d'autorité relevant de l'exécutif. Il est à rapprocher d'autres solutions admises pour les règlements adoptés par les préfets ou par le roi fondant leur compétence sur les attributs découlant de la fonction d'exécution des lois. Dans une affaire, la Cour de cassation dégage ainsi le principe selon lequel « *il appartient au roi de faire les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois ; qu'il peut dès lors, par des*

¹⁵⁶ Sur cette idée, v. D. LINOTTE, « L'unité fondamentale de l'action administrative – ou l'inexistence de la police administrative en tant que catégorie juridique autonome », in D. LINOTTE (dir.), *La police administrative existe-t-elle ?*, op. cit., p. 8 et s. ; É. PICARD, *La notion de police*, op. cit., p. 72 et s.

¹⁵⁷ G. BIGOT, op. cit., p. 103 et s. ; p. 163 et s.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Cela explique que l'arrêt *Labonne* soit passé « *relativement inaperçu* », comme l'affirmait G. Vedel. V. G. VEDEL, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954, p. 21 et s. Dans sa note sous l'arrêt *Labonne*, M. Hauriou voyait même dans la théorie des pouvoirs propres une « *règle coutumière de notre droit constitutionnel, qui avait déjà maintes fois été appliquée sans soulever de protestations* ». V. M. HAURIOU, note sous CE, 8 août 1919, *Labonne*, Rec., p. 737, S, 1924, III, p. 46 et s.

*actes généraux ou spéciaux de son autorité souveraine, ordonner toutes les mesures de sûreté générale qui se trouvent énoncées dans l'article 3, titre XI, de la loi du 16-24 août 1790 ; que les préfets, qui sont les mandataires de la puissance royale ont donc le même droit chacun dans sa circonscription administrative ; d'où il suit que les arrêtés qu'ils prennent à cet égard sont pleinement légaux et obligatoires »*¹⁶⁰. Elle maintient cette solution sous la III^e République alors que le droit y est hostile. Le Procureur général explique qu'elle continue à s'imposer car « *il semblerait étrange de protéger l'œuvre des agents du pouvoir central ou celle des pouvoirs locaux, et de refuser la même protection à celle du pouvoir central lui-même* »¹⁶¹.

669. À nouveau, le fondement de la pénalisation des règlements de police est lié aux exigences inhérentes à l'ordre public et la nécessité justifie une contorsion du principe de légalité des délits et des peines. Le motif politique change par rapport à la jurisprudence du début du XIX^e siècle : il s'agit désormais de conforter les pouvoirs et la légitimité des autorités centrales. Ces arrêts mettent ainsi en lumière la fonction conférée à la contravention de l'article 471§15 tout au long du XIX^e siècle. Elle est un moyen d'offrir un soutien aux actes de police pris par les autorités centrales et de soutenir l'émergence de leur pouvoir réglementaire.

670. La limitation de la pénalisation aux règlements relevant de l'ordre public général. Durant cette période, la Cour de cassation limite le champ d'application de ces dispositions aux règlements intéressant les objets relevant de la police municipale. Un arrêt du 26 janvier 1826 affirme explicitement que les peines découlant de la loi de 1790 et du Code du 3 brumaire an IV ne s'appliquent qu'aux règlements relatifs aux objets confiés à la police municipale. Le juge affirme que ces peines « *ne sont nullement applicables aux infractions qui peuvent être commises aux ordonnances du Roi par lesquelles il est statué sur des objets qui ne se rapportent pas à cette police* »¹⁶². La Cour de cassation entend contenir le champ de la pénalisation des règlements de police aux règlements relatifs à la police municipale. Cette posture implique que le fondement de la peine contraventionnelle est moins la nature réglementaire de l'acte que son but de police administrative et notamment son inscription dans l'ordre public général.

¹⁶⁰ Cass. Crim., 12 sept. 1845, *Bull.*, p. 356 ; V. F. HÉLIE, *op. cit.*, T. VI, p. 79 et s.

¹⁶¹ V. Cass. Crim., 3 mars 1877, *S.*, 1877, 1, p. 389, sur le réquisitoire Lacoïnta.

¹⁶² Cass. Crim., 26 janv. 1826, *Bull.*, n° 21. Dans le même sens, Cass. Crim., 4 déc 1827 et 11 fév. 1836, cités par A. MESTRE, « Recherches sur l'exception d'illégalité », *op. cit.*, p. 584.

671. En conséquence, les règlements relevant des polices spéciales n'ont pas vocation à bénéficier de la sanction de l'article 471§15. Pour ces règlements, un régime spécifique a été bâti autour de l'article 484 du Code pénal qui les maintenait en vigueur pour assurer la transition avec l'Ancien Régime¹⁶³. Pris en dehors de l'ordre public municipal, ces règlements ne sont pas appréhendés comme des mesures de police. Cette conception apparaît chez F. Hélie qui affirme que « *ces règlements ne sont point (...) des règlements de police, mais des lois spéciales qui vivent à côté des lois générales et doivent être conservés avec la sanction particulière qui y a été attachée* »¹⁶⁴. La limitation de l'article 471§15 aux mesures relatives à l'ordre public général s'explique par le fait que l'ordre public spécial n'est pas conçu comme relevant véritablement de l'ordre public de police. Le législateur peut de lui-même étendre la sanction de l'article 471§15 aux réglementations qu'il adopte. À cette époque, cette pratique était particulièrement courante en matière de police spéciale¹⁶⁵. Ainsi, la loi du 19 février 1917 interdisant la vente et la circulation de l'alcool dans une zone déterminée pendant la durée des hostilités frappe des amendes de l'article 471§15 les contraventions aux arrêtés pris à ce sujet par les généraux commandant les armées. La loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique applique également cette sanction aux règlements sanitaires municipaux relatifs à certains objets. De même pour les lois dites ouvrières concernant le travail des femmes, des enfants, de nuit et le repos hebdomadaire.

672. **L'extension de la peine de police aux règlements de police spéciale.** L'adoption de l'article 471§15 et la référence qu'il comprend aux « *règlements légalement faits* » modifie les termes de la question de l'application des peines génériques de police aux règlements spéciaux. La Cour de cassation est saisie de cette question et doit déterminer si ces peines s'appliquent à la législation déléguée qui se développe. Par un arrêt *Kastner* du 13 décembre 1851, elle juge que les règlements d'administration publique pris au titre d'une délégation du pouvoir législatif peuvent être punis des peines de police¹⁶⁶. Cet arrêt crée une certaine confusion quant au fondement et au champ de l'article 471§15 du Code pénal. En effet, il aboutit à un résultat paradoxal : la législation déléguée peut être punie de peines de police alors même qu'elle serait adoptée en dehors des objets de police.

¹⁶³ V. sur cette question, F. HÉLIE, *op. cit.*, p. 59 et s. ;

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 59.

¹⁶⁵ L. CAVARÉ, *Le recours de l'administration devant le juge*, Montauban, Prunet, 1920, p. 58 et s.

¹⁶⁶ Cass. Crim., 13 déc. 1851, *Kastner*, rapp. Nouguier, S, 1852, 1, p. 371 ; DP, 1854, 1, p. 30.

Cette solution est surprenante dans un contexte où les lois elles-mêmes ne peuvent encourir la sanction de l'article 471§15¹⁶⁷. L'inapplication de cette peine aux actes législatifs est compréhensible : la peine de l'article 471§15 pénalise des actes de police conçus comme pénaux par nature, et pour lesquels aucune peine n'a été prévue. Elle est liée à la nature policière de la norme, étant entendu que l'essence de la police est de prendre une forme réglementaire. Elle est attachée à certaines composantes de l'ordre public : la tranquillité, la sécurité, la salubrité publiques ne sauraient être protégées sans le concours de la peine de police. L'arrêt *Kastner* applique donc la sanction contraventionnelle à des règlements doublement étrangers à son champ d'application : d'une part, ces règlements sont d'origine législative, et d'autre part, ils ne relèvent pas de la police municipale.

673. Comme beaucoup d'arrêts rendus au XIX^e siècle, l'arrêt *Kastner* repose sur une confusion entre le fondement de la compétence de l'autorité administrative – en l'espèce, la délégation du pouvoir législatif - et celle du régime des mesures de police et notamment de leur pénalisation par l'application de l'article 471§15. Elle est ainsi à rapprocher d'autres solutions faisant une interprétation extensive des objets relevant de l'ordre public général. Par exemple, la Cour de cassation a rendu plusieurs arrêts dans lesquels elle a estimé que le contrôle des poids et mesures relevait de l'ordre public général afin de sanctionner pénalement des manquements aux règlements de police des autorités centrales¹⁶⁸.

674. Ces jurisprudences s'expliquent par le souci du juge judiciaire d'accompagner le développement et l'extension du pouvoir réglementaire. Au gré de ces mouvements, la contravention recouvre sa fonction de police, mais cesse d'être une infraction strictement locale. Ces arrêts marquent une première brèche dans la contraction du droit pénal de police au champ municipal observée au moment de la Révolution. Ils soulignent la force instrumentale attachée à cette infraction qui épouse les formes et évolutions de la police afin de garantir de manière pérenne l'efficacité des règlements de police.

675. Cet état du droit sera vivement critiqué par la doctrine. Il conduit à étendre le bénéfice de la pénalité générale de l'article 471§15 à tous les règlements d'administration publique qu'ils aient un objet policier ou non. Cette remarquable extension du champ d'une disposition adoptée spécifiquement en matière municipale est perçue comme renfermant un important risque de tyrannie

¹⁶⁷ Cass. Crim., 11 janv. 1879, *S*, 1879, 1, p. 140 ; *DP*, 1879 p. 314.

¹⁶⁸ Cass. Crim., 3 mars 1877, *S*, 1, p. 389 ; Cass. Crim., 5 mars 1887, *S*, 1, p. 395.

administrative¹⁶⁹. Ainsi, selon A. Esmein, la jurisprudence judiciaire promeut une « *nouvelle doctrine singulièrement commode et singulièrement inexacte, grosse au surplus d'une menace de tyrannie administrative* »¹⁷⁰. Le risque de dilatation du champ de l'article 471§15 du Code pénal est d'autant plus important que l'arrêt Kastner permet son application à tous les règlements pris soit sur délégation de la loi soit en exécution d'une loi dans le cadre de régime de polices spéciales. Une certaine orthodoxie sera finalement retrouvée au milieu du XX^e siècle, puisque la Cour de cassation limitera le champ de l'article 471§15 – devenu R. 26-15°, puis R. 610-5 du Code pénal - aux règlements intéressant l'ordre public général¹⁷¹.

676. En somme, la jurisprudence relative à la sanction prévue par l'article R471§15 du Code pénal témoigne de l'évolution de la fonction de police assignée à la contravention. Alors qu'elle avait une dimension essentiellement locale dans la législation révolutionnaire et intermédiaire, elle s'affirme progressivement comme un procédé d'exécution de la police. Son fondement n'est plus lié aux attributions des autorités locales mais à la poursuite d'un but relevant de l'ordre public de police.

¹⁶⁹ P. ex., A. GRÜN, *Traité de la police administrative générale et municipale*, Vve Berger-Levrault et fils, 1862, p. 412 et s.

¹⁷⁰ A. ESMEIN, note sous Cass. Crim., 17 janv. 1902, S, 1902, 1, p. 249 ; A. MESTRE, note sous Cass. Crim., 23 mai 1901, *op. cit.*, p. 429.

¹⁷¹ Cass. Crim., 13 mars 1952, S, 1952, 1, p. 175. Et plus explicitement, Cass. Crim., 12 mars 1969, *Bull. crim.*, n°114, *Gaz. Pal.*, 1969, 1, p. 295, où il est affirmé que l'arrêté pris par le préfet en matière de remembrement des propriétés rurales, pris au titre de pouvoirs de police spéciale, « *n'est pas un texte de police générale susceptible d'être sanctionné par les dispositions de l'article R. 26-15°C. pén.* ».

Conclusion du Chapitre 2

677. En conclusion, les politiques jurisprudentielles et législatives menées tout au long du XIX^e siècle apparaissent en contradiction avec les objectifs poursuivis en matière pénale. D'une part, la contravention est ramenée à une catégorie technique définie de manière formelle dans le but de limiter les attributions des autorités de police locales. De ce point de vue, elle se détache de son enracinement historique au sein du droit pénal de police. D'autre part, elle reste conçue comme fondamentalement distincte du reste de la matière pénale et devient étroitement associée à la fonction d'exécution du règlement de police. Bien qu'ils apparaissent paradoxaux, ces deux mouvements soulignent la fonction singulière de la contravention et son étroite dépendance aux évolutions affectant la police. Lorsque la police est niée dans sa fonction globale en raison d'une méfiance à l'égard des administrations, la contravention est limitée à la protection de l'ordre public local. En revanche, lorsque le pouvoir central est fort et que la police peut recouvrir des champs divers, la contravention connaît une certaine dilatation. Par ailleurs, de la Révolution à la fin du XIX^e siècle, la contravention a conservé l'essentiel de ses caractéristiques de police. Elle sanctionne des normes réglementaires adoptées en matière de police, son jugement revient aux autorités de police – concurrencées en partie par le juge de paix - et son droit reste déterminé par l'impératif de protection de l'ordre public plus que par les principes du droit pénal.

CONCLUSION DU TITRE 1

678. Dès l'apparition de la police, le souci de garantir l'efficacité de son action se traduit par l'existence d'infractions spéciales définies et réprimées par des autorités de police dans un cadre juridique distinct de la répression pénale traditionnelle. L'étude des formes de l'infraction de police au cours de l'histoire juridique souligne l'étroite dépendance du droit pénal de police à la police. Le champ du droit pénal de police et les autorités compétentes pour le définir et le réprimer dépendent notamment du rôle de l'État dans la société et des choix réalisés en matière d'organisation administrative et judiciaire. Ainsi, sous l'Ancien Régime, le champ du droit pénal de police est large et se confond presque avec celui de l'activité administrative. À l'inverse, la consécration de l'État libéral conduit à une restriction progressive de son champ à la sphère municipale et aboutit à la création du délit de police municipale.

679. La contravention consacrée par le Code pénal de 1810 procède directement du délit de police municipale mais s'en éloigne par le fait qu'elle est conçue comme une infraction de faible gravité. Elle cesse d'être définie par sa fonction de police et acquiert une définition formelle et légale. En intégrant les contraventions au sein du droit pénal, le législateur unifie le droit pénal et le centralise. La catégorie formelle de contravention s'inscrit alors dans un projet général tendant à limiter les attributs de police des autorités municipales et à soumettre le droit pénal de police aux principes du droit pénal et de l'État de droit. Cependant, la nécessité d'assurer la force obligatoire des règlements de police et de conforter l'émergence de la police administrative générale conduit à préserver la fonction de police de la contravention. Elle s'affirme progressivement comme la sanction de droit commun des règlements de police et conserve un fort ancrage au sein de la fonction de police.

680. La contravention s'est donc illustrée comme la forme essentielle de l'infraction de police dans les premiers temps du droit pénal contemporain. Sur ce point, la question se pose de savoir comment elle s'est adaptée à l'émergence des polices spéciales et aux contentieux de masse en découlant.

TITRE 2 : L'ACTUALITÉ DU RATTACHEMENT AU DROIT PÉNAL DE POLICE

681. Depuis la Révolution, la notion de police concentre des aspirations antagonistes. Par son essence administrative et réglementaire, elle est suspecte au sein de l'État libéral. Sa limitation et sa dislocation en différentes catégories juridiques expriment le souci de contenir la fonction de police dans des formes compatibles avec les postulats idéologiques et les principes fondamentaux de l'État de droit. Néanmoins, par sa fonction de protection de l'ordre public, la police écarte habituellement certains principes essentiels afin de protéger les institutions. Elle a ses fondements implicites et son droit se produit fréquemment en marge des exigences formelles, voire en contradiction avec ces exigences. Cette tension au sujet de la police a été mise en lumière par É. Picard. Il a observé la volonté continue de la nier dans sa dimension totalisante ainsi que sa survivance pour les raisons liées à la pratique¹.

682. Le droit pénal de police, en tant qu'il relève intimement de la mise en œuvre de la fonction de police, est traversé par les mêmes difficultés. Le législateur tend à le réprimer et à limiter les pouvoirs répressifs des autorités de police en ce qu'ils rappellent la confusion des pouvoirs caractéristiques de l'Ancien Régime. Les différents textes adoptés depuis la Révolution visent à le soumettre aux principes fondamentaux du droit pénal. Mais la condamnation du droit pénal de police apparaît plus officielle que réelle. En matière de contraventions, cette tendance est particulièrement marquée. Ainsi, le Code pénal de 1810 tente de limiter l'enracinement de la contravention au sein du droit de police afin de la soumettre pleinement aux principes du droit pénal. Toutefois, cette soumission est toujours partielle : les contraventions continuent de connaître des règles dérogatoires du droit commun peu compatibles avec les principes fondamentaux du droit pénal. La dérogation paraît légitime en ce qu'elle est liée à des infractions de faible gravité et cantonnée à la sphère municipale - ou aux objets relevant de l'ordre public général.

683. À ce titre, le contexte propre à la fin du XIX^e siècle et au XX^e siècle constitue une bascule dans l'évolution du droit pénal de police et de la contravention. L'émergence des polices spéciales et le souci croissant d'attribuer la répression de certains règlements de police à des autorités expertes conduisent à un élargissement

¹ É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, p. 460.

du droit pénal de police au-delà des contraventions. D'une part, le droit pénal de police connaît un certain éclatement dans ses formes et dans sa notion. D'autre part, la contravention se détache de plus en plus de la notion d'infraction de police sans pourtant s'en séparer entièrement (**Chapitre 1**). Si la contravention demeure la forme essentielle et privilégiée du droit pénal de police, la diversification des infractions de police dans le contexte actuel invite à en reconstituer les contours et la notion. Il s'agit par-là de mettre en lumière une certaine circularité dans la notion du droit pénal de police, celui-ci recouvrant désormais certaines de ses formes anciennes (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : La reconfiguration du lien entre contravention et droit pénal de police

685. O. Mayer a observé que les formes des infractions de police dépendent des progrès et des principes fondamentaux du droit public¹. Elles dépendent de la forme de l'État, de la portée de la séparation des pouvoirs et des évolutions propres à la police. L'affirmation de la contravention comme procédé général d'exécution des règlements de police est liée à l'émergence d'une police administrative centrale. Elle est le fruit de l'extension du régime de la police municipale à l'ensemble des mesures de police administrative. À la fin du XIX^e siècle et tout au long du XX^e siècle, la police connaît différentes évolutions qui vont conduire à une crise de la police² et poser la question de la spécificité de la contravention au sein de l'ordonnancement juridique. Dans une société en pleine industrialisation, de nouvelles activités apparaissent et suscitent de nouveaux risques. De nombreux pans de la vie collective sont progressivement encadrés par des normes de police notamment dans le cadre de régimes de police spéciale. La multiplication des polices spéciales tient à plusieurs causes : l'émergence de nouveaux risques sociaux, la technicisation des branches du droit³ et le développement d'un interventionnisme public de direction des affaires privées⁴. Cette idée est mise en avant par M.-F. Delhoste selon laquelle « *la multiplication des polices spéciales s'analyse donc, à la fois, comme la réponse et la conséquence de la multiplication des domaines à encadrer liée à l'exigence de réglementation* ». L'émergence des polices spéciales reflète ainsi la « *lente métamorphose d'une société ayant peu à peu élargi ses dimensions et modifié ses finalités* »⁵.

686. Les polices spéciales sont de nature à menacer la place des contraventions au sein du droit pénal de police car elles tendent à affermir la sanction aux mesures de police⁶. Ainsi, avec la multiplication des réglementations de police spéciale, le lien entre contraventions et police a profondément évolué. Ces dernières ont été progressivement concurrencées par d'autres formes d'infractions de police notamment des délits et sanctions administratives de police. La diversification des

¹ O. MAYER, *Droit administratif allemand*, V. Giard & E. Brière, Paris, 1904, T. 2, p. 82, note 1.

² É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, p. 46 ; D. LINOTTE, « L'unité fondamentale de l'action administrative – ou l'inexistence de la police administrative en tant que catégorie juridique autonome », in D. LINOTTE (dir.), *La police administrative existe-t-elle ?*, Economica, 1985, p. 12.

³ J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A*, 2012, n°15, 2113.

⁴ J. PETIT, « La police administrative », in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, p. 16.

⁵ M.-F. DELHOSTE, *Les polices spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, 2001, p. 15.

⁶ J.-M. PONTIER, *op. cit.* ; G. DELLIS, *Droit pénal et droit administratif*, LGDJ, 1997, p. 138.

formes du droit pénal de police et la difficulté à concevoir les polices spéciales comme des activités relevant de la police ont également conduit à un certain essoufflement de la notion de droit pénal de police, occultant davantage l'enracinement des contraventions au sein de la police (**Section 1**). Dans le même temps, les nouveaux risques sociaux justifiant l'institution de police spéciales ont engendré des contentieux de masse notamment en matière contraventionnelle. Pour répondre à ces phénomènes de masse, le législateur a entrepris différentes réformes qui ont fragilisé l'unité de la contravention autour de la police. Cependant, le droit commun des contraventions continue d'exprimer leur appartenance au droit pénal de police, l'exclusion de ses règles étant exceptionnelle (**Section 2**).

Section 1 : L'éclatement du droit pénal de police

687. À partir du milieu du XIX^e siècle, l'évolution des risques sociaux conduit à une redéfinition de l'intervention de l'État dans la régulation des activités sociales. L'État encadre de plus en plus d'activités privées au nom de la protection de l'ordre public traditionnel ou d'autres buts d'intérêt général. Cette intervention prend pour beaucoup la forme de polices spéciales placées sous le contrôle d'agents administratifs spécialisés et sanctionnées plus rigoureusement que les polices générales. Ce mouvement s'accélère tout au long du XIX^e et du XX^e siècles en raison de l'extension des missions de l'État et des pouvoirs des autorités administratives. Ainsi, la multiplication des polices spéciales se traduit par une diversification des formes du droit pénal de police (I). Cette évolution se répercute dans l'appréhension doctrinale du droit pénal de police. Peinant à identifier l'influence de la police spéciale dans le droit pénal de police, la doctrine se détourne progressivement de son étude au profit de nouvelles notions telles que le droit pénal administratif (II).

I) La diversification des formes du droit pénal de police

688. Alors que l'économie du droit pénal du début du XIX^e siècle allait dans le sens d'une limitation des infractions de police au seul domaine contraventionnel, de nombreuses lois adoptées durant le XIX^e siècle ont pour effet de sanctionner des manquements de police de peines délictuelles et de sanctions administratives. Le législateur et le juge sont confrontés à la question de savoir si le régime de la contravention lui est propre ou s'il a vocation à s'appliquer à l'ensemble des infractions de police. Le choix a été fait d'étendre certains éléments caractéristiques du régime de police à diverses infractions. Cette démarche a donné lieu à l'apparition des délits de police (A) et des sanctions administratives de police (B).

A) L'apparition des délits de police

689. **Les polices spéciales exclues de la rationalisation du droit pénal de police.** La sanction des règlements de police relevant des droits spéciaux occupe une place particulière dans le droit pénal contemporain. Lors de la Révolution et de la rédaction des codes pénaux napoléoniens, le législateur maintient en vigueur les règlements antérieurs à la Révolution mais s'attache à les séparer du champ d'application des textes relatifs au droit pénal. L'article 484 du Code pénal de 1810

prévoit que « *dans toutes les matières qui n'ont pas été réglées par le présent Code et qui sont régies par des lois et règlements particuliers, les cours et les tribunaux continueront de les observer* ». Dans ces domaines spéciaux, les autorités administratives conservent certaines de leurs attributions de police héritées de l'Ancien Régime. De ce fait, à la fin du XVIII^e siècle, les agents administratifs détiennent des attributions de police judiciaire dans des matières spéciales - essentiellement celles ayant pour objet de protéger les intérêts patrimoniaux de l'État telles que les douanes, les finances et la domanialité⁷.

690. Plus spécifiquement, les réglementations de police spéciale sont exclues du projet de centralisation et de rationalisation du droit pénal de police. L'idée selon laquelle ces réglementations doivent être placées sous le contrôle d'agents dotés d'une expertise particulière conduit à confier la constatation des manquements à des agents administratifs. Par exemple, la loi du 4 juillet 1837 relative aux poids et mesures attribue aux agents vérificateurs le pouvoir de constater eux-mêmes les infractions à la réglementation. Ils exercent ces compétences en lieu et place des autorités municipales même lorsque les manquements sont passibles de peines contraventionnelles. Dans certains domaines spéciaux, il apparaît donc que « *la définition d'un droit pénal spécial a précédé la création d'une administration spécialisée* »⁸. De plus, les exigences relatives à la répression des manquements aux réglementations spéciales ne semblent pas compatibles avec la relative fixité du modèle contraventionnel. Dès le XIX^e siècle, différentes lois relatives à des polices spéciales ont par exemple pour objet de renforcer les peines applicables aux manquements de police⁹.

691. La question de la qualification des délits de police. Ces lois se retrouvent essentiellement en matière de police spéciale et se traduisent par la création de délits de police¹⁰. La loi sur la pêche fluviale du 15 avril 1829 punit de peines correctionnelles les personnes qui méconnaissent les prescriptions contenues dans des ordonnances royales. La loi du 3 mai 1844 introduit des délits pour les manquements aux règlements des préfets en matière de chasse. On peut également

⁷ CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*, Doc. Fr., 2021, p. 22.

⁸ *Ibid.*, p. 24.

⁹ Observant le lien entre le développement des polices spéciales sous la III^e République, et l'émergence de régimes répressifs pénalement sanctionnés, v. J. ROBERT, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, 2009, p. 112.

¹⁰ Pour une énumération davantage exhaustive, v. F. DEVISE, *Des délits contraventionnels*, th. Univ. Paris., Giard et Brière, 1893, p. 84 ; R. LAJOYE, *De la bonne foi dans les contraventions*, Pédone-Lauriel, 1885, p. 39.

citer la loi du 15 juillet 1845 relative aux chemins de fer qui assortit le non-respect des prescriptions de la police des chemins de fer de certaines peines correctionnelles. Une difficulté à déterminer le régime de ces infractions émerge car que leur qualification n'est pas des plus claires. Les infractions instituées présentent la « *physionomie générale* »¹¹ d'une contravention mais s'en séparent par la gravité des peines prévues ou par la procédure qui leur est applicable. L'ambiguïté naît parfois de la rédaction des textes. Par exemple, en matière de presse, l'article 6 d'une loi du 27 juillet 1849 punit les manquements à la police du colportage de livres. Il qualifie ces infractions de « *contraventions* » mais les réprime d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois et d'une amende d'un montant maximal de 500 francs, soit de peines correctionnelles. Dans d'autres hypothèses, une loi institue une infraction à des règles de police spéciale et institue des peines correctionnelles sans formellement la qualifier de contravention ou de délit.

692. Par conséquent, en matière de police spéciale, les infractions créées se situent à la frontière du délit et de la contravention de police. Elles posent la question des contours de la contravention et de l'infraction de police. Cette difficulté apparaît au sein de la jurisprudence judiciaire, le juge devant déterminer si les infractions relevant des polices spéciales sont des contraventions ou de délits. Pour l'essentiel, l'enjeu de ce débat se situe sur le terrain de l'application de certaines dispositions telles que l'excuse de minorité, la complicité, le bénéfice des circonstances atténuantes et l'application du principe de non-cumul des peines¹². Il s'agit donc de savoir si le régime du droit pénal de police doit être étendu en dehors des contraventions définies par le Code pénal.

693. Deux méthodes de qualification des infractions de police spéciale sont envisageables : celle tenant compte de la « *nature intrinsèque* »¹³ de l'infraction et celle s'attachant à la gravité de la peine¹⁴. Le juge peut considérer que les infractions relatives à ces réglementations de police sont des contraventions en raison de leur objet policier. Cette posture implique de considérer la contravention comme la

¹¹ W. JEANDIDIER, *Droit pénal général*, Montchrestien, Domat, 1988, p. 187.

¹² E. VILLEY, note sous Cass. Crim., 14 avril 1883, S, 1885, I, p. 401.

¹³ *Ibid.*, p. 38

¹⁴ Un débat posant des questions similaires se développera sous la V^e République en raison de l'intégration des contraventions au sein du domaine réglementaire. Il s'agit de déterminer l'autorité compétente pour modifier des prescriptions législatives mais de nature réglementaire lorsqu'elles sont assorties de peines correctionnelles. Après une période de divergence de jurisprudence entre le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, tous deux finiront par admettre que la compétence du législateur est déterminée par le critère formel de la nature correctionnelle de la peine prévue ; v. D. DETRAGIACHE-TROPER, « Des prescriptions de nature réglementaire correctionnellement sanctionnées », *AJDA*, 1978, p. 411 et s.

forme exclusive de l'infraction de police et d'étendre son régime aux infractions punies de peines plus lourdes en raison de leur nature policière. Autrement, l'infraction peut être qualifiée au regard des simples critères en accord avec le principe dégagé par l'article 1^{er} du Code pénal. La qualification des infractions de police spéciale implique dès lors de déterminer le champ d'application de ce texte : le critère de la peine comme critère d'identification des infractions doit-il s'étendre aux infractions punies dans des législations extérieures au Code pénal ? *In fine*, les termes du débat portent sur la notion d'infraction de police : celle-ci doit-elle continuer à structurer l'ensemble du droit positif indépendamment des nouvelles qualifications et critères dégagés par l'article 1^{er} du Code pénal ? Ou faut-il admettre qu'avec la classification tripartite consacrée par le Code de 1810, la seule infraction répondant aux critères de l'infraction de police est la contravention ?

694. La proposition doctrinale de la théorie du délit contraventionnel. Au milieu du XIX^e siècle, ce débat prend une certaine ampleur. Une partie de la doctrine milite en faveur de la reconnaissance jurisprudentielle de la théorie des « *délits contraventionnels* »¹⁵. J. Ortolan et A. Blanche consacrent tous deux d'importants développements à cette théorie dans leurs manuels de droit pénal¹⁶. Le premier propose une véritable théorie de l'infraction de police et affirme que « *les infractions de police se rangent presque toutes au nombre des délits non intentionnels, dont elles forment, non pas la totalité, mais une grande partie, et prennent en conséquence la qualification technique de contraventions de police* »¹⁷. Sous sa plume, l'infraction de police présente par essence certains traits caractéristiques tels qu'un caractère matériel. Dès lors, selon J. Ortolan, le juge devrait déterminer si le législateur exige la démonstration d'une faute intentionnelle ou non afin de déterminer la qualification d'une infraction lorsque le texte d'incrimination est ambivalent. L'élément moral de l'infraction serait donc au fondement de sa qualification. Dans le même sens, A. Blanche considère que toutes les infractions aux lois fiscales, forestières, à la chasse et à la presse, doivent être qualifiées de contraventions indépendamment du caractère correctionnel des peines prévues. Son raisonnement est sensiblement différent de celui de J. Ortolan. Selon lui, la qualification de

¹⁵ F. DEVERSE, *Des délits contraventionnels*, op. cit., p. 69 et s.

¹⁶ J.-L.-E. ORTOLAN, *Éléments de droit pénal*, H. Plon, 1859, p. 251 et s ; A. BLANCHE, *Études pratiques sur le Code pénal*, Paris, Bosse et Marchal, 1861, p. 2 et s. Voir également, A. BERTAULD, *Cours de code pénal et leçons de législation criminelle*, Paris, Cosse et Marchal, 1873, p. 116, note 1.

¹⁷ J.-L.-E. ORTOLAN, op. cit., p. 254.

contravention est justifiée par « *la nature intrinsèque* » des infractions en question¹⁸. Sans l'affirmer explicitement, il estime que les infractions aux règles de police spéciale constituent des contraventions en raison de leur objet policier. Dès lors qu'une infraction porte sur des manquements en matière de police, elle devrait être qualifiée de contravention - à l'exception des infractions pour lesquelles le législateur a institué une peine criminelle¹⁹. Certains auteurs tels qu'E. Villey s'élèvent contre la théorie du délit contraventionnel. Ce dernier rejette notamment l'idée selon laquelle les infractions matérielles constitueraient des contraventions aux motifs qu'elle n'est pas corroborée par le droit positif²⁰.

695. Une théorie consacrée par la jurisprudence. Dans un premier temps, la Cour de cassation s'allie à la première approche et consacre la théorie du délit contraventionnel. De ce fait, elle reconnaît l'application d'une partie du régime des contraventions aux délits relatifs à des polices spéciales. Par un arrêt du 6 septembre 1851, elle affirme que la loi « *désigne sous le nom de contraventions les infractions dont la répression a toujours été confiée aux tribunaux correctionnels, qui sont punissables à raison de leur seule existence, sans qu'elles puissent être excusées en considération du plus ou moins de bonne foi des contrevenants* »²¹. Cette solution revient à considérer que les infractions aux polices spéciales constituent des contraventions même lorsqu'elles sont punies de peines correctionnelles. Le juge judiciaire conçoit ainsi la contravention comme la forme essentielle et exclusive de l'infraction de police. Cette jurisprudence, initialement consacrée dans la matière sensible et politique des délits de presse, est progressivement étendue à différentes lois spéciales²². Du fait de l'application des règles contraventionnelles, le régime du délit contraventionnel est hybride. Il emprunte au régime délictuel l'application du principe de non-cumul des peines²³, tout en excluant la complicité issue du régime contraventionnel²⁴. Il

¹⁸ A. BLANCHE, *op. cit.*, p. 3.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Cette critique a été disséminée dans les très nombreuses notes d'arrêt rédigées par l'auteur. Sa démonstration est toutefois résumée dans son article, not., E. VILLEY, « De l'intention, de l'ignorance, de l'erreur et de la bonne foi en matière pénale », *La France judiciaire*, 1876, T. I, p. 315, où il affirme « *il y a dans le Code pénal lui-même, un certain nombre de délits qui se constituent par le seul fait matériel, abstraction faite de l'intention* ». En ce sens également, afin de déterminer la qualification à attribuer aux contraventions de grande voirie v. E. MARSALÈS, *Des contraventions de grande voirie et assimilées...*, *op. cit.*, p. 225 et s.

²¹ Cass. Crim., 6 sept. 1851 ; reproduite par F. DEVISE, *op. cit.*, p. 87.

²² Cass. Crim., 17 janv. 1867, S, 1867, I, 365 ; Cass. Crim., 3 avr. 1869, S, 1870, I, 229 ; Cass., crim., 2 mai 1875, S, 1875, I, 139 ; Cass. Crim., 1^{er} déc. 1877, S, 1878, I, 330.

²³ P. ex. : Cass., Crim., 14 janv. 1875, S, 1875, I, 139.

²⁴ P. ex. : Cass. Crim., 17 janv. 1867, S, 1867, I, 365.

présente une certaine souplesse et permet de naviguer entre les deux régimes, selon l'habileté de l'avocat du prévenu, comme l'a observé H. Donnedieu de Vabres²⁵.

696. La même lecture de l'article 1^{er} du Code pénal s'impose devant le Conseil d'État en matière d'infractions de grande voirie. De nombreuses infractions sont punies de peines correctionnelles compte tenu du taux de leur peine. Une lecture littérale de l'article 1^{er} du Code pénal aurait conduit à qualifier ces manquements de délits de grande voirie. À l'instar de la Cour de cassation, le Conseil d'État estime que ces agissements sont constitutifs de contraventions, notamment en raison de leur caractère matériel²⁶. Le fait que le Conseil d'État applique le régime des contraventions de police aux infractions domaniales peut s'expliquer par le fait que la police de la conservation était considérée comme relevant de la police et non de la gestion domaniale. Ces solutions illustrent de nouveau que le régime de l'infraction de police est conçu comme de moins en moins spécifique aux contraventions de police.

697. **La condamnation du délit contraventionnel.** Après avoir été ardemment combattue par une partie de la doctrine, la théorie du délit contraventionnel est finalement condamnée par la Cour de cassation²⁷. Par un arrêt du 4 février 1898, elle n'admet plus que la qualification des infractions dépende de leur nature et revient au critère formel du Code pénal. Elle affirme ainsi : « *aux termes de l'article 1^{er} du Code pénal l'infraction que les lois punissent de peines correctionnelles est un délit et que cette règle générale régit les matières spéciales à moins d'une dérogation expresse de la loi* »²⁸. Cette solution est saluée par une partie de la doctrine en ce qu'elle met fin à une véritable « *hérésie juridique* »²⁹. En effet, la jurisprudence semblait avoir peiné à formuler clairement le régime du délit contraventionnel ce qui donnait un caractère arbitraire aux solutions retenues. Cela ne signifie pas pour autant que les délits contraventionnels disparaissent du droit positif. Le législateur peut ainsi créer des

²⁵ H. DONNEDIEU DE VABRES, *Traité de droit criminel et de législation pénale comparée*, Librairie du Recueil Sirey, 1947, p. 98.

²⁶ CE, 13 mai 1836, *Pierre* ; CE, 13 avr. 1842, *Guyard* ; CE, 3 août 1852, *Messenger* ; CE, 8 mai 1874, *Boucher* ; citées par E. MARSALÈS, *op. cit.*, p. 224.

²⁷ Cass. Crim., 23 fév. 1884 ; Cass. Crim., 13 juin 1884, S, 1886, I, 233-234 ; P. BOUZAT, *Traité théorique et pratique du droit pénal*, Paris, Dalloz, 1951, n°134 ; J. MAGNOL, G. VIDAL, *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire*, Paris, Rousseau et Cie, 1947, n°75.

²⁸ Cass. Crim., 4 fév. 1898, *La France Judiciaire*, p. 512.

²⁹ A. MELLOR, *Les contraventions et le tribunal de police après la réforme judiciaire*, Librairie du journal des notaires et des avocats, 1959, p. 21.

infractions punies de peines correctionnelles et les qualifier de contraventions mais il doit le faire de manière expresse³⁰.

698. La théorie du délit matériel actant l'absence de spécificité de la contravention. La condamnation de la théorie jurisprudentielle du délit contraventionnel acte la dissociation entre l'infraction de police et la contravention. Elle revient à admettre que les délits de police constituent une forme d'infraction de police à côté des contraventions. Partant, l'infraction de police voit son régime se diversifier. Selon sa qualification par le législateur, elle est soumise au régime du délit ou à celui de la contravention. Dans ce contexte, certains éléments de régime deviennent communs aux délits et contraventions lorsqu'ils répriment le non-respect de mesures de police. Dès les années 1840, la Cour de cassation admet ainsi que certains délits de police spéciale constituent des délits matériels, c'est-à-dire « une catégorie de délits dont le caractère commun est précisément de tomber sous le coup de la loi sans que la partie poursuivante ait à établir, positivement et à titre distinct, la faute de leur auteur »³¹. La jurisprudence considère que ces délits constituent des contraventions sur le plan de l'élément moral. Pour reconnaître le caractère matériel du délit de chasse en période prohibée, la Cour de cassation juge que « l'infraction à un arrêté réglementaire, portant dans un intérêt général des prohibitions qui tendent à prévenir la destruction du gibier ou des récoltes, doit être considérée, quelle que soit la juridiction appelée à en connaître et la peine qui lui est applicable, comme participant du caractère d'une contravention de police »³². En l'espèce, le juge fonde le caractère matériel de l'infraction sur l'objet policier de la réglementation car celle-ci tend à prévenir la destruction du gibier et des récoltes. Cet objet la rapproche des contraventions de police et justifie qu'elle ait un caractère purement matériel. La théorie des délits matériels participe également à la fragilisation du lien entre contravention et infraction à la police. Les juges acceptent que des délits ayant pour objet un manquement de police bénéficient d'un régime implicite résidant dans leur caractère matériel. En somme, cet élément de régime n'apparaît plus comme spécifique aux contraventions.

³⁰ Soulignant l'actualité de cette problématique, v. Cass. Crim., 28 juin 2017, n°16-82.215, note J.-H. ROBERT, *Dr. pén.l.*, 2017, n°9, comm 133 ; S. DETRAZ, *RSC*, 2017, 566. La Cour de cassation relève que l'article 413 bis du Code des douanes, instituant une « contravention » punie d'une peine d'emprisonnement – délictuelle, donc - constitue bien une contravention, reconnaissant l'autonomie des qualifications en matière douanière au regard du Code pénal.

³¹ A. LEGAL, « La responsabilité sans faute », in *Mélanges Patin*, 1965, p. 132.

³² Cass. Crim., 12 avr. 1845, S, I, 1845, p. 470.

699. À ce propos, la condamnation de la théorie du délit contraventionnel n'est pas revenue sur l'existence des délits matériels. Après la condamnation formulée par l'arrêt du 4 février 1898, la Cour de cassation continue à estimer que de nombreux délits de police sont constitués sans que la preuve d'une faute ne soit nécessaire. Le juge dégage de lui-même le caractère matériel de l'infraction en se fondant sur l'objet policier des manquements sanctionnés. Son raisonnement est essentialiste : il recherche la nature intrinsèque de l'infraction et non la volonté du législateur. La Cour de cassation considère que divers délits relevant de polices spéciales tels que les infractions à la législation sur la chasse ou les infractions à la circulation constituent des délits matériels³³.

700. En somme, l'émergence des délits matériels témoigne d'une scission progressive entre la contravention et la notion d'infraction de police. Le régime de la contravention apparaît de moins en moins original et s'étend à d'autres infractions pour les besoins de la répression en matière de police spéciale. Ce mouvement s'approfondit tout au long du XX^e siècle et conduit à l'apparition des sanctions administratives de police.

B) Le déploiement de la répression administrative en matière de police

701. **Le champ historique de la répression administrative.** L'expression « *sanction administrative* » est récente. Elle n'est apparue qu'en 1925 dans la jurisprudence administrative³⁴ et en 1930 dans la doctrine. Elle finit par acquérir droit de cité dans le vocabulaire juridique à partir de 1940³⁵. Bien que l'expression soit récente, la possibilité pour l'administration de prononcer des sanctions sans l'intervention d'un juge est plus ancienne. Ces sanctions existaient sous l'Ancien Régime car il ne connaissait pas véritablement de séparation des fonctions³⁶. Le bouleversement intervient au moment de la Révolution. La Constituante envisage le pouvoir de répression comme un pouvoir nécessairement juridictionnel. Même lorsque certains contentieux répressifs sont confiés à des autorités de nature

³³ Cass. Crim., 5 janv. 1957, *D*, 1957, I, 463, v. les jurisprudences citées par J.-M. MARTY, « Les délits matériels », *RSC*, 1982 p. 42 et s ; A. LEGAL, *op. cit.*, p. 137 et s.

³⁴ CE, 23 janv. 1925, *Anduran* ; v. J. MOURGEON, *La répression administrative*, LGDJ, 1967, p. 2.

³⁵ M. LEFONDRE, *Recherches sur les sanctions administratives et leur nature juridique*, Th. Caen, 1973. p. 6 ; H. PAULIAT, « L'émergence du concept de sanction administrative », *JCP A*, n°11, 2013, 2072.

³⁶ M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger ? : De la répression administrative au droit pénal administratif*, Economica, 1992, p. 13 et s.

administrative, le pouvoir de répression demeure un pouvoir juridictionnel³⁷. En ce sens, l'affirmation parfois avancée selon laquelle les délits de police municipale réprimés par les corps municipaux relevaient du champ de la répression administrative³⁸ doit être tempérée car les administrateurs mettaient en œuvre leur pouvoir de répression dans le cadre du tribunal de police. Du fait de la séparation des pouvoirs et des fonctions, la répression administrative n'est admise que dans le cadre disciplinaire. De manière exceptionnelle, elle est admise dans certains contentieux tels que les contraventions de grande voirie³⁹. Elle porte essentiellement sur la discipline des fonctionnaires et sur les manquements intervenants dans une situation où l'administré entretient une relation préexistante avec l'administration. Les sanctions administratives ont donc un domaine défini. Elles sont limitées au fonctionnement interne de l'administration et ne s'appliquent qu'aux agents publics ou aux administrés en rapport avec l'administration⁴⁰.

702. L'élargissement progressif aux manquements de police. Perçue comme « *tout à fait suspecte* »⁴¹, la répression administrative se développe précocement en matière de police. Avant le redéploiement de la répression administrative lié à l'essor de l'État interventionniste, des sanctions administratives sont instituées dans certaines réglementations de police spéciale. L'admission de sanctions distinctes des contraventions est étroitement liée à l'apparition des polices spéciales. Le Conseil d'État observe qu'elles ont « *historiquement combiné à des degrés divers un régime répressif fondé sur des pouvoirs de police judiciaire avec des mesures préventives ou conservatoires de police administrative, puis avec des sanctions administratives proprement dites* »⁴². L'un des textes les plus anciens à instituer une mesure de fermeture administrative est une ordonnance royale du 23 juin 1819 relative à l'exercice de la profession de boulanger punissant les artisans ne respectant pas les règles relatives aux provisions de farine⁴³. Par ailleurs, la jurisprudence administrative admet dès 1824 que les autorités de police détiennent un pouvoir de sanction. Il est pensé

³⁷ A. GUINCHARD, *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale. Du modèle judiciaire à l'attraction d'un système unitaire*, LGDJ, 2003, p. 34.

³⁸ J.-H. ROBERT, « Le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV et sa marque dans le droit pénal actuel », in UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (dir.), *Code pénal et Code d'instruction criminelle, Livre du Bicentenaire*, Dalloz, 2010, p. 42.

³⁹ On peut notamment mentionner les contraventions de grande voirie, soumises à une répression administrative dès l'an X. *Supra* n°638.

⁴⁰ E. ROSENFELD, J. VEIL, « Sanctions administratives, sanctions pénales », *Pouvoirs*, n°128, 2008, p. 61.

⁴¹ *Ibid.*, p. 10 note 2.

⁴² CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*, *op. cit.*, p. 25.

⁴³ J. MOURGEON, *op. cit.*, p. 83, note 3.

comme constituant une sorte de prolongement de leur pouvoir de police. En particulier dans le cadre des autorisations de police, l'autorité peut retirer l'autorisation à titre de sanction en se fondant sur son pouvoir de police⁴⁴. Les autorités de police se voient également reconnaître le pouvoir de prononcer des sanctions disciplinaires constituant le « *complément nécessaire* » des règlements qu'elles adoptent dans certaines matières⁴⁵. Il est à penser que ces infractions sont également des infractions matérielles à l'instar des contraventions de grande voirie.

703. Les sanctions administratives connaissent un renouveau avec le développement de l'interventionnisme public caractéristique du régime de Vichy et de l'après-guerre. La multiplication des polices spéciales conduit à banaliser le recours à la répression administrative. De nombreuses branches du droit organisées autour de régimes de polices spéciales font ainsi une large place à la répression administrative⁴⁶.

704. En définitive, alors que la législation révolutionnaire et le Code pénal de 1810 tendaient à faire de la contravention la forme exclusive de l'infraction de police, les mutations de la police observées aux XIX^e et XX^e siècles font émerger de nouvelles formes d'infractions de police. La doctrine n'a pas pleinement pris la mesure de l'influence des polices spéciales dans l'évolution du droit pénal de police ce qui s'est traduit par un recul puis un essoufflement de la notion de droit pénal de police.

II) L'essoufflement de la notion doctrinale de droit pénal de police

705. À la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, la notion doctrinale de droit pénal de police est quelque peu éclatée. Diverses expressions se font jour pour le décrire les infractions aux règles de police : délits formels, délits objectifs, délits administratifs, etc. Le discours sur le droit pénal de police prend différentes formes et répond à différentes questions. Il est tantôt mobilisé pour justifier l'essence des contraventions par opposition aux délits, tantôt pour expliquer l'application du régime de la faute matérielle à certains délits. Ces mouvements s'expliquent par le

⁴⁴ CE, 14 avr. 1824, *Sarreau* ; CE, 2 juil. 1823, *Regny* ; Cass. Crim., 17 avr. 1856, *S*, 1856, p. 477-478 ; CE, 23 mars 1906, *Chauvin*, *S*, 1908, 3, 1 ; CE, 12 juil. 1929, *Du Hay*, DP, 1930, 3, 21 ; CE, 15 juin 1936 *Belot*, DP 1937, 3, 1. V. J. MOURGEON, *op. cit.*, p. 83 note 4.

⁴⁵ TA Clermont-Ferrand, 11 avr. 1958, *Chabaud*, AJDA, 1958, p. 299 ; TA Versailles, 18 mai 1944, *Holer*, D, 1944, p. 379 ; v. aussi PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 327, note 1, pour d'autres jurisprudences en ce sens.

⁴⁶ M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger ?*, *op. cit.*, p. 19 et s. Bien que les auteurs n'utilisent pas cette expression, leur présentation s'en inspire.

fait que les délits de police ont évolué en reprenant certains traits propres au régime des contraventions. Néanmoins, l'émergence des délits de police est rarement perçue comme liée à l'évolution de l'action de police. Dans ce contexte, la notion doctrinale de droit pénal de police connaît une certaine diversification et est concurrencée par de nouveaux concepts (A). Les différentes théories proposées révèlent en creux la difficulté à saisir l'unité du droit pénal de police face à ses diverses manifestations (B).

A) La diversification des critères du droit pénal de police à la fin du XIX^e siècle

706. Un contexte théorique et pratique favorable à l'approfondissement de la théorie. À la fin du XIX^e siècle, la réflexion théorique sur les infractions de police connaît un certain regain d'intérêt à la faveur de plusieurs facteurs. La doctrine pénaliste commence à s'affirmer de manière autonome et à prendre un tournant de plus en plus théorique et scientifique⁴⁷. Auparavant, elle était essentiellement constituée de praticiens et l'enseignement du droit pénal occupait une place marginale au sein des enseignements de droit⁴⁸. Or, à la fin du XIX^e siècle, la multiplication des chaires de droit pénal dans les facultés⁴⁹ et la révision de leurs programmes entraînent la « *professionnalisation et la spécialisation de la doctrine* » pénaliste⁵⁰. La doctrine pénaliste se saisit du sujet de la police et de ses infractions qui était habituellement abordé par des praticiens dans le cadre des Traités et encyclopédies de police⁵¹. Plusieurs thèses de doctorat sont publiées au sujet des

⁴⁷ Auparavant, l'idée que le droit pénal puisse constituer une science était rejetée par certains auteurs, tels que J.-E. BOITARD. V. M. SOULA, « Discipliner le droit pénal (1820-1860) : quelle place pour les facultés de droit ? », *Cahiers Jean Moulin*, janvier 2017, n°3.

⁴⁸ J.-L. HALPÉRIN, « L'originalité de la doctrine pénaliste en France depuis la codification napoléonienne », *Archives de philosophie du droit*, 2010, 53, p. 26-36 ; M. SOULA, *ibid.*

⁴⁹ La première chaire a été créée par l'ordonnance du 29 mai et 16 juin 1830 pour la faculté de droit de Paris. Mais il faut attendre la fin du XIX^e siècle pour qu'apparaissent des chaires en petit nombre. V. J.-L. HALPÉRIN, *ibid.*, p. 4.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 7. V. plus généralement, M. VETTER-TOUSSAINT, *Le droit pénal constitué en discipline juridique sous la Troisième République : entre recherche d'une véritable identité au sein du champ juridique et revendication d'autonomie scientifique face aux sciences sociales*, th. Univ. Bordeaux, 2024.

⁵¹ E. L. P. FRÉMINVILLE, *Dictionnaire ou Traité de la police générale des villes, bourgs, paroisses, et seigneuries de la campagne*, Gisse, 1778 ; V. LOISEAU, *De la Jurisdiction des maires de village, ou traité des contraventions de police, d'après les codes pénal et d'instruction criminelle, avec des formules claires et faciles basées sur ces codes*, Paris, Longchamps, 1812 ; J.-L. JAY, *Traité des contraventions et de l'instruction criminelle en tant qu'elles se rapportent aux fonctions et aux attributions des juges de paix*, Paris, 1853 ; N.-A. GUILBON, *Traité de la police du roulage dans ses rapports avec la compétence des tribunaux de simple police*, Durand, 1857 ; A. GRÜN, *Traité de la police administrative générale et municipale*, Durand, 1862 ; A.-G. BLANCHE, *Étude sur les contraventions de police*, Paris, 1872 ; L. PABON, *Traité théorique et pratique des tribunaux de simple police : organisation, théorie des contraventions, compétence et procédure*, Paris, 1899.

contraventions⁵². Les réflexions sur les contraventions et les infractions de police sont de moins en moins le fait de praticiens et elles soulèvent des interrogations plus vastes sur les fondements et les contours du droit pénal.

707. La question de la nature et de la spécificité du droit pénal de police connaît également un certain regain d'intérêt en réponse à des interrogations pratiques concernant les différentes catégories d'infractions. Le développement de la théorie jurisprudentielle des « *délits contraventionnels* » pose en creux la question du critère de distinction des contraventions et des infractions non intentionnelles par rapport à d'autres infractions. De plus, le développement du droit pénal comparé et la création de l'Union internationale du droit pénal conduisent la doctrine à se questionner sur le choix de procéder à la classification tripartite des infractions. Plusieurs auteurs considèrent notamment que cette classification tripartite n'est pas rigoureusement scientifique et proposent de lui substituer une classification bipartite entre délits et contraventions⁵³. Cette réflexion culmine lors du Congrès de l'Union internationale de droit pénal de 1897, dédié à la distinction entre délits et contraventions. Les termes du débat sont d'ordre ontologique ; la doctrine s'interroge sur ce qui constitue « *l'essence* » des contraventions et du droit pénal de police⁵⁴ pour mieux les distinguer du droit pénal commun. Il s'agit de répondre à la question de savoir *pourquoi* les crimes, délits et contraventions s'opposent afin de déterminer la pertinence des classifications retenues par les Codes pénaux modernes⁵⁵.

708. La contravention, au cœur des théories sur le droit pénal de police. Une des caractéristiques de la réflexion sur le droit pénal de police est qu'elle repose sur une assimilation de l'opposition entre droit pénal de police et droit pénal à la distinction entre contraventions et délits. La doctrine continue de concevoir la contravention comme la forme essentielle du droit pénal de police. Elle perpétue les représentations qui avaient prévalu aux premiers temps du droit pénal contemporain. Cette association est particulièrement nette sous la plume de P.

⁵² R. LAJOYE, *De la bonne foi dans les contraventions*, op. cit. ; C. DÉPREZ, *Nature juridique des contraventions*, th. Univ. Paris, V. Giard et E. Brière, 1898 ; F. DEVISE, *Des délits contraventionnels*, op. cit. ; P. HEITZMANN, *De la notion de contravention*, th. Univ. Nancy, Société d'impressions typographiques, 1938.

⁵³ Ainsi, en 1886, les Pays-Bas adoptent la classification entre les délits (*misdriften*) et les contraventions (*overtredingen*). De même, le Code pénal italien de 1889 distingue les délits et contraventions. V. J. PRADEL, *Droit pénal comparé*, Précis, Dalloz, 2016, p. 66.

⁵⁴ P. ex., P. DORADO, « Des contraventions. Définition, répression et procédure », in *Bulletin de l'Union internationale du droit pénal*, W. de Gruyter, 1897, p. 263 et s.

⁵⁵ M.-H. BEKAERT, « Ordre social et structure conventionnelle », *Journal des tribunaux*, 5 oct. 1947, n°3738, p. 457.

Dorado. Lors du Congrès de 1897, il observe que « *la tendance à distinguer d'une manière essentielle les délits et les contraventions, en les considérant comme des faits parfaitement substantifs (...) embrasse, en effet, cet autre problème non moins grave de la distinction qui sépare et des relations qui unissent la fonction proprement punitive et la fonction de police correctionnelle. Ce n'est donc rien moins que la question de savoir si le droit pénal doit continuer à être ce qu'il est aujourd'hui, un droit répressif, et si la peine doit demeurer un moyen de réaction et de châtiment, ou si, au contraire, le droit pénal doit se transformer en droit préventif, et la peine devenue un moyen de protection tant ensemble du délinquant et de la société et une mesure de police (sans le sens le plus large du mot)* »⁵⁶. Cette affirmation résume la reconfiguration de la réflexion sur le droit pénal de police. La question de sa spécificité est posée de manière essentialiste et resserrée autour de la contravention. En outre, la discussion acquiert une dimension prospective ; il ne s'agit pas tant de décrire ce qui est que de décrire ce qui devrait être. Dans le même temps, la réflexion sur la distinction entre contraventions et délits s'affirme de manière technique. La doctrine tente de comprendre pourquoi certains délits présentent les traits des contraventions. De cette manière, la notion de droit pénal de police permet à la doctrine de faire le départ entre les infractions intentionnelles et non intentionnelles.

709. Répondant à deux questions distinctes, le discours doctrinal sur le droit pénal de police est ambivalent, indirect et parfois circulaire. Le droit pénal de police apparaît tantôt comme une notion conceptuelle tantôt comme une notion technique justifiant le régime de certaines infractions. Ces théories peuvent être ramenées à quatre critères : l'intention, l'intérêt protégé, la moralité et la nature non pénale de l'infraction⁵⁷.

710. La matérialité de l'infraction de police. Selon un premier critère, le propre de la contravention et des infractions de police tient à ce qu'elles constituent des infractions matérielles pour lesquelles la bonne foi de l'agent ne permet pas d'exclure sa responsabilité. Ce critère est largement répandu dans la doctrine pénaliste française du XIX^e siècle. On le retrouve chez A. Blanche, F. Hélie, J. Ortolan et R. Garraud. Bien que le critère de l'intention soit arrimé à la contravention, il reste conçu comme exprimant l'appartenance de cette infraction au droit pénal de police. Il souligne la spécificité des infractions de police en mettant en lumière l'originalité

⁵⁶ P. DORADO, « Des contraventions. Définition, répression et procédure », *op. cit.*, p. 263.

⁵⁷ V. P. HEITZMANN, *op. cit.*, p. 24 et s. ; C. DÉPREZ, *op. cit.*, p. 9 et s.

de leurs éléments. Ainsi, R. Garraud oppose les infractions punissant des faits condamnés par la morale universelle et celles punissant des faits indifférents qu'il nomme les « *délits de droit positif* »⁵⁸. La distinction qu'il propose recoupe le critère de l'intention et celui de la nature policière du manquement. Il poursuit sa démonstration en expliquant : « *le caractère qui sépare l'exercice de ces pouvoirs, c'est que le pouvoir pénal ne peut frapper que des faits immoraux et nuisibles, parce que son fondement est tout à la fois la justice et l'utilité sociale, tandis que le pouvoir de police peut frapper des faits, même innocents, parce que son fondement est l'utilité sociale* »⁵⁹.

711. Un raisonnement similaire est tenu par J. Ortolan. Il oppose les contraventions et délits non intentionnels aux délits intentionnels. Il range les infractions de police au sein de la catégorie des infractions non intentionnelles. Selon lui, les infractions de police ont pour particularité de n'être incriminées qu'en vue de l'utilité publique puisque « *la sanction pénale attachée à la violation de ces prescriptions ou prohibitions l'est moins à raison d'un droit préexistant, dont la lésion serait punissable en elle-même, qu'en vue de la bonne administration du pays et de la nécessité de pourvoir utilement aux divers intérêts de la population* »⁶⁰. Dans sa pensée, la faute morale est atténuée en matière de police précisément parce que l'incrimination poursuit un but d'utilité publique. Il affirme que « *moralement indifférentes en elles-mêmes si on les considère à un point de vue particulier, les actions ou inactions dont il s'agit ici n'apparaissent comme justement punissables que si l'on fait intervenir cette idée de l'intérêt commun des populations au milieu desquelles nous sommes placés, et des liens de droit qui nous astreignent envers ces populations. Et de là vient, pour les prescriptions qui les concernent, le nom de prescriptions de police ; et pour les infractions, celui d'infractions de police* »⁶¹. En définitive, R. Garraud et J. Ortolan font tous deux de l'intention un critère de distinction entre les infractions tout en faisant découler ce critère du fondement policier de l'incrimination. Cette approche leur permet d'appréhender les délits contraventionnels et les contraventions comme deux infractions de même nature et justifie qu'elles soient soumises au régime de la faute matérielle.

712. **Les critères de l'intérêt protégé par le droit pénal de police.** Les théories relatives aux intérêts protégés par l'infraction relèvent plutôt de la réflexion sur l'essence de la contravention. Dans ce courant, le propre du droit pénal de police

⁵⁸ R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique de droit pénal*, Sirey, 1888, p. 234.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ J.-L.-E. ORTOLAN, *Éléments de droit pénal*, *op. cit.*, p. 254.

⁶¹ *Ibid.*

réside dans le bien juridique ou l'intérêt protégé par l'infraction. Cette théorie connaît différentes variantes mais peut se résumer à l'idée selon laquelle « *le délit est la lésion d'un droit subjectif et la contravention une simple défense ou commandement de pure prévention* »⁶². En punissant le délit, le législateur réprime un trouble qui vient d'être porté à l'ordre juridique tandis qu'en réprimant une contravention il prévient ce trouble. De plus, alors que le délit tend à protéger un droit subjectif ou individuel, la contravention ne protège pas un bien juridique distinct de la norme dont elle sanctionne la violation. Le premier auteur à développer cette idée est A. Feuerbach. Il propose de distinguer les infractions en crimes et délits (*Verbrechen* et *Vergehen*), qui relèveraient du *Rechtsverletzung* (la violation d'un droit) et en délits de police (*Polizeidelikten*) qui relèveraient du *Gezesseverletzung* (la violation de la loi)⁶³. Les crimes constitueraient la violation d'un droit déterminé. En revanche, les délits de police n'existeraient pas en eux-mêmes et exigeraient un acte de l'État pour le devenir. Les infractions de police se signalent donc par le fait qu'elles ne protègent pas un droit individuel.

713. Dans le cadre de sa théorie des biens protégés, K. Binding approfondit la pensée d'A. Feuerbach. Il distingue les infractions selon le bien juridique qu'elles protègent et la manière dont elles le protègent. Il considère que les crimes se caractérisent par une atteinte effective à un bien juridique protégé là où les délits portent sur des actions pouvant potentiellement atteindre un bien juridique protégé. Les délits de police quant à eux relèvent de la désobéissance ou du « *délit formel* » (*Einfache Ungehorsam*). Ils ne violent pas une norme protégeant un bien juridique mais plutôt une règle dont l'objet est de protéger une règle administrative concourant à la protection d'un bien juridique⁶⁴. En d'autres termes, ce type d'infraction a pour fondement une règle protégeant indirectement un bien juridique protégé et a pour but d'assurer l'obéissance à l'administration. La sanction n'intervient pas en raison de l'atteinte – réelle ou potentielle - à un bien. Elle découle de la violation objective de la norme. On retrouve cette analyse dans la pensée d'un criminaliste italien L. Lucchini selon lequel « *il n'y a pas délit, mais contravention là où l'objet du fait incriminé par la loi est non pas un droit spécifique de source privée (comme dans l'homicide, dans le vol, etc.) mais une condition ou règle de conduite dont dépend la*

⁶² P. HEITZMANN, *op. cit.*, p 29.

⁶³ A. FEUERBACH, *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*, Glessen, 1832, § 22.

⁶⁴ K. BINDING, *Handbuch des Strafrechts*, 1885 ; *Die Normen und ihre Übertretung. Eine Untersuchung über die rechtmässige Handlung und die Arten des Delikts. Erster Band, Normen und Strafgesetze*, 1890. V. M. HILDEBRANDT, *op. cit.*

sauvegarde d'un droit ou d'une sphère juridique de droits (comme, par exemple, la surveillance des animaux dangereux, les lois sur l'ivresse, la détention de substances vénéneuses, l'exercice de certaines professions commerciales ou industrielles, le port d'armes prohibées, etc.) »⁶⁵.

714. Le critère de la moralité de l'infraction. Le critère de la moralité de l'infraction est porté par les criminologues et les sociologues dans le cadre du positivisme pénal et par les partisans de la théorie de la justice absolue. Il postule que les crimes et délits renferment des atteintes à des valeurs morales. En opposition, les contraventions et le droit pénal de police ne sont que des productions artificielles ne relevant pas à proprement parler du champ du droit pénal. L'assimilation entre contraventions et droit pénal de police est forte. Elle repose sur leur commune indifférence aux considérations morales. Cette théorie est défendue par Carrara qui affirme que « *l'office pénal ne doit frapper que les faits auxquels peut s'appliquer le caractère de faits moralement reprochables parce qu'il a pour limite de son droit, la justice absolue ; tandis que le bon gouvernement peut frapper même des faits innocents, parce que le fondement de droit est l'utilité publique* »⁶⁶. De même, Garofalo oppose les délits naturels qui portent atteinte à la morale en eux-mêmes et les contraventions. Bien que nuisibles à la société, ces dernières ne violent pas les principes fondamentaux de la moralité publique⁶⁷.

715. Le critère tiré de la nature administrative de l'infraction. Pour d'autres auteurs, la spécificité du droit pénal de police doit être trouvée dans ses liens avec le droit administratif et possiblement dans sa nature administrative. Dans son *Traité de droit administratif allemand*, O. Mayer consacre de longs développements à la « *peine de police* » qu'il range au sein du pouvoir de police⁶⁸. Le juriste allemand s'attache à différencier la peine exécutive coercitive⁶⁹, découlant d'un acte administratif individuel et ayant pour but de contraindre au respect d'une mesure de police, de la peine de police à proprement parler. La peine coercitive a pour but d'obtenir l'obéissance à un ordre individuel de police et de neutraliser les

⁶⁵ L. LUCCHINI, *Ancora e sempre contro la tripartizione dei reati nel Progetto di Codice penale*, in « *Rivista Penale* », 1885, n. 2, p. 429.

⁶⁶ F. CARRARA, *Programme du Cours de droit criminel*, trad. Baret, 1876, prolégomènes, p. 12 et s.

⁶⁷ F. GAROFALO, *La criminologie*, F. Alcan, 1888, « le délit naturel ».

⁶⁸ On peut entendre par là les procédés de police. Il s'agit de la « *manifestation de la puissance publique en vue de ramener à exécution le devoir général du sujet* ».

⁶⁹ Elle semble correspondre à l'astreinte.

manquements commis par le contrevenant⁷⁰. Elle s'oppose à la peine de police, laquelle repose sur une menace formulée de manière générale et se rapproche du droit pénal commun. Il explique ainsi qu'elle est « *originellement une peine qui, dans l'intérêt de la police, est prononcée par une autorité chargée de cet intérêt, par une autorité de police. Cette compétence ayant été transférée, en principe tout au moins, aux tribunaux ordinaires, le motif extérieur de la distinction a disparu ; en revanche, le caractère intrinsèque que cette peine a acquis par sa situation dans le système de la police s'est, avec les progrès du droit public, affirmé de plus en plus. Et c'est maintenant ce caractère spécial que nous entendons désigner par l'expression "peine de police" »*⁷¹.

716. Selon O. Mayer, la spécificité du droit pénal de police tient à sa nature et à son fondement administratif. Il range ainsi les infractions de police dans la catégorie plus vaste des délits administratifs tels que les délits de finance et les sanctions prononcées du fait du non-accomplissement de charges publiques. Ces délits correspondent aux « *délits formels* » ou « *délits matériels* » envisagés par d'autres auteurs. Il estime que la difficulté à penser le rattachement de ces délits au droit administratif tient au fait que la réflexion sur les évolutions du droit pénal est seulement menée par les pénalistes. Ces derniers ne conçoivent pas la place du droit administratif dans les délits de police et affirme que : « *ce qu'ils ne voient pas, c'est aux auteurs de droit administratif à le montrer : le soi-disant délit formel a, lui aussi, son fondement matériel* »⁷². Ces différents délits « *tirent chacun leur caractère particulier du fondement de droit administratif sur lequel ils reposent. Pour la contravention de police, c'est le droit de la police* »⁷³.

717. En France, M. Hauriou oppose également les crimes et délits qui « *sont des infractions contraires à la fois à l'ordre juridique et à la morale* », aux contraventions qui relèvent du droit de police⁷⁴. Il considère que les infractions de police sont étrangères au droit pénal et ont été intégrées artificiellement au Code pénal. Selon lui, l'originalité du droit pénal de police tient également à son fondement administratif. Il constitue un droit autonome par ses finalités et ses procédés et emprunte certains de ses caractères au droit civil – administratif. Dans ses écrits, le droit de police apparaît comme relevant des règles de la responsabilité civile, l'agent

⁷⁰ Cette distinction nous montre, au demeurant, la sophistication croissante du régime de l'acte administratif et de la police. La contrainte s'est séparée de la sanction pénale pour devenir un mécanisme autonome.

⁷¹ O. MAYER, *Droit administratif allemand*, op. cit., p. 82

⁷² *Ibid.*, p. 99.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ M. HAURIOU, note sous CE, 8 mai 1896, S, 1897, 3, p. 113. En ce sens également, F. HÉLIE, F. CHAUVEAU, *Théorie du Code pénal*, E. Legrand et Descauriel, 1837, 4^e éd., T. IV, n°2456.

responsable n'étant pas nécessairement celui qui a commis l'infraction mais plutôt celui dont le patrimoine répond de l'infraction commise⁷⁵. De manière semblable, l'italien Carrara estime que le droit pénal de police « *ne fait point partie du droit pénal ; il appartient au droit économique, considéré non pas comme un simple facteur de richesse, mais comme un facteur de civilisation* »⁷⁶. Il critique fortement la pénalisation du droit de police car « *en faisant rentrer le pouvoir de police dans le droit pénal, on a mis la confusion dans les idées, et on a ouvert la porte de l'arbitraire, échangeant leurs règles respectives, qui ne peuvent être transportées de l'un à l'autre* »⁷⁷. L'association du droit de police à un droit répressif lui apparaît même comme le symbole d'un gouvernement despotique et leur séparation, comme celui d'un gouvernement libre⁷⁸.

718. La position défendue par ces auteurs est minoritaire au sein de la doctrine. Les auteurs pénalistes ont tendance à considérer que le droit pénal de police relève du droit pénal commun. Cette position est notamment défendue par les tenants de l'école positiviste tels que Ferri. Il estime que prévention et répression sont les deux mêmes moments d'une même fonction exercée par le même appareil social dans un même but⁷⁹. D'autres auteurs tels que P. Heitzmann doutent que le droit de police soit distinct dans sa nature du droit pénal. Ce dernier estime notamment que le droit de police ne punit pas exclusivement des actions neutres et présente lui aussi une dimension axiologique⁸⁰. C. Déprez rejette également la théorie du doyen Hauriou aux motifs que le droit pénal de police repose sur le même fondement humaniste que le droit pénal. Comme le droit pénal commun, il requiert que le prévenu ait agi de manière libre pour que l'infraction lui soit imputée – ce que la théorie de M. Hauriou entendait réfuter⁸¹. En tout état de cause, il estime que la différence de nature établie entre droit de police et droit pénal est arbitraire. Il la conteste au nom de la nécessaire complémentarité entre droit de police et droit pénal, entre prévention et répression et de leur commune appartenance à la « *science des droits que l'État peut avoir sur les citoyens à raison des violations de loi qu'ils viennent à commettre* »⁸².

⁷⁵ C. DÉPREZ, *op. cit.*, p. 22.

⁷⁶ F. CARRARA, *Programme du cours de droit criminel, op. cit.*, p. 11 et s.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁹ E. FERRI, *La sociologie criminelle*, Rousseau, 1893, p. 398.

⁸⁰ P. HEITZMANN, *op. cit.*, p. 42.

⁸¹ C. DÉPREZ, *op. cit.*, p. 23.

⁸² *Ibid.*, p. 24.

719. Le glissement vers la théorie du droit pénal administratif. En Allemagne, la réflexion sur le droit pénal de police ne s'éteint pas au XIX^e siècle mais est intégrée à la théorie naissante du droit pénal administratif⁸³. Ce glissement apparaît notamment dans la pensée de J. Goldschmidt qui approfondit la théorie des biens juridiques protégés développée par A. Feuerbach et K. Binding⁸⁴. À partir de ces écrits, J. Goldschmidt propose une première grande conceptualisation du droit pénal administratif. Sa théorie a pour particularité de prendre appui sur la distinction anciennement jugée cruciale entre justice et police. Il propose de distinguer les *normes juridiques* concrétisant *l'idée de justice* (ou le droit, ou la Constitution) et celles ne visant pas de fins juridiques mais des fins administratives et concrétisant *le bien public général*. Le droit pénal commun relève des premières. Il repose sur des normes juridiques tendant à protéger des biens juridiques tels que les biens, la liberté de la volonté. En parallèle, le droit pénal administratif repose sur des normes indifférentes à l'idée de justice. Elles servent seulement le bien public général. Il conclut à l'existence de deux ordres différents. Il y aurait l'ordre juridique obéissant à l'idée de justice ou la Constitution et l'ordre administratif composé d'infractions portant seulement atteinte au bien public sans porter atteinte aux règles édictées pour garantir la libre volonté des individus⁸⁵. Cette théorie a été précisée par la suite par E. Wolf. Pour cet auteur, le droit pénal viserait l'idée de justice alors que le droit pénal administratif viserait le bien-être prenant appui sur la police et l'État-providence⁸⁶. La théorie du droit pénal administratif s'affirme comme une théorie concurrente au droit pénal de police. Elle désigne un champ matériel où l'illicite dépasse le champ de la police pour englober la protection de l'ordre public et la mise en œuvre de l'État-providence⁸⁷. Elle entretient toutefois une relation ambivalente avec le droit pénal de police. Ainsi, le bien-être recherché par le droit pénal administratif s'entend de l'ordre public de la police mais

⁸³ Sur ce glissement, v. notamment M. HILDEBRANDT, « Justice and police: regulatory offenses and the criminal law », *New Criminal Law Review*, Vol. 12, n°1, p. 43 et s.

⁸⁴ Sur les différences entre ces théories, V. *ibid.* ; H. MATTES, « La réforme du droit des infractions réglementaires dans la RFA », *RIDP*, 1967, p. 440 et s. ; F. MODERNE, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle. Contribution à l'étude du jus puniendi de l'État dans les démocraties contemporaines*, Economica, 1999, p. 126 et s.

⁸⁵ J. GOLDSCHMIDT, *Das Verwaltungsstrafrecht : Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Carl Heymanns Verlag, 1902.

⁸⁶ E. WOLF, *Die Stellung der Verwaltungsdelikte im Strafrechtssystem*, Tübingen, 1930, vol. 2., p. 526 et s.

⁸⁷ M. THÉRAGE, « À la recherche d'une définition du droit pénal des affaires dans la doctrine pénaliste européenne de l'Époque contemporaine (XIX^e-XX^e siècle) », *Les fondements historiques du droit européen des affaires*, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2021, p. 149 et s.

également de « *l'idéologie de l'État-providence* »⁸⁸. Le droit pénal administratif a notamment vocation à soutenir l'émergence du droit pénal des affaires⁸⁹.

720. La doctrine française ne s'est pas particulièrement attachée à développer une théorie de l'illicite administratif et de son champ par rapport à celui du droit pénal. Tout au mieux, le droit pénal administratif a été théorisé comme « *l'ensemble des dispositions répressives annexées à des textes législatifs ou réglementaires organisant des secteurs particuliers de la vie sociale et demeurés hors code pénal* »⁹⁰. Pour P. Lascoumes et C. Barberger, « *le droit pénal administratif, sous une apparence répressive, serait en réalité un droit d'organisation participant à la gestion pragmatique d'activités sociales* »⁹¹. En dehors de leurs écrits, la doctrine française est réticente à concevoir le droit pénal administratif. F. Moderne critique cette notion et considère qu'elle n'entretient aucun rapport avec le droit administratif⁹². Quant au « *droit administratif pénal* », il renvoie plutôt au droit de la répression administrative défini selon un critère organique⁹³.

721. Le déclin progressif de la notion de droit pénal de police en France. La réflexion sur le droit pénal de police à la fin du XIX^e siècle était liée à la remise en cause de la classification tripartite. De ce fait, l'intérêt pour cette notion a reculé à mesure que la discussion sur la classification tripartite des infractions s'est éteinte. En effet, à partir de la seconde moitié du XX^e siècle, ce modèle est reconnu comme légitime et adapté au système répressif français. La doctrine considère que la classification tripartite produit des effets substantiels et procéduraux clairs et donne une certaine cohérence au droit pénal⁹⁴. En parallèle, la réflexion conceptuelle sur les contraventions - qui exprimaient le droit pénal de police - recule⁹⁵. Les références au droit pénal de police deviennent anecdotiques et les publications se rapportant à sa théorie sont de plus en plus rares. Face à l'érosion croissante du lien entre contravention et police, la doctrine se désintéresse du droit pénal de police. À la fin

⁸⁸ E. WOLF, *Die Stellung der Verwaltungsdelikte im Strafrechtssystem*, op. cit., p. 526.

⁸⁹ M. THÉRAGE, op. cit.

⁹⁰ P. LASCOUMES, C. BARBERGER, « De la sanction à l'injonction. "Le droit pénal administratif", comme expression du pluralisme des formes juridiques sanctionnatrices », *RSC*, 1988, p. 46 ; *Le temps perdu à la recherche du droit pénal : incessants et discrets les changements en droit pénal administratif comme mode de changement du droit pénal*, GAPP-CNRS ; P. LASCOUMES, « Les sanctions administratives : une forme de droit pénal instrumentaliste ? L'exemple du droit pénal de l'environnement », *Dev. soc.*, 1990, n°14, p. 76.

⁹¹ P. LASCOUMES, *Le droit pénal administratif instrument d'action étatique*, 1986, p. 20.

⁹² F. MODERNE, op. cit., p. 46 et s.

⁹³ P. ex. : M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger. De la répression administrative au droit pénal administratif*, op. cit.

⁹⁴ R. MERLE, A. VITU, *Traité de droit criminel*, T. I, Paris, Cujas, 7^e édition, 2000, p. 524 et s.

⁹⁵ V. Toutefois, F. CHABAS, « La notion de contravention », *RSC*, 1969, p. 1 et s. et p. 281 et s.

du XX^e siècle, ce mouvement conduit J.-H. Robert à observer que « *la notion de police aurait donc disparu du droit pénal : elle ne caractérise plus les contraventions et ses délits sont tellement dispersés dans des codes tellement dissemblables qu'ils ne constituent plus une catégorie homogène* »⁹⁶.

722. Le désintérêt croissant pour la notion de droit pénal de police tranche avec l'importance numérique qu'occupent les sanctions aux règlements de police et la relative unité que présentent ses infractions. Il s'agit alors de situer les différentes théories dégagées dans le cadre théorique propre à la notion de police. Le flottement conceptuel entourant la notion de droit pénal de police symbolise la crise de la police et la difficulté à saisir son essence face à la diversification de ses catégories techniques.

B) Un flottement conceptuel symbolisant la crise de la police

723. **Des théories reflétant la diversité de critères de la police.** Comme l'a démontré É. Picard, l'une des difficultés concernant la notion de police réside dans le fait qu'elle ne connaît pas de critère unique qui la distingue d'autres catégories juridiques. Sa finalité préventive n'est qu'un des critères permettant de la différencier d'autres notions. La police ne répond pas à un critère universel : « *elle existe de façon certaine sans imposer à l'évidence ni l'homogénéité de toutes ses manifestations ni la spécificité de son être* »⁹⁷. Les difficultés à appréhender la police peuvent expliquer les différentes théories du droit pénal de police proposées. Sa disparition progressive peut également être perçue comme une conséquence de la crise de la notion de police.

724. En premier lieu, les critères avancés par la doctrine soulignent la diversité des critères de la police. Dans la théorie de P. Heitzmann, le critère de la finalité préventive de la police apparaît. Il considère que le droit pénal de police est singulier en raison de sa finalité préventive : il réprime « *une simple défense ou commandement de pure prévention* »⁹⁸. Le critère de la matérialité de l'infraction défendu par R. Garraud, J. Ortolan et M. Hauriou exprime l'approche de la police administrative par les buts de l'ordre public qu'elle est habilitée à poursuivre. Il témoigne notamment de la prévalence de l'approche de l'ordre public comme

⁹⁶ J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », in *Mélanges J. Pradel*, Cujas, 2006, p. 120.

⁹⁷ É. PICARD, *op. cit.*, p. 455

⁹⁸ P. HEITZMANN, *op. cit.*, p. 29.

« matériel et extérieur », qui rejaillirait en quelque sorte sur le régime de la faute matérielle de police. S'agissant des théories relatives aux biens juridiques protégés par le droit pénal de police, elles reflètent la distinction entre polices administrative et judiciaire. Elles découlent de l'idée selon laquelle la police administrative se saisit d'agissements ou de troubles indéterminés. Elles considèrent que le droit pénal sanctionne des atteintes à des droits déterminés alors que la police réprime des atteintes indéterminées ou indirectes aux droits.

725. En second lieu, les différentes postures adoptées par la doctrine témoignent de la dualité des prismes d'appréhension de la police. En effet, comme l'a démontré É. Picard, la police administrative peut s'entendre de manière technique et alors souffrir d'une certaine indétermination. Elle peut également être comprise comme la forme administrative de la fonction conceptuelle de police aux côtés de la police judiciaire et de la police législative. Ces trois formes statutaires de la police relèvent toutes de la fonction disciplinaire de l'État libéral au titre de la théorie de l'institution. Cette dualité structure les réflexions sur le droit pénal de police et notamment la question de son appartenance au droit pénal. Les tenants de la nature spécifique du droit pénal de police cultivent une approche technique de la police. Ils observent les éléments qui le rapprochent de la police administrative en s'attachant à sa finalité, ses méthodes et ses procédés. À l'inverse, en estimant que prévention et répression relèvent d'une même fonction, les auteurs tels que C. Déprez et P. Heitzmann adoptent l'approche conceptuelle de la fonction de police. Ces approches occultent la spécificité de nature du droit pénal de police en se fondant sur le fait qu'il participe à la sauvegarde de l'ordre public au même titre que le droit pénal.

726. En définitive, la diversité des théories au sujet du droit pénal de police dans la doctrine de la fin du XIX^e siècle fait apparaître deux tendances : l'une appréhendant le droit pénal de police comme une notion technique distincte du droit pénal par ses solutions et ses procédés ; l'autre qui le voit comme un élément du droit pénal commun en tant qu'il participe à la protection de l'ordre public. Ces approches révèlent l'ambiguïté constitutive de la police administrative qui repose sur différents critères sur un plan technique mais est conceptuellement unitaire au regard de sa fonction dans l'ordonnancement juridique. Les conceptions du droit pénal de police apparaissent étroitement dépendantes de la notion de police. Leur diversité, et l'éclatement des formes de l'infraction de police symbolisent la crise

continue animant la police ainsi que le décalage persistant entre ses manifestations empiriques et les catégories juridiques pour l'appréhender.

727. La difficulté à penser le droit pénal de police face à la multiplication des polices spéciales. Le déclin de l'intérêt de la doctrine pour le droit pénal de police au profit d'autres notions telles que le droit pénal administratif peut également s'expliquer par la difficulté des auteurs à penser les polices spéciales. Les théories du droit pénal administratif et la diversification des théories sur le droit pénal de police interviennent dans un contexte particulier. D'une part, les polices spéciales se multiplient face à la technicisation de certains domaines et à l'évolution des préoccupations de la société⁹⁹. Ces polices rompent avec la conception libérale de la police car elles autorisent l'État à intervenir plus largement dans la régulation de la société. Elles se saisissent de risques émergents étrangers aux buts traditionnels de l'ordre public général. D'autre part, le développement des polices spéciales est antérieur à leur conceptualisation. Ainsi, G. Gaillard observe : « *Pas plus que sous l'Ancien régime, la police spéciale n'existe au XIX^e siècle en tant que notion doctrinale distincte de celle de police générale, puisque cette démarcation ne fut opérée par les auteurs qu'à partir des années 1900. Pourtant, il est indiscutable que la différenciation était déjà faite par le législateur d'alors* »¹⁰⁰. À la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, la doctrine commence seulement à identifier les spécificités de ces polices¹⁰¹ mais elle ne les conceptualise pas encore pleinement.

728. La théorie du droit pénal administratif peut être perçue comme un palliatif à l'absence de véritable conceptualisation des polices spéciales et du droit pénal les sanctionnant. Par exemple, la référence à l'idéologie de l'État-providence chez J. Goldschmidt et E. Wolf témoigne de la difficulté à penser une police d'intervention. On retrouve cette idée chez M. Stolleis qui estime que le droit pénal administratif constitue une sorte de « *revers* » de l'État interventionniste. Il souligne qu'avec son développement « *manifestement, on ne peut bénéficier des effets positifs de l'État prestataire sans une répression accrue* »¹⁰². Cette notion est révélatrice des limites de la notion de droit pénal de police face à l'extension du droit administratif dans divers

⁹⁹ J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *op. cit.*

¹⁰⁰ G. GAILLARD, *Les polices spéciales en droit administratif*, th. Univ. Grenoble 2, 1977, p. 23.

¹⁰¹ V. J.-B. GUYONNET, « La distinction entre police générale et police spéciale », in X. Dupré de Boulois (dir.), *Les classifications en droit administratif*, Mare et Martin, 2021, p. 132 et s.

¹⁰² M. STOLLEIS « La Naissance de l'État interventionniste et le droit public », traduit par Didier Renault. Trivium, *Revue franco-allemande de sciences humaines et sociales - Deutsch-französische Zeitschrift für Geistes- und Sozialwissenschaften*, n°21, 2016, §53.

secteurs et à la maturation croissante du droit administratif général¹⁰³. Or cette intervention croissante de l'État prend fréquemment la forme, du moins dans les domaines répressifs, de polices administratives spéciales. De même, la dynamique du droit pénal administratif le rapproche de la notion de police. Il est pensé comme permettant à l'administration de se détacher des contraintes liées à l'État de droit au nom de la mise en œuvre de l'État-providence. En d'autres termes, l'État-providence assure la même fonction que l'ordre public dans la mesure où il justifie la limitation de certains principes fondamentaux au nom de l'efficacité de la répression. Dans ce contexte, la notion de droit pénal administratif est l'expression d'un droit pénal de police sanctionnant des réglementations spéciales de moins en moins liées aux conceptions traditionnelles de l'ordre public de police.

729. En somme, l'essoufflement de la théorie du droit pénal de police n'est pas nécessairement lié à la disparition des infractions de police. L'émergence des délits et sanctions administratives de police va plutôt dans le sens d'un élargissement du champ et des formes de ce droit. Ce recul révèle les crises affectant la police elle-même et le décalage croissant entre ses manifestations pratiques et ses représentations théoriques. Les évolutions affectant la notion du droit pénal de police sont liées à la difficulté de saisir la spécificité de la police administrative et d'appréhender ses formes nouvelles face à l'extension des missions de l'État et au développement des polices spéciales. En matière pénale, elles reflètent la fixation de la police à sa dimension libérale car les polices d'interventions semblent exclues du droit pénal de police.

Section 2 : La fragilisation du fondement policier de la contravention

730. En parallèle du mouvement de diversification des infractions de police, la contravention subit différentes réformes fragilisant son fondement policier. L'émergence de contentieux de masse dans différents domaines met le système juridictionnel sous tension. Pour faire face à ces difficultés, le législateur adopte différentes réformes ayant pour objet de transférer certains contentieux de masse ou de moindre gravité aux tribunaux de police. Ces réformes ont été particulièrement identifiées - et critiquées - par une partie de la doctrine car elles auraient abouti à une déformation de la notion de contravention. Celle-ci ne serait

¹⁰³ En effet, au XX^e siècle, du fait de l'évolution des missions de l'État, le droit administratif général est devenu une discipline de plus en plus autonome en droit allemand, de sorte qu'il n'est plus besoin de recourir à la police pour exprimer les particularités de certaines sanctions. *Ibid.*

plus qu'une notion purement procédurale (I). Ces évolutions sont avérées et ont eu pour effet de fragiliser l'unité notionnelle de la contravention autour de la police. Toutefois, leur influence sur l'appartenance des contraventions au droit pénal de police doit être nuancée. Au regard de leur régime de droit commun et des agissements qu'elles répriment, les contraventions restent essentiellement des infractions de police (II).

I) L'émergence d'une notion fonctionnelle de contravention

731. Dès 1810, le législateur perçoit que la contravention est un moyen de répartir certains contentieux entre le tribunal de police et les juridictions correctionnelles. En la qualifiant d'infraction de faible gravité, le Code pénal de 1810 a déjà la volonté de soumettre au tribunal de police plusieurs infractions de faible gravité pour lesquelles un excès de formalisme sur le plan procédural aurait été préjudiciable à l'intérêt commun. Les réformes entreprises au milieu du XX^e siècle poussent cette logique à son paroxysme. Elles font de la contravention un instrument de désencombrement des juridictions correctionnelles. Si la création de procédures simplifiées et de la quatrième classe de contraventions n'a pas bouleversé la catégorie demeurée unitaire sur le plan criminologique (A), la création de la cinquième classe marque l'érosion de la contravention en tant que notion technique et conceptuelle (B).

A) L'élargissement de la notion

732. Avec l'extension de la place de la police dans la vie collective et l'émergence de risques sériels caractéristiques de la modernité, la contravention est devenue une catégorie de plus en plus dense (1). Alors que ces évolutions n'affectent pas les critères ni les fondements de la contravention, la création de la quatrième classe de contraventions conduit à y intégrer des infractions de gravité relative. Elle constitue une étape importante dans l'érosion de la notion de contravention (2).

1) La massification de la catégorie

733. **L'inflation de règlements de police.** À partir du milieu du XIX^e siècle, de plus en plus de règlements de police sont adoptés par les autorités publiques. Ce

mouvement s'explique par la diversification des autorités de police générale et la multiplication des polices spéciales. Les autorités centrales sont parvenues à s'attribuer un tel pouvoir et les communes ont progressivement retrouvé leur compétence en matière de police municipale et rurale. En matière municipale, les travaux menés par les historiens témoignent d'un regain du recours à la réglementation de police à la fin du XIX^e siècle suite au renforcement de l'échelon communal. Les maires font abondamment fait usage de leur pouvoir de police à cette époque en raison de l'élargissement des domaines d'intervention des communes et de l'apparition de nouveaux services publics républicains à l'échelle communale¹⁰⁴.

734. Le développement des polices spéciales engendre également une multiplication des règlements de police pénalement sanctionnés, bien qu'ils ne soient pas tous passibles de peines contraventionnelles. C'est indiscutablement le cas dans le domaine de la circulation routière. La première loi encadrant globalement la circulation routière est celle du 30 mai 1851¹⁰⁵, adoptée bien avant l'apparition de la première automobile moderne¹⁰⁶. La réglementation de la circulation routière entraîne un « *véritable saut quantitatif de la répression* »¹⁰⁷. Cette loi sera complétée par diverses ordonnances et décrets jusqu'à l'adoption d'un premier Code de la route par le décret du 27 mai 1921¹⁰⁸. Plus généralement, l'augmentation du nombre de contraventions est liée aux nombreux régimes de police spéciale pénalement sanctionnés¹⁰⁹. Plusieurs lois instituant des polices spéciales instaurent ainsi des régimes passibles de contraventions : la loi du 12 juin 1893 concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels, la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux et la loi du 1^{er} août 1905 sur

¹⁰⁴ C. THIBON, « L'ordre public villageois : le cas du pays de Sault (1848-1914) in *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX^e siècle*, Paris, Éditions Créaphis, 1987, p. 320 ; J.-F. TANGUY, « Pouvoir de police et pouvoir judiciaire des maires dans la seconde moitié du XIX^e siècle : L'exemple de l'Ille-et-Vilaine », in A. FOLLAIN (éd.), *Les justices locales : Dans les villes et villages du XV^e au XIX^e siècle*, Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 26.

¹⁰⁵ Auparavant, diverses lois traitaient de la circulation routière, en posant le principe de l'immatriculation, ou en encadrant le stationnement des carrosses et autres véhicules. V. F. SAMSON, « Histoire du Code de la route », *Gaz. Pal.*, 6 mars 2001, p. 2.

¹⁰⁶ L'automobile fait son apparition à la fin du XIX^e siècle, avec la création par Daimler d'un moteur à deux cylindres en V en 1889, puis la création d'un pneumatique gonflable par Michelin en 1895. V. R. JOSSEAUME, J.-B. LE DALL, *Droit routier*, LexisNexis, 2021, p. 7.

¹⁰⁷ É. PIERRE, « Les historiens et les tribunaux de simple police (XIX^e-XX^e siècles) », in J.-G. PETIT, *Une justice de proximité, la justice de paix (1790-1958)*, PUF, 2003, p. 127.

¹⁰⁸ F. SAMSON, « Histoire du Code de la route », *op. cit.*

¹⁰⁹ J.-H. ROBERT, « L'obligation de faire pénalement sanctionnée », *Arch. Phil. Droit.*, 44, 2000, p. 156.

la police des fraudes¹¹⁰. En somme, le nombre de règlements de police passibles de contraventions augmente sensiblement tout au long du XIX^e siècle.

735. L'émergence de procédures simplifiées. La multiplication des règlements de police a un effet sur la densité de la catégorie. Elle conduit à l'apparition de contentieux de masse notamment en matière de circulation. Ce phénomène pousse le législateur à adapter les modes de répression et à instituer des procédures répressives simplifiées. Dès le début du XX^e siècle, le législateur français développe des modes de répression non juridictionnels ou permettant une répression du contrevenant sans débat préalable. Il s'inspire expressément¹¹¹ des modèles développés dans les pays voisins¹¹². Un premier décret-loi du 28 décembre 1926 introduit ainsi le principe du paiement d'une « *oblation volontaire* » pour la constatation des infractions relatives à la police de la circulation¹¹³. Il s'agit d'une première forme de consécration de la procédure de l'amende forfaitaire. Par la suite, les procédures faisant intervenir le juge sont simplifiées dans le but de limiter la tenue de l'audience et les débats contradictoires. Le législateur instaure ainsi la procédure de l'ordonnance pénale¹¹⁴. Ces différentes procédures simplifiées se multiplient tout au long du XX^e siècle et sont systématiquement justifiées par la nécessité de désengorger les tribunaux et de faciliter la répression des contraventions.

736. Alors que la procédure contraventionnelle se simplifie afin de réprimer plus efficacement les infractions, divers textes adoptés après la Seconde Guerre mondiale élargissent la catégorie de la contravention en créant notamment la quatrième puis la cinquième classe de contraventions.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Décret-loi du 28 décembre 1926, S, p. 1983, note 4.

¹¹² R. LEGAIS, « L'oblation volontaire et l'amende de composition ou les procédures sans débats en droit pénal français », *RIDP*, 1947, p. 450 ; H. CLERGUE, *De la procédure de l'ordonnance pénale en matière de contravention*, th. Toulouse, 1926, p. 43 et s. D'ailleurs, les discussions préalables à l'introduction de ces mécanismes soulignent qu'il y avait un enjeu d'unification procédurale sur le territoire, puisque l'Alsace et la Lorraine, soumises au droit pénal allemand, connaissaient déjà de ce type de procédures. V. E. GARÇON, « Les modifications de la procédure en matière de simple police », *RPDP*, 1921, p. 236-237.

¹¹³ Article 4 décret-loi du 28 décembre 1926.

¹¹⁴ Loi n°72-5 du 3 janvier 1972 tendant à simplifier la procédure applicable en matière de contraventions ; J. LORENTZ, J. WOLFF, « Les conditions d'application de la procédure simplifiée », *Gaz. Pal.*, 1972, 2, p. 499 ; A. MAYER-JACK, « Une réforme à la Janus : Introduction de l'ordonnance pénale dans la législation française et réduction du stationnement interdit à l'état administratif », *JCP G*, 1972, I, 2456 ; J. PRADEL, « La simplification de la procédure applicable aux contraventions », *D*, 1972, chron. 24.

2) La création de la quatrième classe de contraventions

737. Une réponse à l'encombrement des juridictions correctionnelles. Au milieu du XX^e siècle, les infractions relatives à l'automobile, aux appropriations de biens et aux chèques se multiplient¹¹⁵. La période de l'après-guerre est alors marquée par un certain essoufflement du système judiciaire. Pour y faire face, le législateur emploie diverses méthodes afin de rediriger les flux contentieux vers les tribunaux de police. La création de la quatrième classe de contraventions s'inscrit dans cette logique. Le 4 octobre 1945, le Gouvernement provisoire issu de la Libération promulgue une ordonnance relative aux contraventions de police¹¹⁶, complétée par la loi du 24 mai 1946 modifiant le taux des amendes pénales¹¹⁷. Les motifs de l'ordonnance sont clairs ; le gouvernement affiche sa volonté de soumettre aux tribunaux de police « *un certain nombre d'infractions bénignes qui encombraient inutilement les audiences correctionnelles et dont la faible gravité ne justifiait guère une inscription au casier judiciaire* »¹¹⁸.

738. La méthode retenue. Les textes élargissent la catégorie de la contravention en augmentant les peines de police et en y intégrant quelques anciens délits jugés d'une gravité minime. Avec la réforme de 1945, les contraventions sont désormais punies d'une peine d'emprisonnement ne pouvant excéder dix jours et d'une amende de 6 000 francs¹¹⁹. Auparavant, les peines de police étaient l'emprisonnement d'une durée maximale de six jours et une amende dont le montant était resté modique¹²⁰. L'ordonnance intègre également au sein de la quatrième classe certains délits tels que les rixes, voies de faits ou violences légères, les jets de corps durs ou d'immondices contre une personne et l'incendie volontaire¹²¹. L'ordonnance fait le choix de scinder certains délits et d'en contraventionnaliser une partie. Les coups et blessures involontaires sont passibles

¹¹⁵ M. ROBERT, « La justice pénale et les contentieux de masse », in *Délinquances quotidiennes*, Les Cahiers de la sécurité et de la justice, 1996, vol. 23, p. 68.

¹¹⁶ Ordonnance n°45-2241 du 4 octobre 1945 concernant les contraventions de simple police ; R. VOVIN, *D*, 1946, p. 157 et s ; C. RAYMOND, « Le nouveau régime des contraventions », *Recueil général des lois, décrets et arrêtés*, I, tome 76, 1946, p. 157 et s. ; F. CHABAS, « La notion de contravention », *op. cit.*, p. 283 et s.

¹¹⁷ Loi n°46-1186 du 24 mai 1946 modifiant le taux des amendes pénales, JORF, 25 mai 1946.

¹¹⁸ JORF, 5 octobre 1945.

¹¹⁹ La peine d'emprisonnement est, d'ailleurs, désormais exécutée en maison d'arrêt, bien que son prononcé soit exceptionnel. V. F. CHABAS, *op. cit.*, p. 287.

¹²⁰ Bien que des textes successifs aient augmenté le montant de l'amende afin de tenir compte de la dévaluation monétaire, *ibid.*, p. 283.

¹²¹ Art. 483 C. Pén.

de peines de police lorsqu'ils entraînent une incapacité de travail inférieure à six jours. Ils deviennent des délits lorsque l'incapacité est supérieure à cette durée. Par la suite, des textes ultérieurs enrichissent la quatrième classe de nouveaux agissements et portent le montant maximal de l'amende encourue à 36 000 francs¹²². Dans le même temps, la réforme de 1945 a pour objectif de recentrer la compétence du tribunal de police autour des infractions de police et de le poser comme juge de droit commun des contraventions. En effet, certaines infractions relevant de polices spéciales avaient été soumises à la compétence des tribunaux correctionnels notamment dans le domaine du droit forestier, du droit de la pêche et du droit maritime¹²³. Dans cette même visée unificatrice, le contentieux des contraventions commises par les mineurs est attribué aux tribunaux de police.

739. La réforme de 1945 est accueillie plutôt favorablement par l'ensemble de la doctrine, bien que certains auteurs reconnaissent son caractère quelque peu illusoire. Ainsi, H. Donnedieu de Vabres se demande si la méthode employée par le législateur va véritablement désencombrer les juridictions correctionnelles. En effet, celles-ci ont vocation à connaître en appel de la plupart des affaires qui leur ont été soustraites en tant que juridictions de premier degré¹²⁴. Ce risque semble d'autant plus probable que les peines d'emprisonnement ont été réhaussées. Les appels contre les décisions des juridictions de police seraient donc susceptibles de se multiplier¹²⁵. En dépit de ces éléments, la doctrine accepte la réforme et estime qu'elle ne constitue qu'un simple « *aménagement de la valeur respective des différentes infractions* ». En définitive, elle considère que « *sociologiquement et juridiquement, la nouvelle catégorie de faits répondait à la notion de contravention* »¹²⁶.

740. Il reste qu'en contraventionnalisant d'anciens délits, la réforme de 1945 introduit un précédent annonçant la création de la cinquième classe de contraventions. En assumant la visée purement procédurale de la contraventionnalisation, le législateur franchit une importante étape. Il admet la dissociation entre le fondement criminologique des infractions et leur qualification

¹²² Loi du 27 août 1948 ; loi du 6 août 1955 ; loi du 31 octobre 1955, citées par G. LEVASSEUR, « Une révolution en droit pénal : le nouveau régime des contraventions », *D*, 1959, chron. 18, p. 125.

¹²³ F. CHABAS, *op. cit.*, p. 292 ; S. TEISSIER, *Le juge unique en matière pénale*, Th. Univ. Paris 1, p. 28. En effet, un décret du 1^{er} janvier 1926 avait transféré au juge de police le contentieux relatif à certaines infractions de la chasse, des chemins de fer, au séjour des étrangers, au code du travail, aux réquisitions militaires, au défaut de carte d'identité du voyageur de commerce.

¹²⁴ H. DONNEDIEU DE VABRES, *Traité de droit criminel*, n°1502, note 3 ; cité par A. MELLOR, *Les contraventions et le tribunal de police après la réforme judiciaire*, *op. cit.*, p. 144.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ F. BAROUMAND, *La 5^e classe des contentieux de police*, Th. Univ. Paris, 1964, p. 3. Dans le même sens, A. MELLOR, *op. cit.*, p. XI.

juridique. Le fondement de la contravention n'est plus simplement la faible gravité d'un agissement ou la nature policière des manquements sanctionnés. La catégorie acquiert un fondement procédural. Elle constitue désormais l'infraction soumise à la compétence du tribunal de police. La création de la quatrième classe amorce le mouvement d'utilisation fonctionnelle de la contravention qui sera approfondi avec l'institution de la cinquième classe.

B) La perte d'unité de la notion

741. Tout au long du XX^e siècle, de plus en plus de régimes autonomes de contraventions se développent dans les domaines de polices spéciales et fragilisent l'unité de la notion de contravention¹²⁷. La création de la cinquième classe de contraventions perturbe également l'économie de la notion. Son fondement criminologique se trouve bouleversé dans la mesure où intègre désormais d'anciens délits d'une certaine gravité dont certains sont intentionnels (1). Des éléments caractéristiques du régime des délits sont transposés à la cinquième classe et aboutissent à la dualité du régime des contraventions. La notion de contravention devient alors une notion fonctionnelle en ce que sa fonction consiste à soumettre à la compétence du Tribunal de police des infractions présentant une faible unité de fond et de régime (2).

1) La création de la cinquième classe de contraventions

742. Un bouleversement criminologique. L'année 1958 est marquée par une importante activité normative suite à l'apparition du pouvoir réglementaire autonome. En effet, l'exécutif adopte de nombreux textes établissant des contraventions. Il estime que celles-ci relèvent désormais du champ du pouvoir réglementaire autonome. Dans ce contexte, deux ordonnances du 23 décembre 1958 instituent la cinquième classe de contraventions¹²⁸. La création de cette cinquième classe n'a pas pour seul objectif d'étendre la compétence du pouvoir réglementaire autonome. Elle s'inscrit dans la droite continuité de la réforme de 1945 et vise à

¹²⁷ F. CHABAS, *op. cit.*, p. 305 et s.

¹²⁸ Ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le Code de procédure pénale, *D*, 1959, 63 ; Ordonnance n°58-1297 du 23 décembre 1958 modifiant certaines peines en vue d'élever la compétence des tribunaux de police, *D*, 1959, 103. Celles-ci sont complétées d'un décret n°58-1303 du 23 décembre 1958 modifiant diverses dispositions d'ordre pénal en vue d'instituer une cinquième classe de contraventions de police.

désencombrer les juridictions correctionnelles. Les ordonnances de 1958 empruntent la même méthode que celles de 1945 : élévation des peines de police, création d'une nouvelle classe et déclassement d'anciens délits.

743. Désormais, les contraventions sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux mois et d'une amende de 200 000 francs. À la différence des textes de 1945, les ordonnances de 1958 constituent un bouleversement profond sur le plan criminologique. La cinquième classe de contraventions est punie de peines sévères et confine à la catégorie des délits. Le montant maximum de l'amende est particulièrement élevé. Il correspond à une année de salaire pour un travail payé au salaire minimum¹²⁹. De même, la peine d'emprisonnement d'une durée de deux mois correspond peu ou prou aux peines prononcées en matières correctionnelles. Il faut noter qu'à cette époque, les tribunaux correctionnels prononcent essentiellement des peines d'emprisonnement inférieures à trois mois¹³⁰. Par leur taux, les peines ne sont plus de simples « *peines d'avertissement* »¹³¹. Elles peuvent désormais avoir un caractère afflictif et infamant. Sociologiquement, la perception attachée à la figure du contrevenant est donc susceptible d'évoluer et de se rapprocher de celle portée sur les personnes coupables de délits.

744. Outre quelques infractions inédites¹³², la catégorie de la cinquième classe de contraventions est composée d'anciens délits disqualifiés. Elle intègre des agissements variés d'un point de vue criminologique telles que des fautes d'imprudence. Ainsi, sont érigés en contraventions de la cinquième classe les coups et blessures involontaires. Ces faits ne relèvent du juge correctionnel lorsqu'ils entraînent une incapacité de travail supérieure à trois mois¹³³. Les contraventions de la cinquième classe peuvent également comporter des infractions moralement répréhensibles. Le législateur intègre dans la cinquième classe de contraventions des infractions intentionnelles plutôt graves telles que les coups et blessures volontaires commis en l'absence de circonstances aggravantes et ayant conduit à une incapacité de travail inférieure à huit jours¹³⁴. La méthode législative expose

¹²⁹ G. LEVASSEUR, *op. cit.*, p. 126. Toutefois, avec la dévaluation monétaire, il est estimé qu'en 1975, le montant maximal de l'amende correspond à un mois et demi de travail. V. J. SALVAIRE, « Contraventions », *JCP*, 1975, 2741.

¹³⁰ G. Levasseur notait ainsi que, pour l'année 1956, le compte général faisait ressortir que 80 % des condamnations n'excédaient pas trois mois parmi les peines d'emprisonnement prononcées ; v. G. LEVASSEUR, *ibid.* p. 128.

¹³¹ A. LEGAL, « La responsabilité sans faute », *op. cit.*, p. 135.

¹³² P. ex. : création de l'infraction de port illégal de certaines décorations. V. art. R. 40 C. Pén. anc.

¹³³ Art. 320 C. Pén. anc.

¹³⁴ Art. 483 C. Pén. anc.

l'artifice de la contravention, le critère de la qualification de la contravention étant sans lien avec la gravité de la faute commise¹³⁵.

745. Le retour vers une certaine orthodoxie : la suppression de l'emprisonnement. Jusqu'à l'adoption du nouveau Code pénal de 1992, les peines contraventionnelles ont fait l'objet de nombreuses réformes. Pour l'essentiel, elles consistent à adapter le montant de l'amende aux réalités économiques du pays. Plusieurs textes ont pour objet d'adapter le montant des peines de police à la dévaluation monétaire¹³⁶. Le législateur institue également l'obligation pour le gouvernement de présenter au Parlement un rapport triennal sur les taux d'amendes¹³⁷. Jusqu'à l'adoption du nouveau Code pénal, le taux de l'amende reste compris dans le même rapport qu'en 1958 et l'amende demeure assez sévère¹³⁸. S'agissant des peines d'emprisonnement, pendant longtemps, aucun texte n'a eu pour objet d'en abaisser le taux. Pourtant, elles se révélaient sévères et étaient effectivement prononcées par les juridictions de police¹³⁹. Pour l'année 1970, sur 130 950 personnes poursuivies du chef de contraventions assorties de peines d'emprisonnement, 3 534 sont condamnées à des peines d'emprisonnement ferme, dont 2 041 à des peines variant entre 10 à 19 jours et 27 de 40 à 60 jours.

746. À partir des années 1980, dans un contexte de remise en cause de la sévérité de certaines peines, un certain infléchissement se dessine concernant les peines d'emprisonnement en matière contraventionnelle. Par une décision du 28 novembre 1973, le Conseil constitutionnel exclut la définition d'une peine privative de liberté de la compétence du pouvoir réglementaire¹⁴⁰ au détour d'une « *petite phrase* »¹⁴¹.

¹³⁵ A. LEGAL, « La responsabilité sans faute », *op. cit.*, p. 136 ; J. MOULY, « La classification tripartite des infractions dans la législation contemporaine », *RSC*, 1982, p. 14 ; A. CHAVANNE, « France », *RIDP*, 1969, vol. 40, 3-4, p. 125.

¹³⁶ Décret n°72-473 du 12 juin 1972 ; Loi n°72-1226 du 29 décembre 1972 ; Loi n°77-1468 du 30 décembre 1977 ; Loi n°79-1131 du 28 décembre 1979 ; Décret n°80-567 du 18 juillet 1980 ; Décret n°85-956 du 11 septembre 1985 ; Loi n°89-469 du 10 juillet 1989 ; Décret n°89-989 du 29 décembre 1989. À noter également que ces relèvements successifs des taux ont largement profité aux communes, puisque les recettes supplémentaires engendrées étaient affectées au fonds d'action sociale, s'agissant des amendes prononcées en matière de circulation routière. V. P. BON, *La police municipale*, th. Univ. Bordeaux I, 1975, p. 295 et s.

¹³⁷ Art. 8 de la loi n° 79-1131 du 28 décembre 1979 modifiant le taux des amendes pénales en matière de contraventions de police.

¹³⁸ J. MOULY, *op. cit.*, p. 13.

¹³⁹ Cass. Crim., 26 fév. 1974, concl. Schiavon, *D*, 1974, p. 276.

¹⁴⁰ Cons. Cons., 28 novembre 1973, n°73-80 L, *Nature juridique de certaines dispositions du Code rural, de la loi du 5 août 1960 d'orientation agricole, de la loi du 8 août 1962 relative aux groupements agricoles d'exploitation en commun et de la loi du 17 décembre 1963 relative au bail à ferme dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion* (considérant 11).

¹⁴¹ G. VEDEL, « Encore une petite phrase », *Le Monde*, 5 déc. 1973.

Dans un premier temps, les juridictions ordinaires résistent à cette décision¹⁴². Les juridictions suprêmes des deux ordres juridictionnels réaffirment toutes deux la compétence du pouvoir réglementaire pour édicter de telles peines¹⁴³.

747. Ces décisions ont pour effet d'ouvrir un débat dans l'opinion publique au sujet des peines d'emprisonnement en matière contraventionnelle¹⁴⁴. Sensible à ce mouvement, le législateur revient progressivement sur le principe de l'emprisonnement. Il considère qu'il constitue une peine disproportionnée en matière contraventionnelle, d'autant plus que l'orientation du droit est à l'évitement des courtes peines d'emprisonnement en raison de leur effet désocialisant¹⁴⁵. La peine d'emprisonnement disparaît d'abord pour les trois premières classes de contraventions¹⁴⁶ puis pour la quatrième et la cinquième classes lors de l'adoption du nouveau Code pénal¹⁴⁷. En somme, à la fin du XX^e siècle, les peines de police retrouvent une certaine orthodoxie. Elles ne peuvent plus consister en des peines d'emprisonnement, qui sont nécessairement infamantes. En revanche, les peines d'amende restent élevées, les réformes de 1945 et de 1958 ayant eu un effet cliquet sur ce point. La création de la cinquième classe a également des effets sur l'unité du régime des contraventions.

2) Le régime de la cinquième classe de contraventions

748. **L'emprunt au régime délictuel.** La création de la quatrième et de la cinquième classes de contraventions conduit à une diversification du régime contraventionnel. L'intégration d'anciens délits au sein de la catégorie des contraventions répond seulement au souhait de désencombrer les tribunaux correctionnels. Elle n'a pas pour objet de modifier les modalités de répression de ces infractions. Dès lors, les délits déclassés conservent certains éléments de leur régime d'origine. Ce mouvement est particulièrement sensible s'agissant des

¹⁴² *Supra* n°302 et s.

¹⁴³ CE, Avis, 17 janvier 1974, *D.* 1974, 280 ; Cass. Crim., 26 févr. 1974, n°92-93.438 *Schiavon*.

¹⁴⁴ G. VEDEL, « Le régime des contraventions entre l'anarchie juridique et la crédibilité de l'emprisonnement », *Le Monde*, 21 février 1974 ; J.-C. SOYER, *Le Figaro*, 29-30 décembre 1973 ; cités par M.-L. RASSAT, « Emprisonnement et contraventions », *JCP*, I, 2740.

¹⁴⁵ R. BADINTER, « Exposé des motifs du code », *Projet de loi portant réforme du code pénal*, n°300, 20 fév. 1986, p. 10.

¹⁴⁶ Décret 85-956 du 11 septembre 1985. On notera, sur ce point, que l'avant-projet de Code pénal de 1983 proposait déjà l'abandon de l'emprisonnement en matière contraventionnelle, au motif qu'il s'agissait d'une peine disproportionnée, v. P. MARCHAND, *Rapport Assemblée nationale*, n°896, 2 oct. 1989, p. 167 et 168.

¹⁴⁷ Loi n°93-913 du 19 juillet 1993, applicable avant même l'entrée en vigueur du nouveau code pénal ; Cass. Crim., 7 avr. 1994, *Bull.*, n°141 ; Cass. Crim., 14 déc. 1994, *Bull.*, n°412.

contraventions de la cinquième classe que la doctrine qualifie de « *contraventions-délits* »¹⁴⁸ ou de contraventions « *hybrides* »¹⁴⁹. Ces expressions, qui ne sont pas sans rappeler la théorie du délit contraventionnel, soulignent la dualité de cette catégorie. Elles relèvent des tribunaux de police mais sont soumises au régime des délits¹⁵⁰.

749. L'emprunt au régime délictuel porte autant sur des règles de procédure que des règles de fond. Les contraventions de la cinquième classe peuvent systématiquement être frappées d'appel, indépendamment du montant de l'amende prononcée – comme c'est le cas pour les classes inférieures. Les condamnations prononcées peuvent être inscrites dans le casier judiciaire du prévenu ; les peines peuvent être affectées du sursis ; et la solidarité des amendes et restitutions et dommages-intérêts est applicable. De même, la possibilité pour le ministère public d'ouvrir une information, bien que reconnue pour l'ensemble des contraventions, est écartée à l'égard des contraventions de la cinquième classe¹⁵¹. L'élément moral des contraventions de la cinquième classe est aussi semblable à celui des délits. Lors de la création de cette classe de contraventions, la doctrine s'était interrogée sur le point de savoir si le régime de la faute contraventionnelle allait lui être transposée. Il s'agissait de déterminer si les délits déclassés allaient être soumis au régime de la faute matérielle alors que certains constituaient des infractions intentionnelles¹⁵². Sur ce point, de nombreuses contraventions de la cinquième classe échappent au principe de matérialité de l'infraction, et requièrent la preuve d'une faute, qu'elle soit intentionnelle, d'imprudence ou de négligence.

750. Un emprunt partiel. L'emprunt au régime délictuel est seulement partiel. Sur de nombreux points, les contraventions de la cinquième classe sont soumises au régime applicable aux contraventions des classes inférieures. Le jeu des circonstances atténuantes, le régime de la complicité, de la réhabilitation et de la révision ou encore le régime du cumul des peines continuent à s'y appliquer. À ce titre, la cinquième classe de la contravention apparaît comme une catégorie hybride. Elle est soumise à un régime empruntant aux contraventions et délits. Cette dualité de régime amène parfois à des solutions contradictoires. Le prévenu d'une

¹⁴⁸ J. SALVAIRE, « Délits, contraventions, délits-contraventions », *JCP*, 1962, I, 1732.

¹⁴⁹ F. BAROUMAND, *La 5^e classe des contentieux de police*, *op. cit.*, p. 3.

¹⁵⁰ *Ibid.* p. 4.

¹⁵¹ Une circulaire d'application de ces textes aurait posé ce principe. V. G. LEVASSEUR, *op. cit.*, p. 126 ; F. CHABAS, *op. cit.*, p. 299.

¹⁵² J. SALVAIRE, « Délits, contraventions, délits-contraventions », *op. cit.*

contravention de la cinquième classe peut être traité plus rigoureusement que le délinquant¹⁵³. Par exemple, un contrevenant condamné pour coups et blessures involontaires ayant entraîné une incapacité de travail inférieure à trois mois ne peut bénéficier de la réhabilitation. En revanche, dans l'hypothèse où la victime subit un dommage plus important, le délinquant est admissible à demander sa réhabilitation¹⁵⁴.

751. La banalisation de la contravention comme procédé de gestion de l'organisation judiciaire. Lors de la création de la cinquième classe de contraventions, G. Levasseur formule la crainte que la contravention perde toute dimension sociologique. Il se demande : « *le législateur (et les parquets peut-être) seront-ils tentés de "contraventionnaliser" pour aboutir à une répression plus sûre et plus efficace ?* »¹⁵⁵. Il est certain que, depuis les réformes du milieu du XX^e siècle, le législateur n'hésite plus à contraventionnaliser certains contentieux dans le seul but de désengorger les juridictions correctionnelles. Cette stratégie est d'autant plus intéressante que les procédures pénales simplifiées se sont multipliées. La contraventionnalisation est donc un moyen de déjudiciariser un contentieux.

752. Entre 1985-1986, une importante vague de contraventionnalisation a lieu s'agissant des manquements aux règles relatives à la circulation routière¹⁵⁶. L'article 62 de la loi du 30 décembre 1985 abroge neuf infractions délictuelles reprises dans le décret du 18 septembre 1986 sous la qualification de contraventions. Ces textes contraventionnalisent également le défaut d'assurance et de permis de conduire - bien qu'ils soient correctionnalisés de nouveau par une loi du 9 mars 2004. Le but recherché par le législateur avec cette vague de « *contraventionnalisation massive* »¹⁵⁷ est d'étendre l'application des procédures simplifiées à des contentieux délictuels de masse et de permettre une répression non judiciaire des infractions. Certains auteurs voient donc dans ce mouvement « *une dépénalisation qui n'ose pas dire son nom* »¹⁵⁸. La contravention poursuit essentiellement un but procédural et le constat d'une relativité de la distinction entre contraventions et délits s'accroît.

¹⁵³ A. LEGAL, « Le nouveau régime des contraventions », in *Mélanges Lebreton*, 1958, PUF, p. 163 ; J. SALVAIRE, « Délits, contraventions, délits-contraventions », *op. cit.*

¹⁵⁴ J. SALVAIRE, *ibid.*

¹⁵⁵ G. LEVASSEUR, *op. cit.*, p. 128.

¹⁵⁶ P. COUVROT, M. MASSÉ, « Les décalages de la répression en matière de sécurité routière », *RSC*, 1989, p. 3 et s ; X. ANONIN, *La spécificité contraventionnelle*, th. Univ. Aix-Marseille, n°156.

¹⁵⁷ P. COUVROT, M. MASSÉ, « De quelques aspects de la dépénalisation actuelle en France : les décalages de la répression en matière de sécurité routière », *RSC*, 1989, p. 453.

¹⁵⁸ M. DELMAS MARTY, « De quelques aspects de la dépénalisation actuelle en France », *RSC*, 1989, p. 441

753. L'émergence d'une notion fonctionnelle. Dès lors qu'elle regroupait des agissements de faible gravité et des manquements de police, la contravention consacrée par le Code pénal de 1810 était une notion technique : elle rassemblait des phénomènes non en raison de leur profonde identité de nature mais dans une fin essentiellement pragmatique et utilitaire¹⁵⁹. Bien que d'inspiration duale, son régime demeurait unifié, ce qui donnait sa cohérence à la notion de contravention. Or, avec la création de la quatrième et surtout de la cinquième classe de contraventions, le régime de la contravention se diversifie au point qu'elle ne peut plus être appréhendée comme une notion technique. La doctrine est ainsi particulièrement critique de la réforme de 1958. Elle s'élève contre la consécration de la compétence du pouvoir réglementaire pour la définition des contraventions et critique le bouleversement, voire la déformation de la notion de contravention¹⁶⁰. Certains auteurs s'inquiètent notamment de l'émergence d'une notion de contravention essentiellement procédurale. Il s'agit par exemple de l'analyse de F. Chabas selon lequel « *La contravention est (...) devenue une catégorie de plus en plus formelle, une notion qui n'a guère de raison d'être que du point de vue procédural* »¹⁶¹. Avec ces réformes, la contravention serait donc devenue une notion fonctionnelle à visée procédurale : elle permet de soumettre différents types d'infractions à la compétence du juge de police¹⁶². Elle épouse ainsi la définition de la notion fonctionnelle faite par É. Picard, puisqu'il estime que ces notions ont pour particularité le fait que « *leurs limites et leur contenu sont déterminés par la volonté d'intégrer (ou d'en exclure) certains éléments de façon à soumettre (ou à faire échapper) ceux-ci au régime des actes appartenant normalement à la catégorie* »¹⁶³.

754. Les propositions de remise en ordre. La notion de contravention est si fortement bouleversée tout au long du XX^e siècle que de nombreuses propositions doctrinales sont formulées afin de rendre son unité à la notion. Lors des réformes de 1958, l'essentiel des propositions consiste à clarifier le statut des contraventions

¹⁵⁹ Sur cette définition de la catégorie technique, M. WALINE, « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques », *Mélanges Dabin*, Sirey, 1963, p. 365.

¹⁶⁰ F. BAROUMAND, *op. cit.* ; F. CHABAS, *op. cit.* ; A. LEGAL, « Le nouveau régime des contraventions », *op. cit.*, « La responsabilité sans faute », *op. cit.* ; G. LEVASSEUR, *op. cit.* ; A. MELLOR, *op. cit.* ; J. SALVAIRE, *op. cit.*

¹⁶¹ F. CHABAS, *ibid.*, p. 312.

¹⁶² Pour une telle définition de la notion fonctionnelle, v. G. VEDEL, « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », *JCP* 1950, I, 851 n°4 ; « De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barenstein », *JCP*, 1948 I, 682.

¹⁶³ É. PICARD, *La notion de police*, *op. cit.*, p. 356.

de la cinquième classe et notamment à souligner leur caractère – au moins partiellement - délictuel. A. Legal propose de maintenir les contraventions de la cinquième classe dans la catégorie des délits correctionnels et de prévoir simplement la compétence du tribunal de police pour en connaître¹⁶⁴. Il reconnaît cependant que cette solution aurait pour inconvénient majeur de faire basculer l'ensemble des contraventions de la cinquième classe dans le champ de compétence du législateur. Dans une logique similaire, le magistrat J. Salvaire s'interroge sur le point de savoir si la création de la cinquième classe de contraventions ne risque pas de conduire à l'apparition d'une théorie des « *contraventions-délits* »¹⁶⁵. Les « *contraventions-délits* » envisagés par le magistrat regrouperaient un « *ensemble de fautes pénales qui ont la nature des délits, tout en étant punies comme contraventions* » et seraient soumis à un régime hybride¹⁶⁶. Il s'agit alors de l'hypothèse inverse aux « *délits contraventionnels* ». La catégorie correspond à des contraventions auxquelles il faudrait appliquer certains éléments du régime des délits dans le silence du législateur. D'autres auteurs, tels que J.-H. Robert considèrent que l'unité de la notion de contravention doit être trouvée en réhabilitant le droit pénal de police. Selon lui, l'ensemble des infractions relevant de la police devraient être soumis à un régime spécifique et aux tribunaux de police. En revanche, les contraventions de la cinquième classe devraient être exclues de cette catégorie car elles ne relèvent pas vraiment du droit pénal de police. Cette proposition aurait pour effet une meilleure distinction entre les champs du droit pénal et du droit pénal de police, puisque « *chacun retournerait chez soi : le droit pénal commun porteur de flétrissure sociale, le droit pénal de police qui fait, de façon bonhomme, les gros yeux aux citoyens désinvoltes* »¹⁶⁷.

755. Ces diverses propositions vont rester lettre morte. Ni lors de l'adoption du Code pénal de 1994, ni lors de réformes ultérieures, le législateur n'a souhaité revenir sur la notion de contravention ni harmoniser son régime¹⁶⁸. Les différentes réformes adoptées tout au long du XX^e siècle ont donc limité l'unité de la contravention autour de la police. Cette analyse doit être tempérée au regard de l'économie générale de la contravention.

¹⁶⁴ A. LEGAL, « Le nouveau régime des contraventions », *op. cit.*, p. 170.

¹⁶⁵ J. SALVAIRE, « Délits, contraventions, délits-contraventions », *op. cit.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », *op. cit.*

¹⁶⁸ *Supra* n°119.

II) Une appartenance persistante au droit pénal de police

756. En substituant le terme « *contravention* » à l'ancienne qualification « *contravention de police* », le Code pénal de 1994 a entériné la disparition de la notion *contravention de police* et confirmé sa dimension essentiellement technique. Cette suppression est en accord avec les mouvements observés au cours du XX^e siècle et la disparition subséquente du droit pénal de police. Les critiques formulées à l'égard de l'érosion ou la déformation de la notion de *contravention de police* apparaissent toutefois en contrepoint du discours doctrinal contemporain qui continue à appréhender la *contravention* comme une infraction de police. Elles sont en décalage avec la réalité quantitative des contraventions. Les évolutions observées au milieu du XX^e siècle se situent à la marge. Les contraventions sont numériquement des infractions de police et leur régime reste marqué par les impératifs de police (A). De plus, la mise à l'écart du régime du droit pénal de police présente un caractère exceptionnel en matière de contraventions (B).

A) Une infraction à prédominance policière

757. **La contravention, composée majoritairement de manquements à la police.** Aujourd'hui, la catégorie des contraventions comprend de nombreuses infractions sans lien direct avec la police ou l'ordre public administratif telles que les menaces de violence, les coups et blessures légers et les injures publiques ou non publiques. Ces infractions à des règles étrangères à la police sont toutefois rares. Si l'on analyse l'ensemble du corpus contraventionnel, elles ne représentent qu'une infime portion des contraventions prévues en droit positif. Tout d'abord, l'article R. 610-5 du Code pénal, qui assure l'exécution des règlements de police, institue autant d'incriminations contraventionnelles qu'il existe de règlements de police¹⁶⁹. Il serait difficile de quantifier le nombre exact de règlements de police en vigueur. Néanmoins, dès lors qu'ils sont adoptés quotidiennement par diverses autorités, la pénalisation générale instituée à l'article R. 610-5 a pour effet de créer une infraction de masse pour les manquements aux règlements de police¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Cet article ne pénalise que les règlements de police relatifs à l'ordre public général. V. *Supra* n°441 et s.

¹⁷⁰ J.-H. Robert estime que s'il était possible de quantifier exactement ces incriminations « *le total serait monstrueux* ». V. J.-H. ROBERT, « Pour une restauration... », *op. cit.*, p. 161.

758. Ensuite, le Code pénal comprend de nombreuses contraventions composées de manquements à des règlements de police. Ainsi, le dépôt d'ordures sur la voie publique est incriminé dans la mesure où il est réalisé en violation des règlements définissant les emplacements de dépôt de déchets¹⁷¹. Le Code pénal comprend de nombreuses contraventions relevant de l'ordre public général administratif, c'est-à-dire des atteintes à la tranquillité, la sécurité, la salubrité, la moralité publiques et la dignité humaine. La partie réglementaire du Code pénal contenant les contraventions renferme de nombreuses infractions contraires à cet ordre public telles que la diffusion de messages contraires à la décence¹⁷² et le tapage nocturne¹⁷³.

759. En dehors du Code pénal, les différents régimes de police administrative spéciale définis dans des codes techniques sont fréquemment associés à des peines contraventionnelles. On peut citer les manquements aux règlements relevant de la police des parcs et réserves¹⁷⁴ et ceux de la police spéciale de la conformité des marchandises¹⁷⁵. En recensant les différentes infractions pénales définies au sein du Code de l'environnement, il est notamment apparu que celui-ci prévoyait 160 contraventions, contre 93 délits¹⁷⁶. De même, les contraventions constituent la majorité des infractions prévues par le Code de la route et elles sanctionnent des mesures de police spéciale¹⁷⁷. En définitive, les contraventions apparaissent encore comme la sanction privilégiée des mesures de police administrative.

760. Un régime prédominé par les impératifs de police administrative. En dehors de son objet, la contravention obéit à un régime rappelant fortement celui de la police administrative. Les contraventions sont définies par le Premier ministre, autorité de police administrative générale et détentrice du pouvoir réglementaire autonome consacré par l'article 37 de la Constitution¹⁷⁸. Bien que vivement critiquée¹⁷⁹, l'attribution des contraventions à l'autorité de police administrative

¹⁷¹ Art. R. 632-1 C. pén.

¹⁷² Art. R. 624-2 C. pén.

¹⁷³ Art. R. 623-2 C. pén.

¹⁷⁴ Art. L. 331-19-1 C. envir. Ainsi, les manquements aux règlements relevant de la police des parcs et réserves sont des contraventions de la cinquième classe.

¹⁷⁵ L'article L. 412-1 du Code de la consommation institue une police spéciale au moyen de laquelle le Premier ministre est chargé de définir, par décrets en Conseil d'État, les qualités auxquelles doivent répondre les marchandises et les services et l'ensemble des manquements à ces règlements est puni d'une contravention de la cinquième classe.

¹⁷⁶ V. Annexe n°1.

¹⁷⁷ P. COUVROT, *Circulation routière. Infractions et sanctions*, Éd. Sirey, 1989, p. 19.

¹⁷⁸ CE, Sect., 12 fév. 1960, *Sté Eky*, Rec. p. 101, *D*, 1960, note J. L'HUISSIER, p. 263 ; *JCP*, 1960, II, 11629, note G. VEDEL.

¹⁷⁹ G. LEVASSEUR, « Une révolution en droit pénal : le nouveau régime des contraventions », *D*, 1959, chr. 121 ; J. L'HUILLIER, *op. cit.*, *D.*, 1960, pp. 263-296 ; G. VEDEL, *op. cit.*, *JCP*, 1960, II., 11629 bis ; G. STÉFANI,

peut être perçue comme une forme de retour à une certaine orthodoxie en matière contraventionnelle¹⁸⁰. Elle suggère que les contraventions ne relèvent pas du droit pénal *stricto sensu*, puisqu'elles dérogent au principe de légalité des délits et des peines. Cette idée a été mise en avant par Y. Mayaud qui considère que la compétence du pouvoir réglementaire « engage philosophiquement le droit pénal, en laissant entendre que la différence entre les crimes et les délits est plus de degré que de nature, là où les contraventions, au contraire, se distinguent par une originalité nettement plus prononcée »¹⁸¹. Les règlements adoptés par le Premier ministre pour définir des contraventions sont qualifiés de règlements de police par la jurisprudence administrative et contrôlés comme tels¹⁸². Les contraventions se rapprochent davantage de simples mesures de police administrative que de véritables lois pénales. Plus généralement, la compétence réglementaire en matière contraventionnelle confère une certaine unité aux contraventions car elle dépasse les distinctions entre les différentes classes. En somme, la contravention a conservé un élément fondamental de la notion d'infraction de police en ce qu'elle constitue une infraction réglementaire.

761. Au fond, les règles gouvernant la responsabilité contraventionnelle sont marquées par une matérialité et une objectivité caractéristiques de la police administrative¹⁸³. L'absence d'exigence d'une faute morale exprime l'approche matérielle du trouble à l'ordre public propre au droit de la police administrative¹⁸⁴. De même, les contraventions sont habituellement qualifiées d'infractions préventives, ou d'infractions-obstacles¹⁸⁵. Elles ne répriment pas un agissement causant un dommage mais punissent un agissement objectif dont la répétition serait de nature à causer un trouble à l'ordre public. Elles se développent dans des réglementations de police administrative dans lesquelles les textes saisissent des risques ou des dangers davantage que des dommages concrets. Plus généralement,

« Le domaine de la loi et du règlement en matière pénale », in *Mélanges Julliot de la Morandière*, Dalloz, 1965, p. 581 et s. ; G. ROUJOU DE BOUBÉE, « Les deux sources du droit pénal d'après la Constitution du 4 octobre 1958 », *JCP*, 1961, 1638.

¹⁸⁰ F. CHABAS, *op. cit.*, p. 313.

¹⁸¹ Y. MAYAUD, *Droit pénal général*, PUF, 2021, p. 370.

¹⁸² X. DUPRÉ DE BOULOIS, « Pouvoir réglementaire et contraventions. À propos des circonvolutions du juge administratif autour du fondement du pouvoir réglementaire contraventionnel », *AJDA*, 2012, p. 2429.

¹⁸³ *Supra* n°418 et s.

¹⁸⁴ J. PETIT, « Les controverses récentes sur la distinction entre police administrative et police judiciaire », in AFDA (dir.), *Les controverses en droit administratif*, Dalloz, 2017, p. 42 et s.

¹⁸⁵ Il s'agit des infractions qui visent à éviter qu'un dommage ne se réalise, et les risques sont sanctionnés indépendamment de leurs suites, au seul regard de leur potentialité. V. E. DREYER, *Droit pénal général*, LexisNexis, 2024, p. 660.

les principes fondamentaux du droit pénal – tels que le principe de légalité, la personnalité des peines, la présomption d'innocence et le droit au juge - s'appliquent de manière édulcorée en matière contraventionnelle au nom d'une certaine efficacité de la répression¹⁸⁶. Le régime de la contravention semble déterminé par l'impératif d'efficacité de la répression. Il rappelle un élément caractéristique de la police administrative notamment le fait qu'elle permet une mise à l'écart des principes essentiels de l'État libéral lorsque les nécessités pratiques l'impliquent¹⁸⁷. Pour reprendre les anciennes théories formulées au sujet de l'infraction de police, la contravention reste traversée par l'impératif d'utilité publique au détriment de celui de justice.

762. Un droit pénal de police édulcoré ? *In fine*, le seul élément séparant fortement les contraventions actuelles des anciennes contraventions de police tient à la forme de la répression. Ainsi, alors que les anciennes infractions de police étaient soumises à la compétence de l'autorité de police, les contraventions sont jugées exclusivement par le juge pénal – à l'exclusion du maire et de l'autorité réglementaire de police. Tout au mieux, la dimension policière de la répression apparaît dans la compétence des agents verbalisateurs pour établir des avis de contraventions. Sous ce rapport, les évolutions observées en matière contraventionnelle depuis le début du XX^e siècle ont abouti au transfert du pouvoir répressif de l'autorité normative de police à l'autorité matérielle de police, c'est-à-dire aux forces de l'ordre ou aux forces de sécurité. Néanmoins, ces agents agissent toujours dans le cadre de la fonction judiciaire et en principe sous le contrôle du ministère public. Ils n'agissent pas en qualité d'autorités de police administrative lorsqu'ils établissent les procès-verbaux¹⁸⁸. Ainsi, les contraventions relèvent d'un droit pénal édulcoré. La légitimité de l'autorité répressive n'est plus fondée sur ses attributs de police mais sur des impératifs d'efficacité et de rapidité de la répression. En ce sens, certains sociologues évoquent l'émergence d'une « *justice dans la rue* »¹⁸⁹ confiée aux policiers. Ils dépeignent un système répressif hors du juge dans lequel les policiers se retrouvent investis d'un « *pouvoir contraventionnel* » qui se « *situe aux*

¹⁸⁶ *Supra* n°218 et s.

¹⁸⁷ É. PICARD, *La notion de police administrative, op cit.*, T. 2. L'auteur y explique que la spécificité de la fonction de police tient au fait qu'elle constitue le versant disciplinaire de l'institution étatique. Elle repose sur l'ordre public, en tant que norme de nécessité, guidant l'élaboration de son droit.

¹⁸⁸ S. DETRAZ, « Faut-il maintenir les contraventions dans le domaine pénal ? », in B. DE LAMY, V. MALABAT, M. GIACOPELLI (dir.), *Droit pénal : le temps des réformes*, Litec coll. Colloques et débats, 2011, pp. 51. *Supra* n°113.

¹⁸⁹ A. DAILLÈRE, « L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit », *Champ pénal*, décembre 2022, n°26.

confins de deux pouvoirs régaliens – celui de rendre justice et celui de maintenir l'ordre »¹⁹⁰. Le droit contraventionnel reste donc caractérisé par une certaine confusion entre les fonctions de police administrative et les fonctions de police judiciaire. Dans cette mesure, il semble difficile de souscrire à l'analyse formulée par J. Salvaire face au mouvement de déjudiciarisation du contentieux contraventionnel. Il se demande : « *faut-il crier au scandale parce que des infractions créées sans loi sont punies sans juge ? Ou faut-il, au contraire, saluer la restauration d'un principe oublié ?* »¹⁹¹. Cette analyse paraît excessive car l'agent verbalisateur ne tient pas la même légitimité que l'autorité de police normative.

763. Sur ce point, il convient d'observer un mouvement récent contribuant à renforcer les fonctions répressives des autorités municipales en matière contraventionnelle. Ainsi, l'article 44-1 du Code de procédure pénale habilite le maire d'une commune victime de l'une des contraventions énumérées par son article R 15-33-29-3 à proposer au suspect une transaction dont l'objet est la réparation du préjudice. Le champ de cette disposition est particulièrement vaste puisqu'elle désigne l'ensemble des contraventions aux arrêtés du maire ainsi que diverses dégradations et nuisances telles que les dépôts d'immondices. Ce pouvoir de transaction rappelle nécessairement l'ancienne juridiction municipale en matière contraventionnelle et pose la question de savoir si le droit actuel ne tend pas à restituer aux autorités municipales les pouvoirs répressifs qui leur ont été retirés tout au long du XIX^e siècle. Des pouvoirs de transaction analogues peuvent être confiés à des autorités administratives spécialisées dans certains secteurs techniques, mais ils ne portent pas exclusivement sur les contraventions¹⁹².

764. En somme, le droit commun de la contravention reste marqué par la théorie du droit pénal de police. Par ailleurs, les particularismes qui séparent la contravention de la police restent exceptionnels.

B) L'exclusion exceptionnelle du régime de police

765. **L'intervention exceptionnelle du législateur.** Qu'il s'agisse des contraventions du Code pénal ou de celles définies dans les branches techniques, l'exclusion des éléments caractéristiques du droit pénal de police est exceptionnelle. L'intervention du législateur est particulièrement limitée au sein du Code pénal. La

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ J. SALVAIRE, « Contraventions », *op. cit.*, 1975.

¹⁹² *Infra* n°830.

seule contravention située dans la partie législative du Code est le recours à la prostitution¹⁹³. Le législateur a également incriminé le port du voile au sein de l'espace public¹⁹⁴. L'intervention du législateur apparaît de moins en moins nécessaire s'agissant des contraventions relevant de la protection de l'ordre public immatériel. L'outrage sexiste, qui figurait initialement dans la partie législative, a finalement été intégré dans les dispositions réglementaires du Code pénal¹⁹⁵. En dehors du Code pénal, les sanctions contraventionnelles sont habituellement définies dans les dispositions réglementaires par le jeu des incriminations par renvoi¹⁹⁶.

766. Les hypothèses d'exigence d'une faute morale. Concernant le régime de la responsabilité pénale, le caractère matériel de l'infraction reste le principe. Ainsi, l'article 121-3 al. 4 du Code pénal prévoit qu'« *il n'y a point de contravention en cas de force majeure* ». Le règlement peut exiger une faute d'imprudence ou de négligence afin de caractériser l'infraction¹⁹⁷ mais cette faculté est peu utilisée. Au sein du Code pénal, les contraventions d'imprudence ou de négligence sont essentiellement des délits déclassés¹⁹⁸. En dehors du Code pénal, les contraventions pour lesquelles la preuve d'une faute morale – même non intentionnelle – est exigée sont peu nombreuses. On peut signaler l'article R. 1324-1 du Code de la santé publique qui punit « *le fait, par imprudence ou négligence, de dégrader des ouvrages publics ou communaux destinés à recevoir ou à conduire des eaux d'alimentation (...)* ». De même, l'article R. 324-3 du Code de la sécurité intérieure punit « *le fait pour l'organisateur d'une compétition de jeux vidéo d'avoir, y compris par négligence, laissé participer un mineur de moins de douze ans à des compétitions de jeux vidéo offrant des récompenses en sommes d'argent* ». Il reste que les contraventions incriminées par le pouvoir réglementaire sont généralement des infractions matérielles conformément au principe énoncé à l'article 121-3 du Code pénal. En tout état de cause, l'exigence d'une faute intentionnelle ne devrait pas être admise en matière contraventionnelle puisque l'article R. 610-2 autorise seulement le règlement à définir une faute d'imprudence, de négligence, ou une « *violation manifestement délibérée d'une*

¹⁹³ Art. 611-1 C. pén.

¹⁹⁴ Art. 3, loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

¹⁹⁵ Art. 625-8-8 C. pén. institué par l'art. 1^{er} du décret n°2023-227 du 30 mars 2023.

¹⁹⁶ *Infra* n°408.

¹⁹⁷ Art. R. 610-2 C. pén.

¹⁹⁸ *Infra* n°738 et s.

obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement »¹⁹⁹. Les délits déclassés de violences volontaires ayant entraîné une incapacité de travail inférieure à huit jours²⁰⁰, de dégradation volontaire du bien d'autrui²⁰¹ ou de mauvais traitement et atteinte à la vie d'un animal²⁰² constituent donc une exception aux dispositions des articles 121-3 et R. 610-2 du Code pénal.

767. En somme, l'impact de la création de la quatrième et de la cinquième classes de la contravention sur l'économie de l'infraction doit être tempéré. Cette création a assurément bouleversé l'équilibre de la catégorie en permettant au législateur d'y intégrer des agissements étrangers au droit pénal de police par leur objet et leur régime. Néanmoins, la contravention reste essentiellement une infraction de police.

¹⁹⁹ Sur les incertitudes concernant la compétence du règlement pour déroger aux règles posées par le législateur s'agissant du droit pénal général contraventionnel, *supra* n°308.

²⁰⁰ Art. R. 625-1 C. pén.

²⁰¹ Art. R. 635-1 C. pén.

²⁰² Art. R. 564-1 et R. 655-1 C. pén.

Conclusion du Chapitre 1

768. La diversification des formes et des buts de la police tout au long des XIX^e et XX^e siècles a eu pour effet de bouleverser l'unité du droit pénal de police. L'étude des délits et sanctions administratives de police révèle que la contravention n'est plus la forme exclusive du droit pénal de police. La rigidité du modèle contraventionnel a cédé face à la nécessité d'apporter des sanctions variées ou plus lourdes à certains manquements relevant des polices spéciales. Ces mouvements n'ont pas été pleinement appréhendés par la doctrine. Elle a préféré recourir à des notions plus vastes telles que le droit pénal administratif pour décrire la mutation des formes répressives de police. La difficulté à concevoir le droit pénal administratif comme un droit pénal de police peut certainement s'expliquer par un attachement à la fixation de la police à sa dimension libérale. En d'autres termes, il serait difficile de concevoir l'important volume d'infractions sanctionnant des manquements de police sans admettre l'extension substantielle de l'action de police.

769. En parallèle, les différentes réformes ayant eu pour effet de bouleverser la notion de contravention ont quelque peu masqué son appartenance persistante au sein du droit pénal de police. Le contexte récent concourt d'ailleurs à renforcer son enracinement au sein du droit pénal de police comme en témoigne la tendance à l'intensification des pouvoirs répressifs des autorités administratives en matière contraventionnelle ou l'important recours aux contraventions dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid-19.

770. Ces mouvements posent des questions théoriques et pratiques. Les évolutions observées de l'Ancien Régime à nos jours, soulignent que l'infraction de police est animée de sa logique propre et tend à recouvrer ses formes anciennes. Ce constat pose la question de savoir dans quelle mesure l'attachement à la qualification pénale des contraventions est durable dès lors que l'une des caractéristiques du droit pénal de police est de rechercher des sanctions diverses, adaptées aux différents impératifs et formes de la police. Par ailleurs, si le droit s'oriente inlassablement vers la restauration des pouvoirs répressifs des autorités de police, il s'agit de savoir s'il ne serait pas nécessaire de reconstituer un cadre théorique pour l'appréhension du droit pénal de police.

Chapitre 2 : La reconstruction d'une notion de droit pénal de police

771. Le droit pénal de police est apparu concomitamment à l'émergence de la police. À son origine, il renvoyait aux infractions pénales punies au titre des pouvoirs de police. Le fondement premier de la répression était la compétence de l'autorité de police. Il renvoyait alors aux infractions aux réglementations de police édictées par l'autorité de police qu'elle pouvait légitimement punir. Il comprenait également certaines infractions de faible gravité ou se rapprochant des troubles de voisinages soumises à la compétence du magistrat de police en raison de sa proximité avec la population. L'apparition de l'État libéral, qui allait dans le sens d'une réprobation de la répression administrative, a fortement ébranlé les structures du droit pénal de police. La méfiance envers l'administration et le mouvement de centralisation pénale ont abouti à une condamnation du droit pénal de police. Il demeurait seulement sous la forme des contraventions qui étaient moins suspectes en raison de leur ancrage au sein de la fonction de police municipale.

772. Le droit pénal a pourtant continué à comprendre des infractions apportant leurs sanctions aux branches techniques construites autour de régimes de police administrative spéciale. Dès les premiers temps du droit pénal contemporain, les incriminations de police spéciale ont échappé aux principes codificateurs pénaux. Encore aujourd'hui, elles sont prévues par des « *règlements administratifs émanant d'autorités plus ou moins inférieures, et sanctionnés d'avance et indistinctement par des lois dont les auteurs ne savent pas avec précision ce qu'ils punissent* »¹. Tout au long des XIX^e et XX^e siècles, le développement et la multiplication des polices administratives spéciales ont conduit à l'apparition de nouvelles formes sanctionnatrices notamment les délits et sanctions administratives de police. Les similitudes de fonction et de régime entre ces infractions et les contraventions conduisent désormais à s'interroger sur l'actualité du droit pénal de police et à réactualiser sa conceptualisation en droit français.

773. La notion de droit pénal de police est plutôt absente de la doctrine administrativiste. Cela peut s'expliquer par son attachement à la vision préventive de la police. Le fait qu'elle ne s'intéresse à la fonction de police administrative qu'à travers l'application des règles spéciales du droit et du contentieux administratifs

¹ J.-H. ROBERT, « Le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV et sa marque dans le droit pénal actuel », in UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (dir.), *Code pénal et Code d'instruction criminelle, Livre du Bicentenaire*, Dalloz, 2010, p. 41.

peut également expliquer qu'elle se saisisse peu des procédés pénaux assurant la sanction des règlements de police. En parallèle, la doctrine pénaliste observe que cette notion structure une partie du droit pénal mais elle s'attache rarement à la systématiser ou à la théoriser. Les auteurs pénalistes relèvent bien que les particularismes caractérisant les contraventions sont liés à la fonction de police de l'infraction. Ils recourent également à la police pour expliquer le régime de certaines infractions : les infractions matérielles, les infractions de prévention et la compétence du pouvoir réglementaire.

774. L'article du Professeur J.-H. Robert intitulé « *Pour une restauration de la contravention de police* » a proposé une théorisation contemporaine de cette notion². Dans cet article, qui constitue l'un des points de départ de la réflexion sur les relations entre sanctions répressives et police, J.-H. Robert s'est intéressé à l'ensemble du « *droit pénal technique* », c'est-à-dire des prescriptions administratives pénalement sanctionnées dans des textes distincts du Code pénal. Il a estimé que le « *droit pénal de police* » trouvait sa légitimité dans les premiers textes révolutionnaires. Après avoir retracé la formation historique de ce droit et la disparition progressive de la police au sein du droit pénal contemporain, il a proposé une refondation conceptuelle du droit pénal de police. Ce dernier aurait ses structures et ses règles propres : il prendrait appui sur des normes administratives de police et sur un régime « *à la fois implicite et nécessaire* » caractérisé par un élément matériel et moral préventif. L'auteur a conclu que « *le droit pénal n'a de source et de légitimité que dans la loi ; le droit pénal de police trouve assez d'autorité dans le souci que doit avoir l'administration de la sécurité de ses citoyens* »³. Cet article renferme de nombreux intérêts pour l'étude des contraventions et de la police.

775. Il s'agit désormais de proposer une définition contemporaine du droit pénal de police et de le ramener aux diverses formes qu'il prend en dépassant la seule catégorie des contraventions. L'observation est empirique et prend appui sur les dispositions du Code pénal et des autres codes techniques. Un accent particulier est mis sur les infractions du droit pénal de l'environnement et du droit de l'urbanisme dans la mesure où ils constituent des branches du droit organisées autour de régimes de police spéciale. D'autres *corpus* juridiques et d'autres polices spéciales sont également mobilisés de manière ponctuelle. L'observation de la communauté

² J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », in *Mélanges J. Pradel*, Cujas, 2006, p. 161 et s.

³ *Ibid.*, p. 164.

de fonction, de contenu et de régime des contraventions, délits et sanctions administratives réprimant des manquements de police conduit à admettre l'existence d'une notion unitaire de droit pénal de police (**Section 1**). Cette notion permet de souligner l'unité de certains procédés répressifs de la police et de mettre en exergue la dimension répressive de l'acte normatif de police. Pénal par sa forme, mais obéissant à des règles d'inspiration administrative, le droit pénal de police fournit un cadre à l'appréhension des rapports entre droit pénal et droit administratif et constitue un outil pratique en vue d'éventuelles dépenalisations (**Section 2**).

Section 1 : La définition du droit pénal de police

776. Face à l'éclatement des formes d'infractions de police, la doctrine s'est progressivement détournée de la notion de droit pénal de police. Elle conçoit désormais les infractions prédominées par les impératifs de police comme des procédés relevant du droit pénal administratif⁴, du droit pénal disciplinaire⁵, du droit pénal technique⁶, du droit pénal accessoire⁷ ou du droit pénal réglementaire⁸. Ainsi, le droit pénal forestier, dont l'essentiel des infractions sanctionne des mesures de police, est présenté comme un droit pénal administratif dès lors que « *l'infraction pénale n'intervient qu'en cas de violation de la procédure administrative édictée par le Code forestier* »⁹. De même, le droit pénal de l'environnement qui « *s'analyse pour l'essentiel en une collection de polices spéciales – des installations classées, des déchets de l'eau, du bruit* »¹⁰, est perçu comme relevant du droit pénal administratif ou du droit pénal instrumental¹¹.

777. Ces expressions sont fréquemment tenues pour équivalentes¹² alors qu'elles ne renvoient pas à la même réalité juridique. Le droit pénal administratif n'est pas nécessairement un droit pénal accessoire, réglementaire ou technique. La définition du droit pénal administratif repose sur un critère formel : il s'agit de l'ensemble des dispositions répressives figurant dans des textes extérieurs au Code pénal¹³. Or, si l'on prend l'exemple du droit de l'environnement, qui est formellement un droit

⁴ P. LASCOUMES, C. BARBERGER, *Le droit pénal administratif, instrument d'action étatique*, Commissariat au plan, avril 1986 ; P. MISTRETTA, *La responsabilité pénale du délinquant écologique*, Thèse Lyon III, 1998, p. 260 et s. ; V. également, A. VITU, « La définition et le contenu du droit pénal économique », *Mélanges Hamel*, Dalloz, 1961, p. 77.

⁵ C. BARBERGER *et al.*, *Le Temps perdu à la recherche du droit pénal : incessants et discrets, les changements en droit pénal administratif comme mode de changement du droit pénal*, Paris, France, 1991, p. 17.

⁶ C. D'HAILLECOURT, *Droit pénal technique et droit pénal*, Thèse Paris II, 1983, p. 30.

⁷ J.-H. ROBERT, M. REMOND-GOULLAUD, *Droit pénal de l'environnement*, Masson, 1983, p. 33 et s. ; J.-H. ROBERT, « Droit pénal de l'environnement et droit pénal général », *Problèmes actuels de science criminelle*, n°4, 1991, p. 11. ; J. Alix, « La répression convoquée au soutien des principes de la République », *Revue du droit des religions*, n°13, p. 131 et s. ; C. COURTAIGNE-DESLANDES, *L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement*, th. Univ. Paris II, 2010, p. 13 ; T. FOSSIER, J.-H. ROBERT, *Droit répressif de l'urbanisme*, Economica, 2020, p. 3.

⁸ V. JAWORSKI, « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », *Les Cahiers de droit*, n°3-4, vol. 50, p. 889.

⁹ M. MANDEVILLE, « La protection pénale de la forêt, un droit pénal instrumentaliste », *Dr. Rural*, n°459, 2018, dossier 2.

¹⁰ D. GUIHAL, T. FOSSIER, J.-H. ROBERT, *Droit répressif de l'environnement*, Economica, 2021, p. 79.

¹¹ P. LASCOUMES, « Les sanctions administratives : une forme de droit pénal instrumentaliste ? L'exemple du droit pénal de l'environnement », *Dev. soc.*, 1990, Vol. 14, n°1., p. 75 et s.

¹² P. ex. : A. BÉZIZ-AYACHE, *Dictionnaire de droit pénal général et procédure pénale*, Ellipses, 2016, entrée « droit administratif pénal » : « désigné aussi par l'expression "droit pénal technique", le droit administratif pénal est constitué par un ensemble de branches pénales dont l'application dépend de l'administration. Exemple : le droit de l'environnement ».

¹³ P. LASCOUMES, C. BARBERGER, « De la sanction à l'injonction. "Le droit pénal administratif", comme expression du pluralisme des formes juridiques sanctionnatrices », *RSC*, 1988, p. 46.

pénal administratif, ses infractions ne sont pas toutes réglementaires. Il n'est pas exclusivement un droit pénal accessoire non plus. Certaines de ses infractions protègent l'environnement en empruntant le régime classique du droit pénal¹⁴. Elles ne se réfèrent pas aux prescriptions administratives. D'autres répriment essentiellement le non-respect des régimes de police et sont donc accessoires à la réglementation administrative.

778. En outre, ces différentes notions n'ont pas toujours une vocation opérationnelle : elles ne prétendent pas définir un régime juridique unifié. L'idée de droit pénal accessoire ou technique souligne l'existence de particularismes liés à la dimension technique des infractions sanctionnées mais les règles peuvent varier d'un secteur à un autre. Par exemple, le droit pénal douanier et le droit pénal fiscal constituent des droits pénaux techniques selon C. D'Haillecourt¹⁵. Cependant, ils autorisent l'application de règles qui ne pourraient être transposées au droit de l'environnement. L'administration oriente les poursuites en matière douanière et fiscale¹⁶, alors qu'elle intervient plus rarement dans les poursuites environnementales. Enfin, ces notions tendent à assimiler des phénomènes répressifs qui s'inscrivent dans des logiques distinctes. Par exemple, les infractions douanières et les infractions environnementales sont fréquemment constituées de manière objective. Toutefois, là où la protection du patrimoine de l'État justifie le régime objectif de l'infraction douanière, l'objectivité au fondement de certaines infractions environnementales tient plutôt à leur objet policier.

779. *In fine*, le foisonnement de concepts explicatifs des droits pénaux à dominante administrative ne sert pas spécifiquement la compréhension du droit ni l'identification d'un régime spécifique et commun aux infractions considérées. Ces concepts ne renvoient pas à des notions opérationnelles, discriminantes et cohérentes, pour reprendre les exigences formulées par F. Rouvière¹⁷.

780. À ce titre, la définition du droit pénal de police dégage un ensemble d'infractions présentant des traits techniques en commun et soumises à un régime unitaire et régulier. Elle souligne l'unité de certaines infractions à la police et leur commune soumission à des règles d'inspiration contraventionnelle c'est-à-dire à

¹⁴ Par exemple, le délit « autonome » de pollution des eaux prévu à l'article L. 432-2 du Code de l'environnement réprime la pollution indépendamment de toute violation de norme administrative.

¹⁵ C. D'HAILLECOURT, *Droit pénal technique et droit pénal*, op. cit. L'ensemble de la thèse prend appui sur une étude du régime de ces infractions.

¹⁶ *Ibid.*, p. 427 et s.

¹⁷ F. ROUVIÈRE, « Les pièges des définitions en droit », in A.-B. CAIRE, C. DOUNOT (dir.), *Les définitions. Les artifices du droit*, Centre Michel de l'Hospital, 2018, p. 130.

des règles *de* police. Le droit pénal de police peut dès lors être défini comme l'ensemble des infractions – pénales ou administratives - ayant pour objet d'assurer l'efficacité de la police administrative en sanctionnant les manquements purement matériels à ses prescriptions. Il convient d'identifier les caractères des infractions du droit pénal de police (I) puis d'en présenter les éléments de régime communs (II).

I) Les caractères des infractions de droit pénal de police

781. Défini comme l'ensemble des infractions – pénales ou administratives - ayant pour objet d'assurer l'efficacité de la police administrative en sanctionnant les manquements purement matériels à ses prescriptions, le droit pénal de police présente une unité découlant de l'objet et du contenu de ses incriminations (A). Il a pour caractéristique de reposer sur un réseau de sanctions pragmatiques et diversifiées assurant le rétablissement de l'ordre public et la neutralisation des manquements aux prescriptions de police (B).

A) L'unité des incriminations

782. Du point de vue des incriminations, c'est-à-dire de la norme de conduite sanctionnée, les infractions de police ont en commun de réprimer des manquements à des règlements de police (1). Néanmoins, toutes ces incriminations ne sont pas nécessairement soumises au régime du droit pénal de police. Seules celles sanctionnant la violation de mesures de police de manière préventive en relèvent (2).

1) Un objet unifié : la sanction de règlements de police

783. **Une incrimination fondée sur un règlement de police.** Dans le cadre du droit pénal de police, les infractions ont pour spécificité de reposer sur un élément légal correspondant à un règlement de police administrative¹⁸. Elles sont conçues comme « *la réponse à la violation d'une réglementation administrative environnementale* »

¹⁸ Il peut s'agir d'un règlement ou d'un acte individuel. On entend ici les mesures normatives de police administrative, par opposition aux mesures matérielles. Il paraît plus judicieux de se référer aux « *règlements* », plutôt qu'aux actes administratifs de police car la jurisprudence relative à l'article R. 610-5 du Code pénal vise les « *règlements* », alors même qu'elle s'applique aux actes réglementaires et individuels. *Supra* n°441 et s.

préexistante »¹⁹. Les incriminations sont définies dans des règlements de police générale – ou du moins portant sur des objets relevant de l'ordre public général – ou des régimes de police spéciale. En appliquant ce critère, il est possible d'identifier les domaines dans lesquels les infractions se développent. Tout d'abord, les infractions du droit pénal de police peuvent se situer dans le Code pénal. Il contient de nombreuses infractions de ce type en matière contraventionnelle et quelques-unes en matière délictuelle. Pour l'essentiel, il s'agit des infractions à la réglementation applicable aux données personnelles²⁰. En dehors du Code pénal, le droit pénal de police se manifeste dans les branches du droit organisées autour de polices administratives spéciales : droit de l'environnement, de l'urbanisme, de l'hygiène et de la sécurité du travail, routier, des transports, de la sécurité intérieure et de la lutte contre le terrorisme, des étrangers, etc.²¹.

784. Une incrimination par renvoi. Les réglementations de police sanctionnées figurent largement en dehors du Code pénal. De ce fait, l'élément légal des infractions présente plusieurs particularités. Il prend habituellement la forme d'incriminations par renvoi. Le législateur pose les sanctions tout en renvoyant à l'autorité administrative le soin de définir le contenu des infractions. En ce sens, l'incrimination de renvoi n'est pas spécifique aux contraventions. On peut la retrouver en matière délictuelle ou en matière de répression administrative. Les infractions du droit pénal de police reposent sur une combinaison subtile de dispositions législatives et réglementaires. Bien souvent, une disposition législative institue un régime de police spéciale, définit une obligation générale et renvoie à l'autorité de police le soin d'en définir la teneur. Une section « *sanctions* » comprend les sanctions pénales et administratives et pénalise le non-respect de la réglementation. Dans ces hypothèses, les infractions punissent les manquements aux exigences définies par l'autorité de police administrative. Par exemple, l'article L. 1321-1 du Code de la santé publique définit le principe selon lequel les eaux pouvant être destinées à la consommation humaine sont des eaux propres et salubres et il renvoie au pouvoir réglementaire le soin de définir ces qualités. Les

¹⁹ LAMY, *Le Lamy environnement – Les déchets*, 2022, n°605-5. V. également, M. PRIEUR et al., *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2023, p. 1654 et s.

²⁰ Art. 226-16 et s. C. pén. Il faudrait, néanmoins, admettre que la législation applicable aux données personnelles constitue une police spéciale. V. N. OCHOA, *Le droit des données personnelles, une police administrative spéciale*, th. Univ. Paris I, 2014.

²¹ Pour une énumération de ces mécanismes dans les domaines sécuritaires, v. A. PONSEILLE, « Police administrative et répression pénale », *RDLF*, 2022, chron., n°42.

articles L. 1324-1 A et suivants définissent ensuite les sanctions encourues, pénalisant par là-même le non-respect de ces exigences.

785. La pénalisation de l'ensemble des manquements aux règlements édictés par l'autorité de police est parfois posée dans une disposition-balai. Dans cette hypothèse, la technique de pénalisation par renvoi permet au législateur de déléguer le pouvoir d'incrimination à l'autorité de police. Les infractions du droit pénal de police sont fréquemment définies comme « *tout manquement* » ou « *toute inobservation* » aux prescriptions de police édictées dans tel ou tel chapitre. L'article L. 480-4 du Code de l'urbanisme offre un exemple classique de pénalisation générale des manquements à des réglementations de police spéciale. Cet article prévoit des sanctions pénales en cas de construction sans autorisation ou non conforme aux autorisations d'urbanisme et en cas de violation des règles d'occupation des sols²². Cette disposition ne décrivant pas le comportement incriminé, C. De Jacobet de Nombel observe que « *le délit tient presque entièrement dans la règle d'urbanisme violée, laquelle est établie par le pouvoir réglementaire* »²³. De même, l'article L. 171-8 du Code de l'environnement prévoit un régime de répression administrative « *en cas d'inobservation des prescriptions applicables en vertu du présent code aux installations, ouvrages, travaux, aménagements, opérations, objets, dispositions, activités* »²⁴. Ces dispositions-balais permettent au législateur de rester maître de la pénalisation des manquements aux réglementations de police, tout en habilitant l'autorité de police à définir les incriminations.

786. Une application souple du principe de légalité et de ses composantes. Droit sanctionnateur de normes administratives, le droit pénal de police entretient une relation souple avec le principe de légalité des délits et des peines et ses composantes. Les incriminations de police sont définies par les autorités administratives, ce qui peut poser la question de leur conformité avec le principe de légalité des délits et des peines. Sur ce point, l'attribution du pouvoir d'incrimination à des autorités distinctes du législateur – ou du pouvoir réglementaire, pour les contraventions – est admise par le Conseil constitutionnel²⁵.

²² V. également, art. L. 610-1 C. urba.

²³ C. DE JACOBET DE NOMBEL, « Le droit pénal de l'urbanisme à l'épreuve des principes du droit criminel », *Dr. Pén.*, 2013, n°9, dossier 7. V. E. CARPENTIER, P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, n°1096 et s.

²⁴ Sur ce point, le droit de l'environnement s'est inspiré de la structure du droit pénal de l'urbanisme. V. J.-H. ROBERT, « Le risque pénal dans la construction », *RDI*, 2001, p. 476.

²⁵ Cons. Cons., 10 nov. 1982, n°82-145 DC, *Loi relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail*, cons. 3 et 4 ; Cons. Cons., 25 juil. 1984, n°84-176 DC, *Loi modifiant la loi du 29 juillet*

Dès lors que le législateur pose lui-même l'incrimination – c'est-à-dire la sanction de la violation d'une obligation²⁶- et la sanction, le Conseil constitutionnel estime qu'il lui est loisible de renvoyer à une autre autorité le soin de définir les obligations sanctionnées. Par cette décision, il valide une coutume vieille d'un siècle et demi²⁷. J.-H. Robert estime qu'en admettant largement la constitutionnalité des incriminations par renvoi, au mépris des prescriptions de l'article 34 de la Constitution, le Conseil constitutionnel souhaite préserver la structure et la légitimité du droit pénal de police qui « *trouve assez d'autorité dans le souci que doit avoir l'administration de la sécurité de ses citoyens* »²⁸.

787. Les principes d'intelligibilité et de clarté de la loi pénale vont également s'appliquer de manière limitée aux infractions de police. En effet, des problèmes d'intelligibilité et d'accessibilité sont susceptibles d'émerger du fait de la structure technique des textes d'incriminations et des multiples renvois opérés entre les dispositions répressives et extra-répressives. Le droit de l'environnement, véritable « *droit d'ingénieurs* »²⁹, repose sur des nomenclatures faisant référence à des notions incertaines et équivoques. Dans ce cadre, il revient souvent à la jurisprudence de préciser leur signification. En matière environnementale, des requérants ont contesté la conformité avec le principe de légalité des délits de réalisation sans autorisation d'une opération soumise à la police de l'eau et de modification de l'état d'un site classé sans autorisation. Ils considéraient que ces délits manquaient de clarté car la notion de débit du cours d'eau au fondement des infractions n'est définie dans aucun texte³⁰. La Cour de cassation a toutefois refusé de transmettre des questions prioritaires de constitutionnalité au motif que ces textes sont interprétés par la jurisprudence³¹. Cette solution répond elle aussi au souci « *d'éviter l'effondrement du droit pénal de l'environnement* »³². En somme, le droit pénal de police semble toutefois s'accommoder de ces atteintes au principe de clarté de la loi pénale.

1982 sur la communication audiovisuelle et relative à certaines dispositions applicables aux services de communication audiovisuelle soumis à autorisation, cons. 8.

²⁶ D. DETRAGIACHE-TROPER, « Des prescriptions de nature réglementaire correctionnellement sanctionnées », *AJDA*, 1978, p. 411 et s.

²⁷ J.-H. ROBERT, *Droit pénal général*, PUF, 2005, p. 113.

²⁸ J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », *op. cit.*, p. 169.

²⁹ V. JAWORSKI, « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », *op. cit.*

³⁰ L'article R. 214-1 du Code de l'environnement ne définit pas cette notion.

³¹ Cass. Crim., 5 oct. 2010, n°10-93.090. V. également Cass. Crim, 30 nov. 2010, n°10-90.109.

³² X. BRAUD, « La mise en œuvre de la QPC en matière environnementale », *Cahiers du GRIDAUIH*, 2011, n°22, p. 69 et s.

788. La limitation du principe de rétroactivité *in mitius*, corollaire du principe de nécessité. Le principe de rétroactivité *in mitius*, découlant du principe de nécessité des délits et des peines, a également une portée limitée en matière de police. En principe, il implique que la loi pénale plus douce s'applique rétroactivement aux faits commis avant son entrée en vigueur³³. Bien que solennellement affirmé en droit pénal et en droit administratif, ce principe connaît d'importantes limitations lorsque la norme plus douce n'est pas elle-même répressive mais constitue une mesure de police ou un simple texte d'application de la loi³⁴. Ainsi, la jurisprudence limite habituellement la portée de ce principe en matière de règlements économiques et fiscaux³⁵ afin d'« éviter que les fraudeurs profitent du caractère temporaire des règlements économiques pour échapper à la sanction pénale »³⁶.

789. L'application des règlements plus doux ne se limite pas aux matières économiques et fiscales. Il est désormais admis que lorsqu'une loi constituant le support légal d'une incrimination demeure en vigueur, l'abrogation des textes réglementaires pris pour son application n'a pas d'effet rétroactif³⁷. Or, dans la mesure où elles sont habituellement conçues sous la forme d'incriminations par renvoi, les infractions de police échappent au principe de rétroactivité *in mitius*³⁸. L'abrogation ou l'adoucissement d'un texte réglementaire contenant une incrimination ne fait pas obstacle aux poursuites prononcées sur son fondement qu'il s'agisse d'une incrimination contraventionnelle³⁹, délictuelle⁴⁰ ou d'une sanction administrative⁴¹.

³³ A. DEKEUWER, « La rétroactivité *in mitius* en droit pénal : un principe encore et toujours contesté ! », JCP G, 1997, I, p. 4065 ; E. DREYER, « Limitation constitutionnelle de la rétroactivité *in mitius* », JCP G, 2011, p. 82 ; B. DE LAMY, « L'érosion du principe rétroactivité des lois pénales plus douces », RSC, 2011, p. 180.

³⁴ La doctrine parle du problème des « répercussions répressives de la modification des règles extra-répressives ». V. A. VITU, *Des conflits de lois dans le temps en droit pénal*, th. Univ. Nancy, 1945, p. 122 et s. Ce problème est également sensible en matière de répression administrative. V. J. PETIT, « La rétroactivité *in mitius* », AJDA, 2014, p. 486.

³⁵ Cass. Crim., 10 mai 1989, *Bull. crim.*, n°187 ; Cass. Crim., 22 janv. 1990, *Bull. crim.*, n°36.

³⁶ A. DEKEUWER, *op. cit.* ; E. FORTIS, « Application de la loi pénale dans le temps », RSC, 2004, p. 633.

³⁷ Cass. Crim., 28 janv. 2004, *Bull. Crim.*, n°24.

³⁸ Pour un exemple récent soulignant la progression de ce principe en matière d'infractions aux règlements de police, v. Cass. Crim., 7 janv. 2020, n°18-83.074.

³⁹ Par exemple, un automobiliste poursuivi pour un dépassement d'une vitesse maximum autorisée ne sera pas relaxé du seul fait qu'un arrêté préfectoral aurait ultérieurement relevé ce maximum. V. Cass. Crim., 18 janv. 2006, n°05-84.369.

⁴⁰ En droit de l'urbanisme, la personne ayant construit une maison en dépit d'un refus de permis de construire ne sera pas, non plus, relaxée du fait de l'obtention ultérieure d'un permis. V. Cass. Crim., 27 juin 2006, n°05-82.876 ; Cass. Crim., 11 déc. 2007, n°07-82.817.

⁴¹ La jurisprudence Atom est sans incidence sur ce point, puisqu'il ne s'agit pas de la question de l'application rétroactive d'une sanction plus douce, mais de la modification des dispositions extra-répressives lui servant de fondement. V. J. PETIT, « La rétroactivité *in mitius* », *op. cit.*

790. Une première justification à l'exclusion du principe de rétroactivité *in mitius* est d'ordre technique. Ce principe ne saisit que l'élément légal de l'infraction et ne s'applique pas aux normes relatives à son élément matériel. Or, en matière de police, le règlement définissant les manquements sanctionnés relève plus de leur élément matériel que de leur élément légal. Pour reprendre la formule de S. Detraz, « *le texte réglementaire constitue l'objet de l'infraction, dont l'acte constitutif consiste à violer ce texte* », il « *ne définit pas l'élément matériel : il est l'élément matériel* »⁴². Dès lors, en tant qu'ils se rapportent au contenu de l'infraction, les règlements définissant les manquements de police peuvent plus facilement déroger au principe de rétroactivité *in mitius*. Il pourrait même être avancé qu'ils sont exclus de son champ d'application.

791. La portée conférée au principe de rétroactivité *in mitius* peut également être expliquée par la fonction d'exécution des règlements de police assignée aux infractions. Elle découle de la spécificité des méthodes d'appréciation dans le temps du trouble à l'ordre public en matière de police. Les règlements de police administrative s'inscrivent dans un cadre temporel évolutif en raison du « *principe d'adaptabilité* » de la police⁴³. Ils doivent constamment et rapidement s'adapter aux changements des circonstances et à l'évolution de la nature des dangers à prévenir⁴⁴. Sous ce regard, priver de base légale les poursuites engagées contre un délinquant du seul fait de l'adoucissement ultérieur du règlement de police nuirait à leur efficacité. Au total, comme l'a observé J. Petit, « *le problème, on le voit, est lié à la modification du rôle de la répression pénale, qui ne sert plus seulement à assurer le respect de valeurs sociales fondamentales, mais à garantir l'efficacité de réglementations diverses (économiques ou fiscales notamment)* »⁴⁵. La portée du principe de rétroactivité *in mitius* est donc liée à l'objet spécifique des réglementations sanctionnées. Ce constat vaut pour l'ensemble des infractions de police puisque le droit pénal de police vise à assurer l'efficacité des prescriptions de police.

⁴² S. DETRAZ, « Quel futur pour la rétroactivité *in mitius* de la loi pénale nouvelle ? », in E. DREYER, P. BEAUVAIS, D. CHILSTEIN (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, Dalloz, 2024, p. 102.

⁴³ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2018, p. 777.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 778

⁴⁵ J. PETIT, « La rétroactivité *in mitius* », *op. cit.*

2) Un contenu uniforme : des infractions préventives

792. La prévalence d'un élément matériel reposant sur l'omission. Les infractions du droit pénal de police sont souvent conçues comme des infractions d'omission. Il s'agit même d'une spécificité du droit pénal de police par rapport au droit pénal commun. Les infractions d'omission sont « *une curiosité dans le droit pénal proprement dit* »⁴⁶ car les principes du libéralisme et de l'humanisme impliquent que le droit pénal ne sanctionne que des agissements positifs de l'individu. Il entend réprimer des atteintes effectives à l'ordre public et aux droits d'autrui et s'inscrit dans une logique libérale réticente à l'imposition d'obligations de faire aux individus. À l'inverse, une des caractéristiques de la police tient au fait qu'elle s'autorise à imposer des devoirs et obligations de faire aux individus en vue de la protection de l'ordre public. J.-C. Doucet a ainsi observé que l'originalité de la prescription de police pénalement sanctionnée réside dans la dimension préventive de l'infraction en découlant. Il a considéré qu'« *un texte édictant une incrimination de prévention interdit simplement un acte considéré comme dangereux (...) ou prescrit un acte dont l'accomplissement éloigne un danger (...). Il peut donc prévoir aussi bien une infraction de commission qu'une infraction d'omission (...), l'acte interdit [étant] irréfragablement présumé dangereux par le législateur* »⁴⁷.

793. Cette tendance est d'autant plus forte dans les polices spéciales car elles sont d'inspiration moins libérales que la police générale. Il s'agit souvent de polices « *d'organisation* »⁴⁸ dans lesquelles l'autorité de police ne se contente pas d'interdire une activité mais exige spécifiquement des comportements actifs et certaines vigilances de la part des individus. Cette idée a été soulignée par G. Gaillard qui a estimé que « *contrairement aux polices générales, les polices spéciales ne se contentent plus du caractère négatif et traditionnel d'absence de désordre (...); elles répondent à une obligation positive : l'organisation fonctionnelle des libertés (...) face aux exigences accrues d'un ordre public étendu* »⁴⁹. Les incriminations en portent la trace. Elles punissent habituellement l'omission de réaliser certaines formalités ou le fait de se livrer à certaines activités sans en avoir obtenu l'autorisation ou l'agrément. En d'autres

⁴⁶ J.-H. ROBERT, « L'obligation de faire pénalement sanctionnée », *Arch. Phil. Dr.*, 2000, n°44, p. 157.

⁴⁷ J.-C. DOUCET, « Les infractions de prévention », *Gaz. Pal.*, 1973, II, doct., p. 764.

⁴⁸ G. GAILLARD, *Les polices spéciales en droit administratif*, th. Univ. Grenoble, 1977, p. 107.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 101 ; N. OCHOA, *Le droit des données personnelles, une police administrative spéciale*, op. cit., p. 64 et s.

termes, la création d'infractions d'omission apparaît comme l'une des formes de l'action préventive de l'État face à des risques émergents. Ainsi, M. Rolland a observé que le développement d'infractions d'omission était lié à l'émergence de sociétés moins libérales face à l'humain et ayant « *besoin de contrôler de plus en plus ses activités, de multiplier ses obligations professionnelles et ses obligations tout court* »⁵⁰.

794. Une opposition malaisée entre omission et commission. L'opposition entre l'infraction d'omission et de commission apparaît tenue en droit pénal de police. En effet, une infraction par commission est une infraction résultant d'un acte actif accompli par l'auteur et réprimé par la loi pénale. En opposition, l'infraction d'omission résulte de l'abstention d'un acte qui aurait dû être accompli en vertu d'une obligation légale ou réglementaire. Elle repose donc sur une absence d'action lorsque la loi impose un comportement actif donné à un individu⁵¹. Le propre des prescriptions de police spéciale d'organisation est pourtant d'imposer des obligations de faire à la charge de l'individu. Certaines incriminations de police imposent des vigilances particulières à leur destinataire – telles que la mise en conformité de leur activité avec certains standards et exigences définies par le règlement de police - et interdisent que certaines activités soient réalisées en dehors du respect de ces prescriptions. Par exemple, la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement prévoit différentes infractions consistant en l'omission de réaliser certaines formalités à destination de l'autorité de police pour la bonne exploitation de l'activité⁵². Elle prévoit également des sanctions en cas d'exploitation de l'installation sans déclaration⁵³, sans obtention de certains agréments ou autorisations⁵⁴ et la mise en œuvre de substances sans agrément⁵⁵. La sanction porte sur l'omission d'une formalité et l'infraction réprime un comportement négatif de l'individu. À côté de ces infractions

⁵⁰ M. ROLLAND, « Le délit d'omission », *RSC*, 1965, p. 585.

⁵¹ P. ex. : A. DARSONVILLE, *Droit pénal général*, Dalloz, 2024, p. 152 et s.

⁵² Les articles R. 514-4, 5° et s. C. envir. répriment l'omission d'indiquer au préfet toute modification apportée à l'installation, à son mode d'utilisation ou à son voisinage, et de nature à entraîner un changement notable des éléments du dossier de déclaration initiale, l'omission d'indiquer le changement d'exploitation ou la fin de l'exploitation, l'omission de fournir au préfet les informations prévues à l'article R. 513-en cas d'installation qui, après avoir été régulièrement mise en service, est soumise, en vertu d'un décret, à autorisation, à enregistrement ou déclaration, l'omission de déclarer dans les « *meilleurs délais* » à l'inspection des installations classées, les accidents ou incidents survenus du fait du fonctionnement d'une installation, et de nature à porter atteinte à la commodité du voisinage, à la santé, sécurité, salubrité publiques, à l'agriculture, à la protection de la nature et de l'environnement, et à la conservation des sites et des monuments.

⁵³ Art. R. 514-4, 1° C. envir.

⁵⁴ Art. L. 173-1, I. C. envir.

⁵⁵ Art. R. 514-4, 10° C. envir.

d'omission, d'autres punissent l'exploitation de l'installation en violation des prescriptions de police⁵⁶. Elles renvoient à un comportement positif de l'individu.

795. Par leur morphologie et leur finalité, les infractions des polices spéciales environnementales remettent en cause l'opposition entre l'omission et la commission. La Cour de cassation a ainsi dû admettre que le délit de l'article L. 415-3, 1 du Code de l'environnement, qui punit le fait de porter atteinte à la conservation des habitats naturels ou espèces animales non domestiques, est caractérisé en présence d'un acte positif ou d'une abstention⁵⁷. Pour expliquer la qualification de délit d'omission retenue, S. Detraz affirme que « *si ces prescriptions imposent l'accomplissement d'un acte positif, leur "violation" peut effectivement procéder d'une "abstention", consistant précisément à ne pas effectuer l'acte prescrit* »⁵⁸. Cette solution ne peut se comprendre qu'en soulignant que l'objet du délit de l'article L. 415-3 du Code de l'environnement n'est pas de punir l'atteinte à la conservation d'espèces naturelles mais de sanctionner cette atteinte lorsqu'elle procède d'un manquement à la réglementation de police applicable. Le juge est contraint d'admettre l'abstention comme comportement constitutif de délit car, à défaut, il lui ferait perdre son objet premier d'exécution du règlement de police. Le droit pénal de police se caractérise donc par le fait qu'il permet une admission facilitée - voire *contra legem* - de l'abstention. Il ne repose pas sur le même fondement humaniste que le droit pénal commun. Il réprime par principe l'abstention, là où le droit pénal la punit de manière exceptionnelle.

796. **Un élément matériel fréquemment préventif.** Dès lors qu'elles sont mises au service de la police administrative, les infractions de police ont pour caractéristique d'être des infractions de prévention indépendantes de la réalisation d'une atteinte dommageable. Selon J.-H. Robert, il s'agirait même d'un critère de distinction entre le droit pénal de police et le droit pénal commun. Il affirme ainsi qu'« *entre le droit pénal de police et le droit pénal commun ou autonome se dresse une limite naturelle : quand l'inobservation des règlements cause un dommage à l'intégrité corporelle ou une mort d'homme, elle forme l'élément constitutif des délits de blessures ou d'homicide involontaire* »⁵⁹. Cette situation se retrouve fréquemment dans le droit pénal du

⁵⁶ P. ex : Art. R. 514-4, 3° C. envir.

⁵⁷ Cass. Crim. 18 oct. 2022, n°21-86.965.

⁵⁸ S. DETRAZ, « Délit d'atteinte à la conservation d'espèces animales et d'habitats naturels », *Gaz. Pal.*, 6 déc. 2022, n°40, p. 19.

⁵⁹ J.-H. ROBERT, « Pour une restauration de la contravention de police », *op. cit.*, p. 165 ; E. GALLARDO-GONGGRYP, *La qualification pénale des faits*, PUAM, 2013, p. 126 et s.

travail. Les manquements aux règles de sécurité des travailleurs – dont l'essentiel est défini dans des règlements⁶⁰ - sont pénalement sanctionnés par l'article L. 4741-1 du Code du travail⁶¹. Ces infractions sont punies « *quoique aucun accident ne s'en soit suivi* »⁶² puisque la simple violation de la règle de sécurité suffit à engager la responsabilité pénale de l'employeur⁶³. Cependant, lorsqu'un accident survient et occasionne des dommages aux travailleurs, d'autres qualifications concurrentes peuvent être envisagées de manière cumulative notamment celles de violences ou d'homicide involontaire⁶⁴.

797. Des dynamiques similaires s'observent en droit pénal de l'environnement. Les infractions à la réglementation des activités polluantes sont essentiellement des infractions formelles⁶⁵ consommées indépendamment de tout résultat dommageable. L'infraction cesse d'être formelle lorsque le législateur – ou le pouvoir réglementaire - n'incrimine plus la violation de la réglementation environnementale mais des atteintes concrètes à l'environnement⁶⁶. Dans cette hypothèse, l'infraction réprime un résultat dommageable. Elle n'a plus pour finalité l'exécution d'une réglementation de police mais assure la protection directe de l'environnement en tant que valeur protégée par le droit pénal de l'environnement⁶⁷. Il reste que le droit pénal de l'environnement est un « *droit pénal de la réglementation* » cherchant à assurer l'efficacité des polices environnementales plus qu'à sanctionner des atteintes à l'environnement⁶⁸. La majorité des infractions aux polices

⁶⁰ On peut ainsi citer, entre autres, le décret n°62-1454 du 14 novembre 1962 sur la mise en œuvre des courants électriques, le décret n°2001-97 du 1^{er} février 2001 sur la prévention des risques cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, et le décret n°2002-460 du 4 avril 2002 relatif à la protection des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants.

⁶¹ D. HENNEBELLE, « La place de l'infraction formelle en droit pénal du travail : regard d'un travailleur », *Dr. Soc.*, 2001, p. 935. On notera, d'ailleurs, que les manquements à l'obligation générale de prévention de l'employeur, dont la teneur n'est pas définie par l'autorité administrative, ne sont pas pénalement sanctionnés. Cass. Crim., 14 oct. 1997, n°96-83.356.

⁶² Y. MAYAUD, « Responsables et responsabilité », *Dr. soc.*, 2000, p. 949 ; J.-H. ROBERT, *Droit pénal général*, PUF, 2005, p. 209.

⁶³ Il s'agit d'ailleurs d'infractions matérielles constituées indépendamment de l'intention coupable de l'employeur. L'adoption de l'article 121-3 du Code pénal n'a, sur ce point, pas véritablement modifié la portée de la responsabilité de l'employeur. Ainsi, en sa qualité de professionnel, le chef d'entreprise commet une faute d'imprudence ou de négligence du seul fait du non-respect de ces règles de sécurité. V. Cass. Crim., 3 sept. 1996, n°95-83.211.

⁶⁴ Pour un exemple récent, v. Cass. Crim., 23 janv. 2024, n°23-81.091.

⁶⁵ V. JAWORSKI, « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », *op. cit.*

⁶⁶ Par exemple, l'article L. 216-6 du code de l'environnement incrimine « *le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles, souterraines ou les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, une substance quelconque dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement des effets nuisibles sur la santé ou des dommages aux espèces ou des modifications significatives du régime normal d'alimentation en eau ou des limitations d'usage des zones de baignade* ».

⁶⁷ Le droit pénal cesse d'être accessoire ou sanctionnateur et devient alors autonome ou éthique, selon J. LAGOUTTE, « Environnement », *JCP Fasc. Synthèse, op. cit.*, n°1.

⁶⁸ C. COURTAIGNE-DESLANDES, « La répression pénale des atteintes irréversibles », *Revue juridique de l'environnement*, 2014, HS 01, p. 61 et s.

environnementales est constituée d'infractions préventives. Cette caractéristique a des effets sur l'efficacité de la protection de l'environnement. La concrétisation d'un dommage environnemental peut demeurer impunie si l'action de l'agent est conforme aux prescriptions de police - au regret de certains auteurs⁶⁹.

798. En somme, les infractions de police sanctionnent un simple manquement à une réglementation de police plutôt que les conséquences dommageables découlant du comportement reproché. Elles sont préventives en ce sens qu'elles appréhendent le délinquant avant tout dommage. Elles entendent prévenir le risque de réalisation de ces dommages par l'infliction d'une peine. Indifférent à la réalisation effective d'une atteinte à l'ordre public ou aux intérêts protégés par le droit pénal, le droit pénal de police se traduit également par des sanctions ayant en commun de se détourner de considérations subjectives liées à la personnalité du délinquant. Elles s'attachent à exécuter le règlement de police et à neutraliser les manquements qui y sont portés dans une perspective pragmatique et utilitaire. Comme le suggéraient les anciennes théories du droit pénal de police⁷⁰, elles sont tournées vers l'utilité publique plus que la justice.

B) La diversité des sanctions

799. **Un droit « pénal » ?** Le droit pénal de police est un droit répressif prenant appui sur des sanctions punitives indépendamment de leur forme administrative ou pénale. Le terme « *droit répressif de police* » pourrait paraître plus adéquat pour le désigner. Toutefois, l'expression « *droit pénal de police* » présente pour intérêt d'être ancrée dans l'histoire de la pensée juridique. En tout état de cause, il est douteux que le terme « *pénal* » soit strictement réservé aux infractions relevant du droit pénal *stricto sensu*. En droit français, certains auteurs estiment que les sanctions administratives relèvent du « *droit administratif pénal* »⁷¹ bien que cette terminologie ne soit pas unanimement admise⁷². Le terme « *infraction administrative* », qui peut

⁶⁹ L'exemple peut être pris de l'affaire Péchiney dans laquelle une usine avait rejeté du fluor dans la nature entraînant une désertification du site. Le pollueur était en conformité avec les normes de police environnementale et sa responsabilité pénale n'avait ainsi pas pu être engagée.

⁷⁰ *Supra* n°525 et s.

⁷¹ M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger ? : De la répression administrative au droit pénal administratif*, Economica, 1992.

⁷² F. MODERNE, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle. Contribution à l'étude du jus puniendi de l'État dans les démocraties contemporaines*, Economica, 1993, p. 46 et s.

sembler oxymorique si l'on comprend l'infraction comme étant le propre du droit pénal, signifie que les sanctions administratives participent du droit pénal élargi⁷³.

800. Dans d'autres systèmes juridiques, il arrive également que les infractions punies en dehors des peines du droit pénal soient qualifiées d'infractions pénales afin de souligner leur commune appartenance au droit répressif. En droit allemand l'expression « *droit pénal administratif* » comprend les infractions punies administrativement⁷⁴. L'Association internationale de droit pénal a également retenu l'expression « *droit administratif pénal* » pour désigner les sanctions administratives en estimant qu'elle marquait « *la volonté de ne plus penser le droit pénal seul, mais de l'appréhender aux côtés des autres droits sanctionneurs, et notamment du droit administratif répressif, système non pénal au sens juridique, mais reposant sur un fondement rétributif* »⁷⁵. Enfin, l'expression droit « *pénal* » de police a pour mérite d'être en cohérence avec les dénominations attribuées aux branches du droit dans lesquelles il se manifeste le plus. On parle ainsi de « *droit pénal de l'urbanisme* »⁷⁶, de « *droit pénal de l'environnement* »⁷⁷, alors même que les infractions prévues dans ces matières sont pénales ou administratives⁷⁸.

801. La finalité des sanctions : l'exécution du règlement de police. La définition du droit pénal de police comme l'ensemble des infractions ayant pour objet d'assurer l'exécution des règlements de police met en lumière la finalité propre de ses sanctions. Il est conçu comme un droit de l'exécution de la mesure de police : il est un *moyen* au service de la mise en œuvre d'une politique publique concrétisée dans des dispositifs de police. Comme l'a expliqué P. Napoli, le droit de police repose sur une rationalité éloignée de celle du droit pénal. Il obéit à une logique propre orientée vers l'affectation positive et directe des comportements des destinataires de la norme de police. La sanction s'y présente de manière originale car « *la rationalité propre à la norme de police ne recherche pas la fixité du modèle et le rétablissement pur du principe d'autorité, mais plutôt un incessant remodelage des rapports*

⁷³ M. DELMAS-MARTY, « Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal », in XIV^e Congrès international du droit pénal, « Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal », RIDP, 1988, n°1-2, vol. 59, p. 36.

⁷⁴ *Supra* 140 et s.

⁷⁵ M. DELMAS-MARTY, « Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal », *op. cit.*, p. 15.

⁷⁶ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme*, Montchrestien, 2008, p. 507 et s.

⁷⁷ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2004, p. 474 et s. ; A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, 2007, p. 474 et s.

⁷⁸ G. EVEILLARD, « Droit pénal et droit administratif », in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, tome 1, p. 691 et s.

sociaux »⁷⁹. Il a observé : « si dans le droit criminel le but de la peine publique est à la fois la réaffirmation de l'autorité souveraine et la pédagogie sociale, avec le dispositif de police, la composante de l'exemplarité tend à s'affaiblir, car l'objectif concret est l'affectation positive des conduites »⁸⁰. On peut comprendre qu'en matière de police, les pouvoirs publics cherchent avant tout à s'assurer de l'exécution de la prescription pénalement sanctionnée. La répression n'est qu'un moyen parmi d'autres d'obtenir la protection de l'ordre public.

802. Ainsi, si les infractions de police poursuivent nécessairement une finalité rétributive en leur qualité de mesures punitives, elles sont également conçues comme des procédés d'exécution de la réglementation de police qu'elles sanctionnent⁸¹. Il peut être difficile de faire le départ entre la sanction poursuivant une finalité punitive et celle poursuivant une finalité d'exécution. Cette distinction est plutôt à trouver dans l'économie des dispositifs de police et dans les pratiques administratives et judiciaires telles qu'elles sont révélées par les travaux de science administrative. Par exemple, en droit de l'environnement, J. Bétaille observe que l'administration n'utilise pas la répression pour punir mais plutôt pour inciter à l'exécution des arrêtés de police⁸². Certains auteurs estiment même que ces infractions constituent « de simples voies d'exécution des polices administratives spéciales de l'environnement »⁸³. Dans un sens similaire, J. Mourgeon a estimé que les sanctions administratives tirent leur unité de leur caractère de voie d'exécution qui en indique l'objet⁸⁴. Des constats similaires ont pu être dressés dans d'autres matières organisées autour de régimes de police spéciale⁸⁵.

803. **Des sanctions diversifiées.** Dès lors qu'il entend affecter positivement les conduites et obtenir le respect des prescriptions de police, le droit pénal de police ne se limite pas à des modèles sanctionnateurs fixes. Il propose un large éventail de

⁷⁹ P. NAPOLI, *Naissance de la police moderne*, La découverte, 2003, p. 59

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Pour les contraventions, v. *supra* n°452 et s.

⁸² Par exemple, J. Bétaille explique qu'en droit de l'environnement, l'administration « utilise la répression pour inciter à l'exécution des arrêtés de police, mais rarement pour punir ». J. BÉTAILLE, « L'exécution et l'efficacité de la répression administrative », in C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016, p. 124 et s.

⁸³ J. LAGOUTTE, *op. cit.*, n°1.

⁸⁴ J. MOURGEON, *La répression administrative*, LGDJ, 1966, p. 102.

⁸⁵ V. plus généralement, C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, *op. cit.* L'ensemble des contributions souligne la place prépondérante qu'occupe la recherche de l'exécution des mesures de police et la mise en place de procédés originaux pour y parvenir. Des rapports thématiques abordent les spécificités observées dans chaque secteur technique.

dispositifs préventifs et répressifs dans le but d'assurer l'exécution de la règle de police. La sanction est souvent prévue dans un dispositif global prévoyant différentes manières d'obtenir l'exécution du règlement de police. Comme l'a relevé G. Marcou : « *au concret, chaque domaine comporte un "terrain" et des logiques d'action différents qui se reflètent dans les textes et dans les pratiques en matière de sanctions. Mais on voit s'affirmer partout une approche plus globale, même si elle n'est pas conceptualisée : c'est la finalité de l'action administrative qui commande la place faite aux sanctions* »⁸⁶. En d'autres termes, les exigences contemporaines de l'action administrative semblent incompatibles avec un modèle de sanctions fixes. Le droit pénal de police repose dès lors sur un modèle de mesures complémentaires où « *la loi articule mesures de police, sanctions administratives et sanctions pénales, les unes étant utilisées pour donner effet aux autres* »⁸⁷.

804. Une illustration peut être fournie par le dispositif répressif des installations classées pour la protection de l'environnement dont les principes essentiels sont codifiés aux articles L. 171-7 et suivants du Code de l'environnement. L'article L. 171-7 prévoit diverses sanctions administratives et mesures de police administrative pouvant être prises à l'encontre de l'installation ne respectant pas les prescriptions administratives (suspension du fonctionnement de l'installation, fermeture, suppression ou cessation de l'installation ou de son exploitation, etc.). Elles sont complétées par des peines délictuelles et contraventionnelles punissant le non-respect des réglementations de police. La police des débits de boissons offre également un exemple d'un dispositif répressif global tendant à l'exécution de la réglementation de police. Les infractions pénales – contraventions ou délits – interviennent pour repérer des exploitants ne respectant pas la police des débits de boissons. Ensuite, l'article L. 3332-15 du Code de la santé publique autorise le préfet à ordonner la fermeture du débit de boissons ou du restaurant en cas d'infractions aux lois et règlements relatifs à ces établissements, mesure qualifiée de mesure de police administrative⁸⁸. La sanction pénale ne constitue donc qu'un stade intermédiaire d'un processus de dialogue avec l'administré récalcitrant, ce processus se concluant par l'adoption d'une mesure de police à son encontre.

805. Ces différents exemples soulignent l'originalité du droit de police : il est un droit pragmatique dans lequel les sanctions présentent une gravité en trompe-l'œil.

⁸⁶ G. MARCOU, « Modes de répression et action administrative », in C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *op. cit.*, p. 67.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 79.

⁸⁸ CE, 6 fév. 2013, *Pesteil*, n°363532.

La sanction répressive n'apparaît pas nécessairement comme la mesure la plus grave pouvant être prise contre un délinquant. Elle a parfois pour but d'identifier des agents en situation de manquements et d'engager un processus aboutissant à la neutralisation des manquements et au rétablissement de l'ordre public⁸⁹. Comme l'observe L. Seurot, « *la sanction pénale a vocation à être utilisée dès le premier manquement, pour marquer le coup en quelque sorte, tandis que la sanction administrative est réservée aux manquements qui se répètent et pour lesquels la portée symbolique de la sanction pénale n'a pas eu l'effet escompté* »⁹⁰.

806. Des sanctions pragmatiques et objectives. Orienté vers la recherche de l'efficacité de la police administrative, le droit pénal de police organise un réseau de sanctions poursuivant une finalité pragmatique. Il repose sur une combinaison de procédés répressifs. Certains sont de nature exclusivement punitive – tels que les peines d'amende ou d'emprisonnement – alors que d'autres ont pour objet de faire cesser les manquements et d'empêcher leur éventuelle réitération. La peine pécuniaire constitue souvent la peine principale mais elle coexiste avec des sanctions extra-patrimoniales ou des peines d'emprisonnement. Le droit pénal de police n'est pas soumis au même symbolisme que les peines pénales traditionnelles. Ces sanctions sont objectives, détachées de la personnalité du délinquant et orientées vers le rétablissement de l'ordre public plutôt que vers le châtimement de l'auteur des manquements.

807. La punition prend la forme d'une mesure à visée pratique indépendante de considérations symboliques et de volonté d'emprise sur le corps ou sur l'individu coupable. Les peines d'emprisonnement, que l'on retrouve dans de nombreux délits de police, sont de courte durée et elles sont rarement prononcées⁹¹. De nombreuses sanctions prennent la forme de mesures réelles visant l'établissement ou l'activité et non pas l'exploitant⁹². Par exemple, en droit pénal de l'urbanisme, les mesures de démolition des ouvrages pèsent sur la personne bénéficiaire des travaux au jour des

⁸⁹ La coexistence entre les mesures de mise en demeure, les contraventions à la violation de la réglementation et les délits peut également être perçue comme participant des « *techniques destinées à porter directement le contenu d'une norme pénalement sanctionnée à la connaissance personnelle du justiciable* » dans des domaines marqués par la complexité et la technicité de la réglementation sanctionnée. V. R. KOERING-JOULIN, J.-F. SEUVIC, « Droits fondamentaux et droit criminel », *AJDA*, 1998, p. 106.

⁹⁰ L. SEUROT, « Sanction administrative et sanction pénale », in P. BOURDON, L. JANICOT (dir.), *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, LEJEP, 2023, p. 34.

⁹¹ J.-C. CROCQ, « Le pouvoir de transaction et de sanction du procureur de la République : le chaînon manquant », *RSC*, 2015, n°3, p. 595. En matière de droit de l'environnement, V. L. DE REDON, « Climat judiciaire et protection de l'environnement : pas de risque de surchauffe », *Dr. Pén.*, 2019, p. 1.

⁹² N. PAGET-BLANC, « La distinction entre mesure de police administrative et sanction administrative », in X. DUPRÉ DE BOULOIS (dir.), *Les classifications en droit administratif*, Mare & Martin, 2021, p. 191 et s.

faits, peu importe qu'elle perde ensuite cette qualité⁹³. Alors même qu'un tiers aurait fait l'acquisition du bien postérieurement aux faits, la démolition de la construction peut être prononcée⁹⁴. L'approche réelle de la sanction a été mise en avant précocement par le magistrat J. Salvaire. Il considérait qu'en matière de police « *l'amende frappe moins l'automobiliste que son véhicule mal éclairé, le commerçant en primeurs que ses cageots non étiquetés, le propriétaire rural que les matériaux inesthétiques qui déparent son champ* »⁹⁵. Elle souligne que le droit pénal de police est avant tout un droit de police ; il agit de manière opérationnelle et ses sanctions atteignent la source effective du trouble à l'ordre public plus que l'individu.

808. La place qu'occupent les sanctions administratives – et les peines complémentaires - de suspension, fermeture, cessation de l'activité et retrait de l'agrément ou de l'autorisation nécessaires à l'activité, souligne que le droit pénal de police entend moins punir que rétablir l'ordre public et neutraliser les manquements à ses prescriptions. En raison de sa finalité et sa rationalité propre, le droit pénal de police constitue le terrain d'élections des sanctions orientées vers la cessation de l'illicite. Ce type de sanction a été théorisé par M. Bénéjat. L'auteure explique qu'il désigne « *un type de sanctions permettant de mettre fin au trouble résultant de l'infraction* », et observe qu'elles se présentent dans des branches du droit marquées par la police⁹⁶. Le droit de l'environnement peut de nouveau être pris comme exemple de cette recherche d'opérationnalité de la sanction⁹⁷. Les sanctions orientées vers la cessation des manquements s'y sont développées précocement tant en droit administratif qu'en droit pénal⁹⁸. À ce titre, le juge pénal peut prononcer des mesures telles que la suspension de l'activité de l'exploitant⁹⁹ et

⁹³ Toutefois, cette dérogation au principe de personnalité des peines est fondée sur la nature restitutive de la démolition. V. Cass. Crim., 20 nov. 2001, n°01-81.403.

⁹⁴ C. DE JACOBET DE NOMBEL, « Le droit pénal de l'urbanisme à l'épreuve des principes du droit criminel », *op. cit.*

⁹⁵ J. SALVAIRE, « Contraventions », *op. cit.*, p. 2741.

⁹⁶ M. BÉNÉJAT, « Cessation de l'illicite et droit pénal », *RPDP*, 2011, p. 597.

⁹⁷ Bien qu'il ne soit pas subordonné à la caractérisation d'une faute pénale, le référé-environnemental s'inscrit dans cette recherche de l'efficacité du traitement judiciaire des manquements aux polices environnementales. V. J.-B. PERRIER, « Le traitement judiciaire des infractions environnementales », *Justice et Cassation*, 2024, p. 113. Ce référé est d'ailleurs perçu comme exprimant l'hybridation du contentieux environnemental car « *les magistrats se muent ainsi, d'une certaine façon, en autorités administratives ordonnant des mesures réelles* ». V. J.-H. ROBERT, C. CLAVERIE-ROUSSET, S. DETRAZ, « Droit pénal et procédure pénale », *JCP G*, 2020, n°18, doct. 569.

⁹⁸ Par exemple, en droit de l'environnement, une loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a prévu la procédure de l'ajournement de peine avec obligation de faire. Cette procédure permet au juge d'ajourner la peine prononcée contre le délinquant et de l'obliger à remettre en état les lieux dégradés. Elle a été reprise par différentes lois environnementales puis généralisée à l'ensemble du droit pénal et insérée dans l'article 132-66 du Code pénal.

⁹⁹ P. ex. : Art. 173-5 C. envir. en matière contraventionnelle.

la remise en l'état des lieux dégradés à côté des sanctions pénales classiques¹⁰⁰. Le droit de l'urbanisme prévoit également un vaste éventail de sanctions pénales, administratives et de mesures restitutives afin d'obtenir le respect des prescriptions d'urbanisme¹⁰¹.

809. La recherche de complémentarité entre les sanctions. Le droit pénal de police cherche fréquemment à organiser une coexistence entre différentes sanctions. De nombreux dispositifs prévoient des sanctions contraventionnelles ou délictuelles et des sanctions administratives pour des faits similaires. L'article L. 171-8 du Code de l'environnement prévoit différentes sanctions administratives en cas de non-respect des prescriptions applicables aux installations classées et à la mise en demeure de s'y conformer. Ce texte illustre la manière dont la recherche de l'efficacité de la police administrative influence l'élaboration des dispositifs répressifs de police. Tout d'abord, il institue différentes sanctions administratives à finalité distincte en cas de non-respect de la mise en demeure adressée par le préfet à l'exploitant. Le préfet peut suspendre le fonctionnement de l'installation jusqu'à l'exécution des prescriptions techniques, faire procéder aux travaux de conformité aux frais de l'exploitant et l'obliger à consigner cette somme auprès d'un comptable et lui infliger une amende administrative d'un montant maximal de 45 000 euros et une astreinte journalière. Ensuite, l'article L. 171-8 du Code de l'environnement organise une coexistence entre les voies répressives pénale et administrative puisque les faits qu'il appréhende sont également punis de peines délictuelles selon l'article L. 173-1¹⁰². Cette complémentarité des voies pénale et administrative est admise par le Conseil constitutionnel dès lors que les deux ensembles de sanctions sont de « *nature différente* ». Bien que l'argument ne semble pas nécessairement convaincant, cette solution souligne que la pluralité de sanctions de nature différente participe de la logique même du droit pénal de police.

810. En conclusion, par sa fonction d'exécution des règlements de police, le droit pénal de police repose sur des infractions réglementaires, matérielles et objectives. Il procède par une généralisation du modèle contraventionnel aux délits et sanctions administratives de police. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que

¹⁰⁰ Cette faculté repose sur différentes dispositions et a été progressivement généralisée. V. S. DETRAZ, « La généralisation de la mesure de remise en état en droit pénal de l'environnement », *Dr. Pén.*, 2023, n°11, étude 22.

¹⁰¹ Art. L. 480-1 et s. C. urba. ; E. CARPENTIER, P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, op. cit., n°1155.

¹⁰² V. Cons. Cons., 3 déc. 2021, n°2021-953 QPC, *Société Specitubes*, cons. 10.

ces infractions obéissent alors à un régime fortement inspiré des règles applicables aux contraventions.

II) Un régime d'inspiration contraventionnelle

811. L'intérêt d'une notion juridique consiste à décrire des situations homogènes soumises à des régimes similaires. À ce titre, les contraventions, délits et sanctions administratives présentent une identité de nature en ce qu'ils ont pour but de sanctionner des manquements matériels aux mesures de police. L'analyse du droit positif conduit également à admettre que ces infractions obéissent à un socle commun de règles. Dans la mesure où la forme de principe du droit pénal de police est la contravention, ce régime a été défini par un emprunt aux règles applicables aux contraventions. Toutefois, si certaines règles partagées ont pour fondement la nature policière de la contravention (**A**), d'autres sont attachées à sa faible gravité et leur application à d'autres infractions peut soulever des interrogations (**B**).

A) Les éléments liés à la nature policière de la contravention

812. Une tendance à l'objectivation de la responsabilité répressive. L'une des caractéristiques du régime des contraventions tient à la manière dont il conçoit la faute morale de nature à engager la responsabilité du prévenu. Le principe posé à l'article 121-3 al. 4 du Code pénal est que les contraventions constituent des infractions matérielles pour lesquelles seule la force majeure exonère le prévenu – l'exigence d'une faute morale étant écartée ou présumée de manière irréfragable¹⁰³. À des degrés divers, le droit pénal de police recourt à des mécanismes de responsabilité pénale empruntant à l'approche objective du trouble à l'ordre public qui caractérise la police administrative et le régime contraventionnel. Il s'éloigne de la logique subjective du droit pénal car il n'est plus véritablement question de sanctionner un état d'esprit hostile aux valeurs de la société mais de punir une action contraire à la réglementation de police. Cette objectivité s'exprime dans divers éléments nécessaires à l'engagement de la responsabilité répressive du délinquant : l'élément moral de l'infraction, la preuve de la faute morale et les règles gouvernant l'imputabilité de l'infraction. Il s'agit d'éléments sensiblement différents par leur nature. L'élément moral désigne l'attitude psychologique et

¹⁰³ *Supra* n°430 et s.

intellectuelle du prévenu. L'imputabilité renvoie à la possibilité d'établir un lien entre le fait et l'individu et de déterminer si l'individu agissait dans le cadre de son libre arbitre. Ils se rapprochent néanmoins par le fait que la faute morale comme l'imputabilité constituent des variables d'ajustement par lesquelles le législateur peut faciliter l'engagement de la responsabilité d'un individu. De nouveau, le régime des infractions de police se sépare du droit pénal qui appréhende la responsabilité pénale de manière subjective.

813. Des infractions traditionnellement matérielles. Puisque les infractions de police visent à assurer l'exécution des règlements de police, elles constituent en général des infractions matérielles constituées indépendamment d'une faute morale¹⁰⁴. La constatation matérielle du fait reproché ou de l'abstention reprochée suffisent à engager la responsabilité du prévenu – sous réserve qu'il s'agisse d'une action volontaire et imputable. Jusqu'à l'adoption du Code pénal de 1992, la majorité des infractions aux réglementations de police constituait des infractions matérielles. Cette solution, admise en matière de contraventions¹⁰⁵ et de sanctions administratives¹⁰⁶, a longtemps prévalu au sujet des délits sanctionnant des réglementations de police¹⁰⁷. En effet, à la fin du XIX^e siècle et tout au long du XX^e siècle, de nombreux délits matériels sont apparus sous l'effet de la correctionnalisation croissante des manquements aux règlements de police. Les infractions à la réglementation relative à la chasse, aux eaux et forêts, à la circulation, à l'exploitation des chemins de fer et à la police du travail étaient qualifiées de délits matériels¹⁰⁸. Ces solutions étaient toutes fondées sur la fonction de police assignée aux délits. Par exemple, la jurisprudence relative au débauchage d'un employé étranger « *n'avait pas pour but de faire respecter les droits particuliers de l'employeur victime du débauchage, mais bien, plutôt, en sanctionnant les restrictions apportées à la libre utilisation de la main d'œuvre étrangère, de préserver les intérêts généraux de la population ouvrière française* »¹⁰⁹. Le lien entre la matérialité de l'infraction et l'exécution de la réglementation de police était explicite. La Cour de

¹⁰⁴ Ou bien, certains auteurs estiment qu'il s'agit d'une « *faute normative* ». V. A.-C. DANA, *Essai sur la notion d'infraction pénale*, LGDJ, 1982, p. 286 et s.

¹⁰⁵ Art 121-3 al. 5 C. pén.

¹⁰⁶ M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *op. cit.*, n°7, p. 57 ; H.-M. CRUCIS, « Sanctions administratives », *JCP Fasc. 108-40*, n°61 et s. Bien qu'il n'y ait pas d'affirmation de principe en la matière, et qu'il soit douteux que cette règle s'applique aux sanctions disciplinaires. *Supra* n°253.

¹⁰⁷ *Supra* n°698 et s.

¹⁰⁸ A. LEGAL, « La responsabilité sans faute », in *Mélanges Patin*, 1965, p. 139.

¹⁰⁹ *Ibid.*

cassation affirmait parfois que l'absence de faute morale tenait au fait que les délits sanctionnaient « *l'inobservation de mesures d'ordre purement matériel destinées à assurer l'application de la loi en question* »¹¹⁰.

814. L'incertaine condamnation des délits matériels : le délit à intention présumée. L'adoption du Code pénal en 1992 aurait dû conduire à la disparition de la théorie des délits matériels. En effet, l'article 121-3 du Code pénal issu de la réforme a posé le principe selon lequel les délits constituent des infractions intentionnelles. Néanmoins, conscient que ce principe était inadapté aux délits de police, le législateur a prévu que « *tous les délits non intentionnels réprimés par des textes antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi demeurent constitués en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée d'autrui, même lorsque la loi ne le prévoit pas* »¹¹¹. La qualification de délit d'imprudence s'est toutefois révélée peu adaptée aux délits de police et à leur répression. En effet, cette qualification implique que le ministère public établisse la faute non intentionnelle du prévenu, ce qui rend l'engagement de sa responsabilité pénale plus difficile qu'en présence d'un délit matériel¹¹². Par ailleurs, les fautes non intentionnelles sont habituellement exigées pour des infractions saisissant des atteintes concrètes à des valeurs pénalement protégées telles que des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique. La Chambre criminelle de la Cour de cassation a donc préféré s'éloigner des principes posés par le législateur et réintroduire sous une autre forme la théorie du délit matériel.

815. Par plusieurs arrêts, elle a créé la catégorie des « *délits à intention présumée* ». Il s'agit des délits pour lesquels « *la seule constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale ou réglementaire implique, de la part de son auteur, l'intention coupable exigée par l'article 121-2 alinéa 1^{er} du Code pénal* »¹¹³. Les infractions au Code de l'urbanisme¹¹⁴, l'exploitation non autorisée d'une installation classée¹¹⁵, le travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié¹¹⁶ sont ainsi devenus des délits à intention présumée. Le délit à intention présumée diffère du délit matériel

¹¹⁰ Cass. Crim., 7 juin 1934, *Bull. Crim.*, p. 110 ; Cass. Crim., 22 avr. 1910, *S.*, 1912, I, p. 480.

¹¹¹ Art. 339, loi n°92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur.

¹¹² F. DESPORTES, F. LE GUNEHEC, *Droit pénal général*, Economica, 12009, n°473.

¹¹³ Cass. Crim., 25 mai 1994, n°93-85.158, *Bull. crim.*, n°203

¹¹⁴ Cass. Crim., 12 juill. 1994, n°93-85.262 ; Cass. Crim., 18 juin 1997, n°96-83.082.

¹¹⁵ Cass. Crim., 25 mai 1994, n°93-85.158 ; Cass. Crim., 16 juin 2009, n°08-87.911

¹¹⁶ Cass. Crim., 19 mars 2002, n°01-83.509.

car il exige que la preuve d'une faute intentionnelle soit rapportée. Toutefois, l'inversion de la charge de la preuve le rapproche fortement de l'ancienne notion de délit matériel. L'infraction est imputée sans que le juge n'ait à caractériser l'intention ou l'imprudence du prévenu. Par ailleurs, l'erreur de fait semble ne produire d'effet exonératoire qu'en cas de force majeure¹¹⁷. Le délit à intention présumée ne repose donc pas seulement sur une inversion de la charge de la preuve. Il conduit à un renforcement de la présomption d'intention pesant sur l'auteur du manquement. À ce titre, certains auteurs doutent qu'il diffère véritablement du délit matériel¹¹⁸.

816. L'infraction de police comme critère ponctuel du délit à intention présumée. Le délit à intention présumée n'est pas spécifique aux infractions de police. D'autres infractions telles que les infractions douanières¹¹⁹, les infractions aux contributions indirectes¹²⁰ et certaines infractions de droit pénal commun¹²¹ sont soumises à cette qualification. Toutefois, le délit à intention présumée semble constituer la norme en matière de police. Par exemple, en droit pénal de l'environnement, il est fréquent qu'un même texte d'incrimination prévoie une infraction intentionnelle et une infraction non intentionnelle. Désireuse de faciliter et d'objectiver la responsabilité en matière de police, la jurisprudence tend à soumettre au régime de la faute à intention présumée les délits de police ne sanctionnant pas d'atteinte concrète à l'ordre public. Les délits environnementaux à intention présumée sont habituellement les délits-obstacles alors que ceux soumis au régime de la faute d'imprudence sont plutôt les délits punissant une atteinte concrète à l'environnement¹²². L'exploitation irrégulière d'une carrière en dépassement des limites d'extraction autorisées est ainsi un délit à intention présumée¹²³ alors que le fait d'introduire des substances néfastes dans les eaux en provoquant un dommage pour la santé humaine ou pour le milieu est d'imprudence¹²⁴.

¹¹⁷ Cass. Crim., 22 mars 2016, n°15-80.944 ; 22 mars 2016, n°15.84-949.

¹¹⁸ B. BOULOC, « L'intention en matière délictuelle », *RSC*, 1995, p. 97 ; « Pratiques commerciales trompeuses. Caractère intentionnel », *RTD com.*, 2010, p. 444 ; J.-H. ROBERT, « Clarté et précision des nomenclatures », *RSC*, 2016, p. 288.

¹¹⁹ Cass. Crim., 26 sept. 2001, n°01-80.476

¹²⁰ Cass. Crim., 25 janv. 1996, n°95-80.213 ; Cass. Crim., 22 mars 2006, n°05-82.897

¹²¹ Par exemple, l'usurpation du titre de juriste d'entreprise est soumise à ce régime probatoire. Cass. Crim., 8 juin 1995, n°94-84.386.

¹²² D. GUIHAL, T. FOSSIER, J.-H. ROBERT, *Droit répressif de l'environnement*, *op. cit.*, n°563.

¹²³ Cass. Crim. 16 juin 2009, n°08-87.911.

¹²⁴ Cass. Crim., 24 mars 2015, n°14-81.897 ; Cass. Crim., 19 avr. 2017, n°16-80.149.

817. Le même phénomène a été observé au sujet des infractions du droit de l'urbanisme. L'intention requise pour caractériser les délits d'urbanisme découle de la violation consciente de la disposition légale ou réglementaire. Or, comme l'a souligné C. de Jacobet de Nombel, « *cette démonstration est en réalité inutile : en raison de la présomption de connaissance de la loi, l'auteur est censé connaître la réglementation ; par conséquent, s'il la transgresse, c'est nécessairement en connaissance de cause. Les juges sont ainsi dispensés de relever quelques circonstances de fait dont s'évincerait l'intention ; celle-ci découle de la seule constatation matérielle de l'infraction* »¹²⁵. L'objectivité est à ce point renforcée que la sanction s'applique même lorsque c'est de manière irrégulière que le constructeur s'est vu refuser l'autorisation qu'il avait demandée ou lorsqu'il a régularisé sa situation¹²⁶.

818. En somme, le juge attribue le caractère d'infraction intentionnelle présumée aux délits ayant pour objet premier l'exécution des réglementations de police. Ainsi, certains auteurs estiment que « *l'inobservation des règlements apparaît donc comme une faute de nature contraventionnelle, dont on ne peut s'exonérer que par la démonstration d'une cause de non-imputabilité ou d'un cas de force majeure* »¹²⁷. Lorsqu'elle est incertaine de l'élément moral d'un délit de police, la doctrine a d'ailleurs tendance à lui attribuer le caractère d'infraction à intention présumée. Par exemple, elle attribue ce caractère au délit de défrichement non autorisé en droit pénal forestier¹²⁸. À l'inverse, lorsque l'infraction à un règlement de police comprend une atteinte à l'ordre public, elle est une pleine infraction intentionnelle¹²⁹. L'objectif demeure, comme sous l'ancienne théorie des délits matériels, d'engager plus aisément la responsabilité du délinquant. La culpabilité du délinquant est appréhendée de manière objective et les faits justificatifs subjectifs sont de faible portée.

819. **Une imputabilité objectivée.** Une autre particularité du droit pénal de police réside dans la manière objective dont il impute les infractions. Il comprend

¹²⁵ V. C. DE JACOBET DE NOMBEL, « Précisions relatives à l'élément moral de l'infraction de travaux irréguliers modifiant l'état d'un immeuble en secteur sauvegardé et au prononcé des mesures de restitution », *RDI*, 2017, p. 538.

¹²⁶ Cass. Crim., 16 fév. 1994, *Bull. crim.*, n°72 ; Cass. Crim., 12 mai 1955, *Bull. crim.*, n°241 ; Cass. Crim., 13 nov. 2013, n°10-84.430. V. E. CARPENTIER, P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, op. cit., n°1104.

¹²⁷ D. GUIHAL, T. FOSSIER, J.-H. ROBERT, *Droit répressif de l'environnement*, op. cit., n°596.

¹²⁸ J.-H. ROBERT, « Infractions commises dans les forêts soumises au régime forestier », *JCP Fasc.* 40, n°21 et s.

¹²⁹ En droit de la construction, par exemple, le non-respect des règles de salubrité ou plus largement d'habitabilité des logements (L. 111-6-1) est puni et implique une faute morale dans la mesure où il cause à autrui un dommage notamment le fait de lui imposer un logement indigne. V. L. DE GRAÈVE, « Infractions pénales en matière de construction », *JurisClasseur Construction Urbanisme*, Fasc. 240, n°81 et s.

de nombreux procédés permettant d'imputer l'infraction à une personne prédéfinie, voire à un tiers. La solution historique en la matière se trouve dans l'ancienne police du travail. Par un arrêt du 26 août 1859, la Cour de cassation a admis qu'« *en fait de professions industrielles réglementées, les conditions ou les modes d'exploitation imposés à l'industrie par des arrêtés de police dans un arrêt de salubrité ou de sûreté publique obligent essentiellement le chef ou le maître de l'établissement qui est personnellement tenu de les faire exécuter, et en cas d'infraction, même par la faute de ses ouvriers ou préposés, ce n'est pas moins lui qui est avant tout réputé contrevenant* »¹³⁰. Cet arrêt posait un mécanisme de responsabilité pénale du fait d'autrui - à une époque où le chef d'entreprise n'était pas chargé de veiller à l'application des lois. Le manquement à cette obligation permettait d'engager sa responsabilité pénale, quand bien même elle serait le fait d'autrui¹³¹. Cette jurisprudence revenait donc à instituer une « *obligation de surveillance hiérarchique* »¹³² sur les destinataires de la réglementation de police.

820. Cette méthode d'imputabilité était initialement réservée à la matière des contraventions. Elle a progressivement été généralisée à différentes infractions de police – mais ce mouvement se retrouve parfois en droit pénal commun¹³³. Dans les matières structurées autour de polices spéciales, cette tendance à l'imputabilité objective est particulièrement forte et conduit à des dérogations au principe de responsabilité personnelle¹³⁴. Ainsi, en droit de l'urbanisme, l'article L. 480-4 du Code de l'urbanisme attribue la responsabilité des infractions d'urbanisme aux « *utilisateurs du sol, bénéficiaires des travaux, architectes, entrepreneurs et autres responsables de l'exécution desdits travaux* »¹³⁵. C. de Jacobet de Nombel observe que « *la responsabilité ne pèse donc pas seulement sur celui qui a accompli l'acte incriminé, c'est-à-dire, sur celui qui a matériellement réalisé les travaux ; elle s'étend à d'autres individus, dont on peut se demander si la responsabilité est bien personnelle* »¹³⁶. La Cour de cassation a pourtant refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité relative à ce texte. Bien qu'il permette de sanctionner les utilisateurs du sol et les bénéficiaires des travaux sans exiger aucune participation

¹³⁰ Cass. Crim., 26 août 1859, S, 1859, I, p. 973.

¹³¹ S. DETRAZ, « L'hypothèse d'une responsabilité pénale du fait des choses », in *Mélanges Jacques-Henri Robert*, LexisNexis, 2012, p. 229, n°1.

¹³² J.-H. ROBERT, « L'obligation de faire pénalement sanctionnée », *op. cit.*, p. 158.

¹³³ *Ibid.*, p. 159.

¹³⁴ J.-C. SAINT-PAU, « Le principe de responsabilité du fait personnel », in *Mélanges Yves Mayaud*, Dalloz, 2017, p. 255.

¹³⁵ Sur les différentes personnes responsables, v. E. CARPENTIER, P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, n°1123.

¹³⁶ C. DE JACOBET DE NOMBEL, « Non-transmission d'une QPC relative à l'imputation des infractions d'urbanisme », *RDI*, 2021, p. 484.

personnelle de leur part aux travaux incriminés, le juge a estimé que la question portant sur sa constitutionnalité était dépourvue de caractère sérieux dès lors « *qu'il appartient aux juges de rechercher l'implication des personnes citées dans la question et le bénéfice retiré par celles-ci des travaux en cause* »¹³⁷. Les juges restent peu exigeants dans cette recherche¹³⁸, de sorte qu'il s'agit plutôt d'une responsabilité du fait des choses ou du fait d'autrui¹³⁹.

821. Un tel mécanisme se retrouve également en droit de l'environnement où le législateur désigne souvent le responsable de l'infraction *a priori*¹⁴⁰. Par exemple, il prévoit que les infractions en matière de déchets ou de pollution causées par des navires sont imputées aux personnes disposant d'un pouvoir de direction¹⁴¹. L'article L. 541-48 prévoit aussi une responsabilité en matière de police des déchets pour « *tous ceux qui, chargés à un titre quelconque de la direction, de la gestion ou de l'administration de l'entreprise ou établissement, ont sciemment laissé méconnaître par toute personne relevant de leur autorité ou de leur contrôle les dispositions mentionnées* »¹⁴². Comme ce qui était admis en matière de police du travail, il s'agit d'une forme d'obligation de prévention des infractions générant une responsabilité pénale originale aux confins de la responsabilité personnelle et de celle du fait d'autrui. De même, les mécanismes d'objectivation de l'imputation sont nombreux en droit pénal forestier¹⁴³.

822. Le domaine dans lequel le recours à des méthodes d'imputabilité objective est le plus éloquent et le plus vaste est certainement celui du droit pénal routier¹⁴⁴. Dans ce domaine, la recherche d'efficacité de la répression – voire d'optimisation des finances publiques¹⁴⁵ – conduit le législateur à introduire des présomptions

¹³⁷ Cass. Crim., 1^{er} juin 2021, n°20-86.773.

¹³⁸ Un bailleur a été jugé responsable du fait de sa seule connaissance de travaux illicites ; V. Crim., 18 mai 2004, n°02-88.066. De même, un nu-propiétaire a été reconnu coupable de manquements à la réglementation d'urbanisme à raison des travaux menés par l'usufruitier, alors même qu'il était douteux qu'il ait pris part à l'infraction. V. Cass. crim., 18 déc. 2018, n°18-80.536.

¹³⁹ S. DETRAZ, « L'hypothèse d'une responsabilité pénale du fait des choses », in *Mélanges J.-H. Robert*, LexisNexis, 2012, p. 229.

¹⁴⁰ A. GOGORZA, « Le droit pénal de l'environnement », *Dr. Pén.*, 2013, dossier 4.

¹⁴¹ Art. L. 218-10 et s. C. envir.

¹⁴² J.-C. SAINT-PAU, « Le régime des preuves en droit pénal de l'environnement », *Energie – Environnement – Infrastructures*, 2017, n°12, dossier 34.

¹⁴³ Ainsi, l'article L. 122-8 du Code des forêts dispose que les agents assermentés de l'Office national des forêts sont responsables des délits et contraventions forestiers qui sont commis dans leur triage et passibles des amendes et indemnités encourues par leurs auteurs lorsqu'ils n'ont pas dûment constaté ceux-ci. De même l'acheteur de coupes est responsable des infractions commises par les tiers, sauf s'il met l'administration en mesure de poursuivre ces tiers (art. L. 135-10 C. for.).

¹⁴⁴ C. AMBROISE-CASTÉROT, « Responsabilités et contentieux des contraventions routières », in *Mélanges C. Lazerges*, Dalloz, 2014, p. 457.

¹⁴⁵ F. DUPUIS, « Le droit pénal des transports confronté aux principes fondamentaux du droit pénal », *Dr. Pén.*, 2013, n°9, dossier 5.

d'imputabilité des infractions et un modèle original de responsabilité para-pénale. L'article L. 121-2 du Code de la route prévoit une présomption de *responsabilité* du titulaire du certificat d'immatriculation pour les infractions commises à bord de son véhicule en matière de réglementation sur le stationnement des véhicules ou d'acquittement des péages ainsi que pour les contraventions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets. Cette présomption n'est renversée qu'en cas de force majeure ou à condition que l'individu fournisse des informations pour identifier la personne ayant commis les infractions. Bien qu'elle ne constitue pas un mécanisme de responsabilité pénale, l'obligation de *redevabilité* pécuniaire introduite par l'article L. 121-3 du Code de la route s'inscrit dans la même logique. Elle oblige le titulaire du certificat d'immatriculation à des conditions similaires¹⁴⁶.

823. Les différents mécanismes observés ont en commun d'élargir aux infractions de police les règles applicables aux contraventions en raison de leur nature policière. Ils s'inscrivent dans une démarche objective classique en droit administratif et notamment en droit de la police administrative.

824. Le déploiement de ces infractions objectives dans des champs de plus en plus nombreux a pu susciter des craintes en raison du bouleversement qu'il opérait dans les principes essentiels du droit pénal. Il a pu être perçu comme une forme de retour aux « *délits objectifs* » qui existaient à des époques reculées. Ainsi, à la fin du XIX^e siècle, C. Déprez craignait que le développement de ces infractions constitue une régression du droit pénal et affirmait : « *en ce moment même, nous assistons à une nouvelle phase de l'évolution. Je veux parler de tout ce mouvement qui entraîne actuellement le droit vers l'objectivité, surtout dans la matière des accidents et qui tend à transformer le quasi-délit civil en un simple risque matériel (...). Ce quasi-délit objectif ne serait-il pas le précurseur d'un retour vers l'ancienne notion du délit objectif pratiquée par les peuples primitifs ?* »¹⁴⁷. Cette crainte, bien qu'elle soit compréhensible, ne doit pas être exagérée car elle ne concerne pas l'ensemble du droit pénal. L'important développement des infractions objectives signale plutôt la place croissante que les préoccupations de police occupent dans le droit répressif. Il est lié à l'évolution des missions de l'État et au fait qu'il se saisit de plus en plus de risques émergents au

¹⁴⁶ Art. L. 121-3 al. 2 C. route « *La personne déclarée redevable en application des dispositions du présent article n'est pas responsable pénalement de l'infraction. Lorsque le tribunal, y compris par ordonnance pénale, fait application des dispositions du présent article, sa décision ne donne pas lieu à inscription au casier judiciaire, ne peut être prise en compte pour la récidive et n'entraîne pas retrait des points affectés au permis de conduire. Les règles sur la contrainte judiciaire ne sont pas applicables au paiement de l'amende* ».

¹⁴⁷ C. DÉPREZ, *Nature juridique des contraventions*, th. Paris, 1898, p. 18.

titre de ses attributions de police. Les infractions instituées à ces fins portent logiquement la trace de leur fonction de police et s'inspirent du régime des contraventions. L'extension aux infractions de police d'éléments du régime des contraventions liés à leur faible gravité est davantage problématique.

B) Les éléments liés à la faible gravité de la contravention

825. Une possibilité élargie de cumul des sanctions. Initialement prévu pour l'ensemble des infractions pénales, le principe de non-cumul des peines a été écarté en matière contraventionnelle dès le milieu du XIX^e siècle. Cette dérogation a été admise, semble-t-il, pour des raisons liées à la faible gravité de l'infraction¹⁴⁸. Toutefois, dès la fin du XIX^e siècle, des arrêts ont admis la possibilité de cumuler des peines non contraventionnelles en matière de police en raison de l'assimilation des délits de police aux contraventions¹⁴⁹. Cette solution a été maintenue, de sorte qu'aujourd'hui, le droit pénal de police admet assez largement le cumul des sanctions.

826. Le domaine où ce cumul de sanctions est le plus commun est certainement le droit pénal du travail notamment les infractions sanctionnant le non-respect des règlements en matière d'hygiène et de sécurité. L'article L. 4741-1 du Code du travail prévoit que les sanctions peuvent être multipliées par le nombre de salariés concernés par la violation de la norme¹⁵⁰. En droit de l'environnement, les manquements aux autorisations préalables et aux dispositions du règlement local de publicité peuvent être réprimés autant de fois qu'il y a de publicités ou enseignes en infraction¹⁵¹. Plus généralement, dans une décision remarquée, le Conseil constitutionnel a admis la possibilité de cumuler des amendes administratives entre elles en droit de la consommation, estimant qu'un tel cumul n'était pas disproportionné en matière administrative¹⁵². Cette décision pourrait conduire l'autorité administrative à prononcer autant d'amendes qu'il y a de consommateurs lésés sur un modèle similaire à ce qui est admis en matière contraventionnelle¹⁵³.

¹⁴⁸ L. RIBOULET, *Du principe de non cumul des peines*, th. Univ. Paris, 1899, p. 37 et s.

¹⁴⁹ Cass. Crim., 2 mai 1873, S, 1973, I, p. 342 ; Cass. Crim., 9 juin 1883, S, 1885, I, p. 282 ; v. E. VILLEY, note sous Cass. Crim. 23 fév. 1884, S, I 1886, p. 233, pour cette évolution jurisprudentielle.

¹⁵⁰ F. DUQUESNE, « Le quantum de l'amende administrative entre certitudes et incertitudes », *JCP S*, 2017, p. 1397 ; « Le nouveau régime de l'amende administrative : entre individualisation et sévérité de la sanction », *JCP S*, 2018, p. 1282.

¹⁵¹ Art. L. 581-34, III C. env.

¹⁵² Cons. Cons., 25 mars 2022, n°2021-984 QPC, *Société Eurelec trading*, cons. 8 et s.

¹⁵³ G. LERAY, G. CATTALANO, « Environnement et développement durable – Les incitations du droit de la consommation », *Energie – environnement – infrastructures*, 2024, n°7, dossier 11 ; S. BERNHEIM-

827. La force probante attachée aux procès-verbaux. En matière contraventionnelle, les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire, comme le prévoit l'article 537 al. 1 du Code de procédure pénale¹⁵⁴. Cette solution a été étendue à différentes infractions. Dans les matières de police, les procès-verbaux font fréquemment foi jusqu'à preuve du contraire qu'il s'agisse d'une contravention ou d'un délit¹⁵⁵. En droit pénal du travail, le législateur prévoit que les procès-verbaux établis par l'inspection du travail font foi jusqu'à preuve du contraire¹⁵⁶. Plus encore, cette force probante s'attache parfois aux constatations émanant des documents fournis par l'employeur¹⁵⁷. La règle vaut également en droit pénal des transports et en droit pénal routier, les procès-verbaux dressés par les contrôleurs ne pouvant être renversés que par écrit ou témoin et le doute n'entraînant pas la relaxe du prévenu¹⁵⁸. On peut également citer les procès-verbaux constatant les infractions du droit pénal forestier¹⁵⁹. En droit de l'urbanisme, par une dérogation à l'article 430 du Code de procédure pénale, l'article L. 480-1 al. 1 prévoit que les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire. Dans la mesure où ces dispositions valent pour les observations formulées dans le cadre des missions des agents de constatation, elles s'appliquent pour la constatation d'infractions pénales ou administratives. De la sorte, contrairement à ce qu'affirme un rapport du Conseil d'État, il n'est pas certain que les procès-verbaux ne fassent pas foi jusqu'à preuve du contraire en matière de répression administrative¹⁶⁰.

828. Il faut néanmoins convenir que toutes les infractions de police n'obéissent pas nécessairement à cette règle. Les dispositions prévoyant la force probante des procès-verbaux sont spéciales et sont parfois absentes de dispositifs répressifs de police¹⁶¹. De plus, en dehors des contraventions, les constatations figurant dans les

DESVAUX, « La constitutionnalité du cumul des amendes administratives est solennellement affirmée », *Contrats, concurrence, consommation*, 2022, n°5, comm. 91.

¹⁵⁴ *Supra* n°244.

¹⁵⁵ C. TEITGEN-COLLY, « Organisation administrative en vue du constat de l'infraction », in C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU, *op. cit.*, p. 46.

¹⁵⁶ Art. L. 8113-7, L. 8112-1 et L. 8112-2. C. trav.

¹⁵⁷ Cass. Crim., 30 oct. 2018, n°17-87.520.

¹⁵⁸ Cass. Crim., 18 oct. 2000, n°00-82.689.

¹⁵⁹ Art. L. 161-11 C. for. ; Cass. Crim., 3 mai 2017, n°16-84.894.

¹⁶⁰ L'article L. 450-2 du Code de commerce et l'article L. 32-4 du Code des postes et des communications électroniques constituent de rares cas de dispositions prévoyant que des procès-verbaux établis dans le cadre d'une procédure de sanction administrative font foi jusqu'à preuve contraire. V. CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*, Doc. Fr., 2021, p. 121.

¹⁶¹ Par exemple, en droit de l'environnement, il existe différents modes de preuve et la force probante des procès-verbaux est relative en dehors de certaines infractions identifiées. J.-C. SAINT-PAU, « Le régime des preuves en droit pénal de l'environnement », *op. cit.*

procès-verbaux peuvent être renversées par tout moyen¹⁶². Il reste que certains observateurs relèvent la place primordiale que le procès-verbal occupe dans les matières de police¹⁶³. Cet acte apparaît comme « *le quatrième élément constitutif de l'infraction : sans lui, rien n'est possible et les compléments d'enquête ou les ouvertures d'information sont rarement de nature à dépasser les lacunes des premiers actes de police* »¹⁶⁴.

829. Une particularité liée à la nature technique des infractions. En matière contraventionnelle, la justification de cette restriction du contradictoire et de la présomption d'innocence tient à la faible gravité des infractions¹⁶⁵. En dehors des contraventions, ce qui justifie la force probante réhaussée de ces actes est le fait qu'ils sont rédigés par des fonctionnaires spécialisés auxquels un certain crédit doit être attribué. En ce sens, J.-C. Saint-Pau estime que « *la force probante renforcée des procès-verbaux se justifie par le crédit particulier qui doit être accordé aux agents auxquels la loi confie la mission de constater les infractions* »¹⁶⁶. L'extension de la valeur probante des procès-verbaux aux infractions de police relevant des secteurs techniques paraît donc légitime car elle est liée aux compétences des agents dédiés à leur recherche et leur constatation. Elle indique que certains particularismes observés en matière d'infractions de police ne sont pas liés à leur nature policière mais plutôt au fait qu'elles s'inscrivent dans des branches du droit techniques prenant appui sur des administrations spécialisées.

830. Ces particularismes doivent être rapprochés d'autres éléments de régime que l'on retrouve pour plusieurs infractions de police notamment le renforcement des pouvoirs de l'administration dans la procédure. Ainsi, les infractions du droit pénal de police peuvent souvent être éteintes par voie de transaction pénale et l'administration dispose de possibilités élargies de se porter partie civile dans le procès et d'orienter la procédure pénale¹⁶⁷. Par exemple, en droit pénal de l'urbanisme, le maire bénéficie de prérogatives élargies dans la répression des manquements aux prescriptions d'urbanisme. Il dresse les procès-verbaux, sollicite

¹⁶² Ex. : CA Rennes, 13 janv. 2005, n°04/00832, CMA CGM Voltaire ; CA Rennes, 22 mars 2007, n°549/2007 Navire Normanna, en matière de pollution marine par hydrocarbures.

¹⁶³ P. ex., en droit de l'urbanisme le procès-verbal est le premier acte de la procédure pénale mais aussi le document servant de base à l'arrêté interruptif de travaux que l'autorité administrative peut prendre. V. E. CARPENTIER, P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, op. cit., n°1128.

¹⁶⁴ T. FOSSIER, « La répression des infractions au droit de l'environnement », *AJ. Pén.*, 2021, p. 525.

¹⁶⁵ *Supra* n°244.

¹⁶⁶ J.-C. SAINT-PAU, « Le régime des preuves en droit pénal de l'environnement », op. cit.

¹⁶⁷ E. BREEN, *Gouverner et punir*, PUF, 2003 ; V. ROBERT, *L'administration dans le procès pénal : contribution à l'étude du particularisme de l'administration dans le procès pénal*, th. Univ. Paris I, 2004.

l'interruption des travaux auprès du juge judiciaire, formule des observations devant la juridiction qui envisage la démolition ou la mise en conformité des lieux et peut se constituer partie civile. Il agit comme un « *auxiliaire du juge* »¹⁶⁸, de sorte que « *l'Administration est (...) amenée à surveiller la procédure en se substituant en réalité à l'autorité de poursuite* »¹⁶⁹. L'octroi de telles prérogatives à l'administration dans le cadre du procès pénal n'est pas spécifique au droit de l'urbanisme et se retrouve dans différents secteurs techniques¹⁷⁰. Dans certaines matières de police, l'opposition entre procédure administrative et procédure pénale est donc réduite.

831. L'extension de l'amende forfaitaire aux délits. Créée par la loi du 3 janvier 1972, la procédure de l'amende forfaitaire a longtemps été cantonnée au champ des contraventions des premières classes. Depuis dix ans, son champ ne cesse de s'accroître eu égard à la nature des faits et à la gravité des infractions permettant d'y recourir. La loi du 18 novembre 2016 relative à la modernisation de la justice du XXI^e siècle a ainsi créé l'amende forfaitaire délictuelle¹⁷¹. Cette procédure était initialement limitée aux faits de conduite sans permis et sans assurance. Comme ce qui s'est observé au sujet de l'amende forfaitaire contraventionnelle, la procédure simplifiée délictuelle a progressivement été étendue à différentes infractions. La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 a élargi son champ d'application à différentes infractions de police telles que le non-respect des règles relatives au chronotachygraphe en matière de transport routier. De manière plus remarquable, la loi de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) du 24 janvier 2022 a étendu l'amende forfaitaire délictuelle à de nombreuses infractions de police¹⁷² notamment en matière de police du transport¹⁷³, de la route¹⁷⁴ et de la chasse¹⁷⁵. L'amende forfaitaire délictuelle s'applique largement à la police des débits de boissons. Elle est désormais applicable aux infractions définies aux articles L. 3352-

¹⁶⁸ C. DE JACOBET DE NOMBEL, « Le droit pénal de l'urbanisme à l'épreuve des principes du droit criminel », *op. cit.* Estimant qu'alors, l'administration agit comme un « *mini-ministère public* », v. B. LAPÉROU-SCHENEIDER, « Action publique et action civile », *JurisClasseur Procédure pénale*, Fasc., 20, 2024.

¹⁶⁹ E. DREYER, « Pour une dépenalisation du droit de l'urbanisme ! », *Gaz. Pal.*, 2022, n°39, p. 74 et s.

¹⁷⁰ C. TEITGEN-COLLY, M. DEGUERGUE, G. MARCOU (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, *op. cit.*

¹⁷¹ J.-B. PERRIER, « La justice pénale du XX^e siècle. À propos de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 », *Dr. pén.*, 2017, étude 2.

¹⁷² Y. BISIQU, « Amendes forfaitaires délictuelles : le retour du bon docteur Coué », *AJ. Pén.*, 2002, p. 510 ; J.-B. PERRIER, « Les infractions et sanctions de la LOPMI, ou la répression de Potemkine », *RSC*, 2023, p. 381 ; A. COSTE, « Lumière sur la procédure d'amende forfaitaire délictuelle », *D*, 29 janv. 2024.

¹⁷³ Art. L. 2242-4, L. 3124-7, L. 3124-12, L. 3315-4, L. 3452-11, L. 4274-19 C. transp.

¹⁷⁴ Art. L. 318-3, L. 236-1 C. route.

¹⁷⁵ Art. L. 428-5. C. envir.

2 et L. 3352-3 du Code de la santé publique qui répriment l'ouverture d'un débit de boissons à consommer sur place « *en dehors des règles applicables* » et des procédures de déclaration prévues.

832. L'analyse critique de l'extension des méthodes du droit pénal de police à d'autres infractions. Certains éléments du régime des contraventions sont adaptés à leur nature policière et aux enjeux minimes qu'elles renferment. Ils devraient dès lors demeurer cantonnés au domaine contraventionnel. Or le législateur semble parfois considérer le régime contraventionnel comme une technologie juridique renforçant l'efficacité de la répression aux dépens des garanties du justiciable. L'extension de l'amende forfaitaire aux délits s'inscrit dans cette logique et pose plusieurs questions. Soit le législateur considère ces délits comme des infractions de faible gravité et dans ce cas, il s'agit d'interroger la pertinence de la classification tripartite abstraite instituée par le Code pénal¹⁷⁶. Soit il admet qu'il s'agit d'une infraction grave et se livre à une utilisation fonctionnelle du mécanisme de l'amende forfaitaire en le détachant de considérations liées à la faible gravité de l'infraction. L'extension de l'amende forfaitaire au délit de consommation de stupéfiants va plutôt dans le sens d'une utilisation fonctionnelle de la procédure. Les débats législatifs au sujet de la répression de la consommation de stupéfiants montrent que le législateur la conçoit comme une infraction relativement grave. Le recours à l'amende forfaitaire a été présenté comme un moyen de renforcer l'effectivité de la répression de la consommation de stupéfiants et non pas d'atténuer la réprobation attachée à cette infraction. Des critiques et des recours ont été formulés contre cette réforme¹⁷⁷ mais les juridictions suprêmes ont refusé de renvoyer les questions prioritaires de constitutionnalité¹⁷⁸.

833. Cette extension fonctionnelle du mécanisme de l'amende forfaitaire aux délits a été admise par le Conseil constitutionnel lors d'une question prioritaire de constitutionnalité. L'un des griefs invoqués à l'encontre du dispositif tenait au fait que l'amende forfaitaire introduisait une différence de traitement entre les délinquants poursuivis devant les juridictions correctionnelles – qui encourent des

¹⁷⁶ En ce sens, v. J.-B. PERRIER, « Les infractions et sanctions de la LOPMI, ou la répression de Potemkine », *op. cit.*

¹⁷⁷ Déf. Droits, 30 mai 2023, *Décision-cadre 2023-030 recommandant de mettre fin à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle* ; CNCDH, 3 oct. 2022, *Avis sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice*.

¹⁷⁸ Cass. Crim., 18 oct. 2023, n°23-84.793 ; CE, 24 mars 2023, *National organization for the reform of marijuana laws in France*, n°470350 ; CE, 21 déc. 2023, n°470350.

peines d'emprisonnement - et ceux punis par application de l'amende dont le montant n'excède pas 3 000 euros. Le Conseil constitutionnel a cependant admis cette différence de traitement en dégagant une réserve d'interprétation selon laquelle « *les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans* »¹⁷⁹.

834. Tout cela pose finalement la question de savoir s'il ne serait pas nécessaire de définir un cadre supra-législatif à l'application du régime contraventionnel à d'autres infractions. Sur ce point, la notion de droit pénal de police présente pour intérêt de permettre d'appréhender la raison d'être de l'application de certaines règles en matière de police. Ce faisant, elle donne un regard critique sur les phénomènes de circulation juridique entre le droit de la police et le droit pénal.

Section 2 : L'intérêt de la notion de droit pénal de police

835. La notion de droit pénal de police retenue semble s'ajouter aux concepts déjà proposés par la doctrine pour appréhender la portion du droit pénal traversée par des impératifs de droit administratif comme le droit pénal administratif ou technique. Ces différentes notions assurent des fonctions discursives différentes. Le droit pénal technique évoque le droit pénal mis en œuvre par l'administration et protégeant ses intérêts - notamment ses intérêts patrimoniaux¹⁸⁰. Selon C. D'Haillecourt, l'unité de ce droit découle moins de son objet que de la manière dont il assure la sanction d'une législation¹⁸¹ ; sa vocation est d'ordre technique. Le droit pénal administratif désigne les dispositions répressives situées en dehors du Code pénal. À la différence de la notion de droit pénal technique, dont le discours se situe dans le registre de la technique de droit pénal, il relève de la science administrative. Il met en lumière l'élaboration du droit pénal au sein des administrations et

¹⁷⁹ Cons. Cons., 21 mars 2019, n°2019-778 DC, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, cons. 252 ; Cons. Cons., 19 janv. 2023, n°2022-846 DC, *Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur*, cons. 132 et s.

¹⁸⁰ Ainsi, alors même qu'elle considère qu'il pourrait s'appliquer à l'ensemble des secteurs encadrés par l'État dans le cadre d'une politique publique, C. D'Haillecourt limite son analyse aux droits fiscaux et douaniers. Toutefois, ces droits présentent pour spécificité de protéger les intérêts patrimoniaux de l'État. De la même manière, les contraventions de grande voirie relèvent de la gestion du domaine public et certains de leurs particularismes, tels que l'action indemnitaire, sont fondés sur la nécessité de protéger le patrimoine des personnes publiques.

¹⁸¹ C. D'HAILLECOURT, *Droit pénal technique et droit pénal*, op. cit., p. 10.

l'orientation de la répression vers la gestion pragmatique des activités sociales¹⁸². Quant au droit administratif pénal, sa fonction est plutôt d'inscrire la répression administrative au sein des procédés répressifs étatiques et de souligner la pénalisation croissante de son régime¹⁸³. L'intérêt de la notion de droit pénal de police se situe sur un autre plan. La notion proposée répond avant tout à la volonté de revisiter les théories de la police administrative et d'interroger les attributs des procédés répressifs mis à son service (I). Bien qu'il s'agisse d'une notion conceptuelle, elle n'est pas dénuée d'intérêt pratique car elle permet de porter un regard critique sur certains mouvements récents au sein du droit pénal et du droit administratif (II).

I) L'apport à la théorie de la police administrative

836. La notion de droit pénal de police englobe diverses infractions en raison de leur commune appartenance à la fonction de police. Elle invite à dépasser les catégories du droit positif afin d'appréhender une réalité ontologique et s'affirme dès lors comme une notion conceptuelle (A). La particularité de la notion tient à ce qu'elle n'inscrit pas seulement ces infractions dans la fonction globale de police partagée par le législateur, l'exécutif et le judiciaire. En mettant en exergue le lien historique et conceptuel entre ces sanctions et l'acte normatif de police, elle aboutit à les inscrire au sein des procédés de la police administrative et à interroger les représentations et discours associés à la notion de police administrative (B).

A) L'unité conceptuelle du droit pénal de police

837. **Les critères d'appartenance au droit pénal de police.** Il est possible de qualifier les infractions de police en s'attachant à leur objet – la sanction du règlement de police – et à la dimension préventive de leur élément matériel. Le critère pour identifier si une infraction appartient au droit pénal de police tiendrait alors à la valeur qu'elle protège. Si l'infraction vise directement à punir le non-respect d'une réglementation de police – indépendamment des valeurs protégées

¹⁸² Le droit pénal administratif renvoie ainsi à un droit qui « sous une apparence répressive, serait en réalité un droit d'organisation participant à la gestion pragmatique d'activités sociales ». V. P. LASCOUMES, *Le droit pénal administratif instrument d'action étatique*, op. cit., 1986, p. 20.

¹⁸³ M. DELMAS-MARTY, C. TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger ? : De la répression administrative au droit pénal administratif*, op. cit.

par la réglementation de police, c'est-à-dire des buts d'ordre public qu'elle poursuit -, elle relève du droit pénal de police. À l'inverse, lorsqu'elle ne punit pas seulement le manquement à la réglementation de police mais bien l'atteinte directe à une valeur protégée, elle rejoint le droit pénal commun. En appliquant ces critères, le délit de l'article L. 415-3 du Code de l'environnement serait exclu du droit pénal car il sanctionne les atteintes aux espèces naturelles découlant d'un manquement aux règlements. À l'inverse, l'exploitation d'une installation en violation d'un refus ou d'un retrait d'autorisation¹⁸⁴ constituerait une infraction de police dès lors qu'elle est une infraction formelle sanctionnant le non-respect des mesures de police. La distinction entre les infractions sanctionnant des règlements de police et celles sanctionnant l'atteinte à des valeurs protégées par le droit pénal est subtile et repose parfois sur l'intention de l'agent. Un même comportement peut constituer une simple désobéissance à un règlement de police lorsqu'il n'est pas particulièrement intentionnel et devenir un délit de droit commun s'il est intentionnel. Par exemple, en droit de la consommation, le non-respect des prescriptions d'un règlement de police définissant les qualités d'une marchandise constitue une infraction de police et devient un délit de droit commun de tromperie et de falsification lorsqu'il est intentionnel¹⁸⁵.

838. Une notion souple. Ces critères déterminent l'appartenance d'une infraction au droit pénal de police en s'interrogeant essentiellement sur la finalité et le contenu de l'infraction. Cette finalité ne dépend pas seulement du contenu de l'infraction mais aussi de son économie, c'est-à-dire du dispositif dans lequel elle s'insère. Le droit positif s'en fait l'écho en assignant un régime de police à certaines infractions qui pourraient sembler au premier abord exclues du droit pénal de police. En droit de l'environnement, certains délits constitués d'atteintes effectives à la nature et à l'environnement sont traités comme des délits obstacles¹⁸⁶. Sur ce point, S. Detraz explique qu'« *un délit dont la définition suppose un dommage pour l'environnement peut-il néanmoins être vu comme formel ou obstacle dès lors qu'on estime que le texte d'incrimination entend prévenir, par-là, la réalisation d'une atteinte à la santé humaine* »¹⁸⁷. Il convient ainsi d'admettre que les critères d'appartenance d'une

¹⁸⁴ Art. L. 173-1, II C. envir.

¹⁸⁵ J.-H. ROBERT, « Contraventions aux règles de conformité et de sécurité des marchandises et des services », *JurisClasseur Lois pénales spéciales*, Fasc. 70 Fraudes, n°70 et s.

¹⁸⁶ S. DETRAZ, « L'élément moral des délits environnementaux : intention ou imprudence ? », *Gaz. Pal.*, 2023, n°16, p. 69.

¹⁸⁷ *Ibid.*

infraction au droit pénal de police, s'ils sont bien liés à la présence d'un manquement de police et à un contenu préventif, doivent être recherchés en s'intéressant à l'économie globale de l'infraction. Le régime de l'infraction, alors qu'il devrait dépendre de la seule nature de l'infraction, peut révéler qu'elle est conçue comme une infraction de police au-delà de l'analyse de ses seuls éléments constitutifs. Ces considérations invitent plus largement à s'interroger sur la nature de la notion de droit pénal de police.

839. Les types de notions juridiques. Le droit pénal de police constitue une notion conceptuelle, c'est-à-dire une notion pouvant recevoir une définition complète selon les critères logiques habituels et dont le contenu est abstraitement déterminé une fois pour toute¹⁸⁸. En tant que notion conceptuelle, il *est* indépendamment de ce à quoi il *sert*, pour paraphraser le doyen Vedel¹⁸⁹. Afin de comprendre cette idée, il convient de distinguer la notion conceptuelle d'autres types de notions¹⁹⁰. Le propre d'une notion conceptuelle réside dans son aptitude à décrire l'essence d'objets auxquels s'attachent certains effets juridiques réguliers. Le régime de la notion est lié à son contenu et non l'inverse. La notion conceptuelle se différencie par ailleurs de la notion technique. Elle rassemble des phénomènes juridiques en raison de leur profonde identité de nature, alors que la notion technique se détache des considérations ontologiques pour présenter les règles de droit applicables à des situations dans une finalité pragmatique et utilitaire¹⁹¹. Sous ce rapport, dire qu'une notion est conceptuelle ne signifie pas qu'elle n'engendre pas d'effets de régime régulier. Cela signifie plutôt que les effets de régime répondent à une cause profonde relevant de considérations ontologiques. La notion conceptuelle se sépare également de la notion fonctionnelle par son mode d'existence et son contenu. Comme l'a souligné G. Tusseau, toute notion juridique remplit, dans un contexte donné, une fonction¹⁹². Toutefois, les notions fonctionnelles sont privées d'une certaine unité de contenu et ce qui leur confère une unité est leur régime. Elles concernent habituellement des notions qui bénéficient initialement d'une certaine homogénéité conceptuelle mais qui

¹⁸⁸ G. VEDEL, « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », *JCP* 1950, I, p. 851 n°4.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.* ; « De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barenstein », *JCP*, 1948 I, p. 682

¹⁹¹ J. RIVERO, *Les mesures d'ordre intérieur administratives*, Sirey, 1934, p. 292.

¹⁹² G. TUSSEAU, « Critique d'une méta-notion fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », *RFDA*, 2009, p. 641.

subissent une dénaturation du fait de l'utilisation fonctionnelle que le législateur ou le juge font de leur contenu. Il s'agit des hypothèses où les acteurs juridiques forcent les limites d'une notion afin de soumettre certaines situations à un régime donné ou de les en exclure dans une inversion de la logique juridique traditionnelle¹⁹³. En revanche, une notion conceptuelle remplit une fonction dans l'ordre théorique mais les éléments qui la composent présentent une unité et l'application de certains effets juridiques à ses composantes découle de leur communauté de nature.

840. Une notion conceptuelle fondée sur la fonction de l'infraction. Le droit pénal de police se situe aux confins de la notion juridique et du concept. Il ne correspond pas à un terme du droit positif et s'inscrit dans un discours de type théorique¹⁹⁴. Il constitue une notion conceptuelle qui a pour fonction de souligner l'existence d'un ensemble d'infractions trouvant leur unité dans le fait qu'elles apportent leurs sanctions aux règlements de police. La notion a une dimension ontologique car elle met en lumière la permanence et l'unité de la sanction répressive des règlements de police, indépendamment de l'évolution de leurs formes sanctionnatrices. L'étude de l'histoire des infractions de police montre ainsi que ces infractions sont apparues de manière concomitante à l'émergence de la police¹⁹⁵. Cela implique que la fonction de police ne peut se penser sans le concours de la sanction répressive et donc que l'infraction de police est consubstantielle à l'idée de police. Les infractions de police ont bien subi des évolutions au cours de l'histoire juridique, tant dans leur contenu que dans leur régime, mais ce qui les détermine demeure la fonction de police qui leur est assignée, comme l'a observé O. Mayer¹⁹⁶. Les formes exactes que prennent ces infractions sont variables au cours de l'histoire. Ainsi, J.-F. Davignon a relevé que « *les modulations de la répression administrative sont en phase avec celles qu'ont pu connaître les formes de l'État lui-même* »¹⁹⁷. Ce constat ne prive pas la notion de droit pénal de police de son intérêt, puisque les notions conceptuelles ne sont pas immuables. Le contenu d'une notion conceptuelle peut changer en raison de l'évolution des données auxquelles elle s'applique et du cadre juridique dans lequel elle s'insère.

¹⁹³ É. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, p. 336.

¹⁹⁴ V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Dalloz, 2022, p. 324 et s.

¹⁹⁵ *Supra* n°496 et s.

¹⁹⁶ O. MAYER, *Droit administratif allemand*, V. Giard & E. Brière, Paris, 1904, T. 2, p. 82, note 1.

¹⁹⁷ J.-F. DAVIGNON, « Quelle place pour la répression administrative dans notre ordonnancement juridique ? », *LPA*, 1997, n°83, p. 5.

841. Une diversification des formes du droit pénal de police sans incidence sur la notion. La question se pose dès lors de savoir pourquoi le contenu du droit pénal de police a évolué et pour quelles raisons il intègre désormais des sanctions administratives et des délits et ne prend plus la seule forme des contraventions. Sur ce point, plusieurs facteurs expliquent la diversification des formes de l'infraction de police. Ils se rapportent à la conception des missions de l'État et à la place conférée à l'activité de police ainsi qu'à la portée attribuée au principe de séparation des pouvoirs. Le droit pénal de police a un champ vaste dans un régime admettant une forte intervention de l'État dans les activités privées - lorsque cette intervention se traduit par des régimes de police. Il a des formes diversifiées lorsque le principe de séparation des pouvoirs n'existe pas ou lorsqu'il ne s'oppose pas à l'attribution de fonctions répressives aux autorités administratives.

842. Schématiquement, la période antérieure à la Révolution a fait une large place au droit pénal de police. Les infractions étaient jugées par des autorités de police variées et les domaines pénalement sanctionnés étaient très nombreux¹⁹⁸. De la Révolution à la fin du XIX^e siècle, il a été réduit aux contraventions car l'État libéral n'admettait qu'une intervention restreinte des administrations en matière répressive et limitait la police à sa forme municipale. À la fin du XIX^e siècle, le développement de l'interventionnisme étatique s'est traduit par la multiplication des polices spéciales et l'apparition des délits de police. Ces polices répondaient à la volonté d'encadrer de nouveaux risques émergents et de renforcer les sanctions aux règlements de police - la police générale ne permettant que le prononcé de sanctions modiques sous la forme de contraventions. Un certain discrédit continuait à peser sur l'administration et le principe de séparation des pouvoirs impliquait encore de limiter les pouvoirs de l'administration en matière répressive. Les infractions de police demeuraient donc des infractions pénales¹⁹⁹.

843. Au cours du XX^e siècle, l'intensification des missions de l'État et la technicisation de ses interventions dans les activités privées ont levé un dernier obstacle à la limitation des formes du droit pénal de police²⁰⁰. Elles ont légitimé l'attribution de pouvoirs répressifs aux autorités administratives en dehors du champ disciplinaire et des champs historiquement administratifs. Le juge judiciaire a commencé à être perçu comme de moins en moins outillé afin de traiter certains

¹⁹⁸ *Supra* n°509 et s.

¹⁹⁹ *Supra* n°575 et s.

²⁰⁰ *Supra* n°688 et s.

contentieux techniques. Les causes de ce discrédit étaient diverses : l'insuffisante formation aux contentieux techniques, l'insuffisance de moyens pour absorber un contentieux technique dense et une tendance à réprimer prioritairement les infractions du droit pénal commun. Les administrations en charge des secteurs techniques reposaient sur des corps d'agents spécialisés détenant des pouvoirs de police judiciaire et semblaient mieux à même de traiter certaines formes de délinquance. La sophistication des administrations en charge de secteurs techniques et le discrédit croissant du juge judiciaire ont ainsi concouru à légitimer l'élargissement de la répression administrative aux matières de police qui demeuraient traditionnellement associées au juge pénal²⁰¹.

844. L'évolution des formes du droit pénal de police est donc liée à l'évolution de la police et du cadre juridique applicable à ses activités. La diversification des formes du droit pénal de police ne le prive pas d'unité car les différentes infractions nées de ces mouvements poursuivent la même finalité. Les éléments de régime rapprochant les contraventions, délits et sanctions administratives de police ne sont pas accidentels mais tiennent bien à leur commune appartenance au droit pénal de police. L'unité conceptuelle du droit pénal de police réside donc dans sa capacité à décrire un ensemble d'infractions poursuivant une finalité similaire et obéissant à un régime adapté à cette finalité.

845. Par son ancrage historico-conceptuel, la notion de droit pénal de police invite à réévaluer la portée libérale de la police. De la fin de l'Ancien Régime à aujourd'hui, on observe que le droit pénal de police a retrouvé un environnement juridique propice pour s'exprimer sous différentes formes, administratives ou pénales. La notion de droit pénal de police est l'un des témoins de la force attractive de la police. Elle a progressivement récupéré les champs et méthodes d'action que la théorie de l'État libéral semblait lui avoir ôtées. Elle rappelle qu'« *il faut (...) dissocier la force instrumentale et pragmatique de la police, qui affecte d'une manière stable la capacité gouvernementale de l'État moderne, et les fondements juridico-philosophiques de son pouvoir, qui ont changé dans la seconde moitié du XVIII^e siècle. Une fois de plus, il ne faut pas confondre l'aspect technique propre à la pratique policière avec la réflexion abstraite du discours savant. La validité théorique du second n'a aucun effet sur l'enracinement matériel de la première, de même que l'irrésistible force des moyens dépasse*

²⁰¹ *Supra* n°701 et s.

*les idéologies politico-juridiques renfermées dans la dichotomie « État de police » et « État de droit »*²⁰².

846. La permanence du droit pénal de police et la nécessité d'assurer la sanction répressive des manquements à ses règlements posent alors la question de la nature de l'acte normatif de police. Elle conduit à s'interroger sur le point de savoir si les infractions de police constituent des procédés de police administrative. En répondant à ces questions, il s'agit de mettre à jour la réflexion sur la notion de police administrative.

B) La mise en lumière des procédés répressifs au service de la police administrative

847. Le droit pénal de police est intimement lié à la fonction de police mais il est rarement saisi comme un de ses éléments. Cette exclusion peut s'expliquer par une tradition de faible conceptualisation des procédés répressifs de police. En particulier, l'un des obstacles à l'appréhension de ces procédés tient au fait que la police administrative renvoie à la fonction de police mise en œuvre par l'administration. En d'autres termes, il serait difficile de concevoir des procédés pénaux relevant du juge judiciaire et du législateur comme des procédés *de* la police administrative (1). Néanmoins, il est possible de considérer que le droit pénal de police s'inscrit au sein de la fonction administrative compte tenu de son fondement réglementaire et de son contenu matériel (2).

1) La faible conceptualisation des procédés répressifs de police

848. **Une tradition de méconnaissance des procédés répressifs de police dans la doctrine administrativiste.** Telle qu'elle se manifeste aujourd'hui, la police est le fruit de son histoire et notamment de la rupture engendrée par la Révolution et la fondation de l'État libéral²⁰³. L'œuvre révolutionnaire a eu pour effet de disloquer la police, auparavant fonction sociale globale, en différentes catégories juridiques dépendantes des fonctions de l'État – législative, exécutive et judiciaire. Cette nouvelle forme de l'État, en tant qu'elle implique une séparation entre l'État et la société, a rendu suspecte l'intervention de l'État dans la régulation et la

²⁰² P. NAPOLI, *op. cit.*, p. 183 et s.

²⁰³ É. PICARD, *op. cit.*, p. 455 et s.

règlementation des activités privées. Dans ce nouveau contexte théorique et idéologique, la police a subi d'importants bouleversements. Dans sa dimension transversale, en tant qu'activité concourant au maintien de l'ordre public, elle a été réduite à sa forme administrative. Afin de nier « *sa dimension totalisante* »²⁰⁴, elle a été définie restrictivement comme poursuivant une finalité préventive. La police judiciaire a été perçue comme une activité matérielle limitée à la recherche des délinquants et à la préparation de la répression pénale.

849. Par une sorte d'intériorisation de ces représentations, la doctrine a assimilé la police administrative à une simple activité de prévention des troubles à l'ordre public, et a occulté sa dimension répressive. La doctrine observe bien que l'article R. 610-5 du Code pénal assure la sanction des règlements de police²⁰⁵ et qu'il existe certaines sanctions administratives de police²⁰⁶. Toutefois, le constat de la pénalisation des règlements de police est rarement formulé de manière générale. Les règlements de police ne sont pas conçus ou présentés comme des incriminations²⁰⁷. É. Picard a ainsi soutenu que la sanction pénale ne constituait qu'un simple élément du régime de certains règlements de police. Il a réfuté la thèse selon laquelle la sanction pénale serait un élément constitutif du règlement de police²⁰⁸. Pourtant, le droit positif tend à sanctionner de manière quasi systématique l'ensemble des actes normatifs de police. Sur ce point, la doctrine administrativiste semble rester fidèle à la réduction de la police administrative à sa dimension préventive²⁰⁹. Finalement, une frontière semble se dresser entre répression et mesure de police administrative et rend difficile l'appréhension de la mesure de police comme pénale. Réciproquement, elle complexifie l'appréhension des infractions comme des procédés de police administrative.

850. Les autres facteurs de méconnaissance de la dimension répressive de la police administrative. La difficulté à concevoir la police administrative comme renfermant une finalité répressive tient également aux principes fondamentaux du

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 460.

²⁰⁵ X. PRÉTOT, C. ZACHARIE, *La police administrative*, LGDJ, 2018, p. 113 ; D. TRUCHET, *Droit administratif*, PUF, 2023, p. 102 ; J. PETIT, P.-L. FRIER, *Droit administratif*, LGDJ, coll. « Domat », 2022, p. 361. R. CHAPUS, *Droit administratif général*, LGDJ, coll. « Domat », 2001, T. 1, n°898. B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2024, p. 882.

²⁰⁶ J. PETIT, P.-L. FRIER, *ibid.*

²⁰⁷ Cette sanction est ainsi absente de plusieurs ouvrages. P. ex : P. CHRÉTIEN, N. CHIFFLOT, M. TOURBE, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Université », 2022 ; Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, LGDJ, 2022 ; G. DUMONT, J. SIRINELLI, M. LOMBARD, *Droit administratif*, Dalloz, 2023.

²⁰⁸ É. PICARD, *op. cit.*, p. 199 et s.

²⁰⁹ V. toutefois C. FARDET, « L'acte de police : acte pénalement sanctionnable », *AJDA*, 2019, p. 1625.

droit pénal tels que proclamés dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le droit pénal moderne a été refondé autour du principe de légalité des délits et des peines qui implique que seul le législateur, en sa qualité de représentant du corps social, est légitime à définir les infractions et leur peine²¹⁰. Le droit pénal apparaît comme un droit par essence législatif et l'intervention de l'administration ou du pouvoir réglementaire en ce domaine apparaît illégitime. En attestent les critiques virulentes formulées lorsque le pouvoir réglementaire a été reconnu compétent pour définir les contraventions²¹¹. Alors même que ces représentations n'ont jamais correspondu à la réalité du droit positif, elles ont tout de même participé à séparer, au moins théoriquement, le droit pénal du droit de police administrative.

851. Par ailleurs, la mesure de police administrative normative est rarement conçue comme un véritable procédé répressif au service de la fonction de police en ce qu'elle constitue un simple procédé normatif. Seuls les actes prononçant effectivement une sanction constitueraient des procédés répressifs puisque « *le pouvoir sanctionnateur n'est pas de l'essence du pouvoir normatif* »²¹². Cette conception est surprenante. Il ne viendrait pas à l'idée des pénalistes de concevoir une loi pénale comme non répressive – c'est d'ailleurs son but premier dans la théorie de l'infraction²¹³ - du simple fait qu'elle est sanctionnée par le juge judiciaire.

852. **L'influence du cloisonnement des savoirs académiques.** La doctrine administrativiste a tendance à s'intéresser au droit administratif sous le prisme des règles spécifiques et exorbitantes du droit commun dont le contentieux relève du juge administratif. Ce faisant, elle adopte un prisme restrictif empêchant d'appréhender « *le corpus juridique qui constitue la réalité quotidienne de l'administration* »²¹⁴. Or, si l'on définit le droit administratif comme « *le droit applicable à l'accomplissement de la fonction administrative* »²¹⁵, les infractions sanctionnant les mesures normatives de police relèvent de l'étude du droit de la police administrative. Sous ce prisme, si la doctrine administrativiste ne présente pas systématiquement la place de la sanction répressive dans la définition et le régime de la police administrative, cela ne signifie pas nécessairement qu'elle ne conçoit

²¹⁰ Art. 5 et 8 DDHC.

²¹¹ *Supra* n°291.

²¹² J.-M. AUBY, R. DRAGO, *Traité des recours en matière administrative*, Litec, 1992, n°1134.

²¹³ F. DESPORTES, F. LE GUNEHEC, *Droit pénal général*, Economica, 2009, n°42 et s.

²¹⁴ J. PETIT, P.-L. FRIER, *op. cit.*, p. 42.

²¹⁵ *Ibid.*

pas la police administrative comme pénalement réprimée. Cette posture souligne plutôt qu'elle considère l'étude du régime répressif de la police comme étrangère au droit administratif. Il est aussi possible que cette difficulté à saisir la police administrative dans sa dimension répressive tienne au dualisme juridictionnel et donc à l'existence d'une différence organique entre le contentieux du droit pénal et celui du droit administratif²¹⁶.

853. Cette difficulté d'ordre épistémologique concerne les rapports du droit administratif avec le droit pénal mais aussi avec le droit civil et notamment le droit des obligations. Elle conduit une doctrine récente à s'intéresser au « *droit administratif des obligations* ». Qu'il s'agisse de comprendre la place des intérêts individuels face à l'intérêt général ou celle de la sanction répressive en droit de police, la doctrine est confrontée à la question de savoir « *comment, dans un ordre idéal des choses, appréhender et régir une réalité dont la nature duale est la caractéristique principale, et donc, la source d'une contradiction majeure ?* »²¹⁷. Surmonter cette difficulté implique de reconstruire les méthodes d'appréhension du droit administratif et d'adopter une démarche pluridisciplinaire.

854. En tant qu'elle est une activité irréductiblement hybride, s'accommodant difficilement de la *summa divisio* et de la séparation entre droit pénal et droit administratif, la police doit ainsi être étudiée en mobilisant les deux branches du droit. La notion de droit pénal de police répond à ce souci en inscrivant les infractions pénales et administratives sanctionnant les règlements de police dans l'étude des procédés répressifs de la police administrative.

2) Les infractions de police comme procédés de police administrative

855. **Les difficultés liées à l'appréhension des infractions de police comme des procédés de police administrative.** La fonction de police ne se réduit pas à sa forme administrative ni à sa forme normative. En tant que fonction disciplinaire de l'État, elle repose sur différents procédés : normatifs, matériels et répressifs²¹⁸. Chacun de ces procédés peut prendre la forme législative, exécutive ou judiciaire, selon l'autorité dont il émane. Sur un plan conceptuel, il faut donc admettre qu'il existe

²¹⁶ G. EVEILLARD, « Droit pénal et droit administratif », in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, p. 691

²¹⁷ J.-C. RICCI, F. LOMBARD, *Droit administratif des obligations*, Dalloz, 2018, n°1.

²¹⁸ P. Bourdon propose de distinguer le droit de prendre des mesures de police, celui de prendre des mesures de sanction, et celui de prendre des mesures de remède. V. P. BOURDON, « Mesures de police, sanctions administratives et remèdes : contours et enjeux d'un triptyque », in P. BOURDON, L. JANICOT (dir.), *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, op. cit., p. 53.

des actes normatifs de police législatifs, exécutifs et judiciaires. De même, il existe des actes matériels ou répressifs législatifs, exécutifs et judiciaires. Il reste que la notion de police administrative, sur un plan technique, dépend d'un critère organique ou statutaire : il s'agit des procédés mis en œuvre par l'administration.

856. L'intervention du législateur dans la pénalisation des mesures de police – en dehors de la matière contraventionnelle, et de certaines sanctions administratives – ferait alors obstacle à ce que l'ensemble des infractions de police soit rattaché à la fonction de police administrative. Les délits et sanctions administratives de police constitueraient des procédés législatifs de police car ils sont définis par le législateur. Le fait que les contraventions et délits de police soient réprimés par le juge pénal conduirait également à les rattacher à la police judiciaire juridictionnelle plutôt qu'à la police administrative. En mobilisant les critères organiques relatifs au fondement textuel et à l'autorité de répression des infractions, seules les sanctions administratives de police pourraient ainsi être rattachées aux procédés de police administrative.

857. **Le choix d'une approche technique et matérielle du procédé de police administrative.** Il est nécessaire de dépasser ces critères statutaires et de déployer une approche technique et matérielle de la police administrative. Certains actes ne sont pas édictés organiquement dans le cadre de la fonction administrative mais ils la servent. Ainsi, P. Delvolvé considère qu'il existe des infractions qui ne sont pas propres aux fonctions administratives « *mais peuvent les atteindre* » comme le déversement de substances nuisibles et l'exécution de travaux en manquement aux règlements d'urbanisme²¹⁹. Ces procédés sont des procédés répressifs accessoires à la police administrative ou bien des procédés hybrides, rattachés formellement au droit pénal – et à la police judiciaire juridictionnelle ou à la police législative – et matériellement à la police administrative. Cette idée a par exemple été défendue par C. Fardet qui a proposé d'opposer la police « *administrative* » comprenant les sanctions administratives des mesures de police et la police « *pénale* » comprenant les sanctions pénales des mesures de police²²⁰.

²¹⁹ P. DELVOLVÉ, « Droit pénal et droit administratif », *Arch. Phil. Dr.*, 2010, n°53, p. 150.

²²⁰ C. FARDET, *op. cit.* Cet auteur a avancé l'idée qu'il existait un lien insécable entre acte de police et sanction et a proposé de définir l'acte de police comme « *celui dont la violation de l'obligation est pénalement sanctionnable* ». Il estimait alors que cette définition s'inscrivait dans l'approche fonctionnelle de l'ordre public : l'ordre public serait constitué de l'ensemble des actes susceptibles de sanction pénale, et en pénalisation le non-respect d'une mesure, le législateur ou le pouvoir réglementaire signifieraient l'appartenance de cette mesure à la protection de l'ordre public. Conscient que ces actes sont réprimés par des peines pénales ou par des sanctions administratives, il proposait alors de distinguer une « *police*

858. Dans cette conception, on peut concevoir les contraventions et délits de police comme des procédés de police administrative. Ces infractions se rattachent bien à l'exercice de la fonction administrative dans la mesure où leurs incriminations sont édictées au titre des pouvoirs de police administrative : elles *servent* la police administrative. Dans leur manière d'appréhender le trouble à l'ordre public justifiant la sanction pénale, elles empruntent à la méthode objective caractéristique de la police administrative. Sur le plan des procédés et méthodes répressifs, elles sont au service de la police et en procèdent. Enfin, la répression de ces manquements apparaît comme inhérente à l'efficacité de la police administrative. La notion de droit pénal de police montre alors que « *l'efficacité de la police administrative passe (...) par l'existence d'une coercition potentielle, la faculté pour l'autorité administrative d'assortir ses commandements de menaces, de sanctions effectives en cas d'irrespect* »²²¹.

859. **L'acte de police, acte pénalement sanctionnable.** Il a été démontré que l'ordre public administratif général constitue un ensemble de valeurs que le droit pénal entend protéger de manière systématique²²². La place qu'occupent les sanctions pénales et administrative dans la mise en œuvre des règlements de police pose la question de savoir si le droit positif ne tend pas à pénaliser l'ensemble des manquements aux règlements de police. La sanction pénale des mesures normatives de police est antérieure à la construction du régime juridique de la police. Sur un plan historico-conceptuel, l'acte de police est donc bien une norme pénale. De plus, l'hypothèse d'un acte normatif de police insusceptible de faire l'objet d'une sanction pénale ou administrative semble être tout à fait virtuelle en droit positif. L'article R. 610-5 du Code pénal pénalise l'ensemble des règlements relatifs à l'ordre public général et les règlements adoptés au titre des pouvoirs de police spéciale semblent systématiquement pénalisés par les dispositions qui les instituent²²³. Dans ce contexte, il convient d'admettre que la sanction ne constitue pas seulement un

administrative » composée de prescriptions réglementaires réprimées par des sanctions administratives et une « *police pénale* » composée de prescriptions pénalement sanctionnées.

²²¹ L. FONBAUSTIER, « L'efficacité de la police administrative en matière environnementale », in O. BOSKOVIC (dir.), *L'efficacité du droit de l'environnement*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2010, p. 109 et s ; A. VAN LANG, « Droit répressif de l'environnement : perspectives en droit administratif », *Revue juridique de l'environnement*, 2014, HS01, Vol. 39, p. 35 ;

²²² *Supra* n°471 et s.

²²³ Une circulaire du 14 juin 1989 relative aux règles d'hygiène déclare qu'une police spéciale « se caractérise notamment par un champ d'application bien défini, des compétences particulières données à des autorités de police, des agents spécialisés pour le contrôle et des sanctions plus élevées que celles prévues par la police générale ». V. J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A*, 2012, p. 2113.

élément du régime de certains actes normatifs de police, comme l'a affirmé É. Picard, mais plutôt un de ses éléments constitutifs. Le droit pénal de police participe alors de l'idée qu'il existe un « *lien insécable* » entre l'acte normatif de police et la sanction pénale²²⁴. Partant, il remet en cause la vision de la police administrative comme une activité préventive. En établissant un rapport existentiel entre l'acte normatif de police et la sanction répressive, la notion de droit pénal de police conduit à admettre que l'un des critères de l'acte normatif de police est d'être un acte pénalement ou administrativement sanctionné, comme l'a proposé C. Fardet²²⁵.

860. En tant qu'elle inscrit le droit pénal au sein de la fonction de police administrative, la notion de droit pénal de police se situe à la frontière du droit pénal et du droit administratif. Son impensé témoigne d'une difficulté à saisir l'hybride constitutif de la police administrative. Sa conceptualisation permet également de s'interroger sur les lieux de contact et de circulation des techniques juridiques entre droit pénal et droit administratif.

II) L'apport à l'étude des relations entre droit répressif et droit administratif

861. B. Plessix a invité les juristes de droit administratif à s'intéresser aux circulations et points de contacts entre le droit administratif et les autres branches du droit. Il a ainsi affirmé : « *s'il est un reproche d'ordre intellectuel que l'on peut adresser au dogme trop radical de l'autonomie du droit administratif, c'est de scléroser la recherche juridique, en laissant croire que les droits privé et public vivraient en vase clos. Or, il est utile pour le savoir et la pratique de comprendre la manière dont se produisent, au sein d'un ordre juridique unitaire, les points de contacts inévitables entre les deux "mondes" du droit privé et du droit administratif, sans que cela ne doive aboutir à nier leurs singularités respectives* »²²⁶.

862. La démarche pluridisciplinaire au fondement de l'identification de la notion de droit pénal de police s'inscrit dans ce vœu. Elle met en exergue les caractéristiques du droit pénal lorsqu'il est traversé par des impératifs de police administrative. Elle décrit ainsi un droit pénal sanctionnateur, c'est-à-dire un droit apportant « *le secours de l'outil de ses sanctions pour assurer l'efficacité des autres*

²²⁴ C. FARDET, *op. cit.*

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ B. PLESSIX, *Droit administratif général, op. cit.*, p. 671.

branches du droit appelées à poser des normes »²²⁷. Pénal par ses formes, mais administratif par son fond, le droit pénal de police s'affirme comme une notion hybride donnant lieu à un approfondissement de la réflexion sur les lieux de contact et les phénomènes de circulation juridique entre les deux branches du droit. Il conduit à se « détacher de la seule vision formelle des conflits entre deux ordres juridiques »²²⁸ et offre un cadre critique à l'analyse de certains rapprochements entre droit pénal et droit administratif (A). Les mouvements caractérisant l'évolution du droit pénal de police notamment la place croissante attribuée aux sanctions administratives, posent également la question de la définition d'un champ de l'illicite administratif et de la dépénalisation des manquements qui s'y rapportent (B).

A) Un outil conceptuel à visée critique : l'analyse des rapprochements entre droit pénal et droit administratif

863. La question de la légitimité des rapprochements au prisme de la notion de droit pénal de police. La police administrative a récemment connu d'importantes évolutions²²⁹ qui ont conduit à élargir ses finalités et à la rapprocher du droit pénal²³⁰. Le droit pénal de police permet de déterminer la légitimité de certains rapprochements. En droit pénal, le recours à certaines méthodes caractéristiques de la police administrative telles que l'approche préventive et objective du trouble à l'ordre public paraît légitime lorsque le droit pénal est sanctionnateur et quand il est mis au service de l'efficacité de la police administrative. Il en va différemment lorsque, par la création d'une infraction à des manquements de police, les pouvoirs normatifs ne cherchent pas à assurer l'exécution d'une réglementation de police mais à préparer la répression

²²⁷ M.-L. RASSAT, *Droit pénal général*, Ellipses, 2017, p. 81. Sur la distinction entre le « droit déterminateur » et le « droit sanctionnateur », v. C. EISENMANN, « Droit privé, droit public : en marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français », *RDP*, 1952, p. 965.

²²⁸ B. PLESSIX, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, th. Univ. Paris II, 2001, p. 5.

²²⁹ D. LINOTTE (dir.), *La police administrative existe-t-elle ?*, Economica, 1985, p. 12 ; Dossier « Police, polices », *JCP A*, 2012, p. 2110 et s. ; C. VAUTROT-SCHWARTZ (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014 ; B. SEILLER, « La notion de police administrative », *RFDA*, 2015, p. 876.

²³⁰ *Supra* n°397. V. également J. MOREAU, « Police administrative et séparation des autorités administrative et judiciaire », in C. VAUTROT-SCHWARTZ (dir.), *ibid.*, p. 23 et s. ; J. PETIT, « Les controverses récentes sur la distinction entre police administrative et police judiciaire », in AFDA (dir.), *Les controverses en droit administratif*, Dalloz, 2017, p. 42 et s. ; p. 33 et s. ; T. HERRAN, « L'impact de la loi relative à la sécurité publique sur la distinction entre la police judiciaire et la police administrative », *AJ pén.* 2017, p. 472 et s.

d'infractions pénales classiques²³¹. Cette situation se retrouve notamment dans le droit pénal de la lutte contre le terrorisme. Les infractions qu'il contient sont soit autonomes, c'est-à-dire proprement pénales, soit « pénalo-administratives »²³² et sanctionnent le non-respect de mesures prises au titre des polices spéciales de la lutte contre le terrorisme²³³. Les infractions aux mesures administratives n'ont pas pour but d'assurer l'exécution des règlements de police. Elles constituent un moyen pour l'autorité administrative d'établir les éléments nécessaires à la qualification des infractions pénales autonomes. Elles ont pour objet la constitution d'un dossier administratif à l'encontre d'un individu sur le terrain du droit pénal commun. Les condamnations obtenues constituent ensuite l'assise des poursuites engagées sur le fondement de véritables infractions pénales. Comme l'a résumé J. Alix, dès 2010, « la multiplication des dispositifs administratifs de lutte contre le terrorisme » participe du « développement de présomptions tirées d'une préqualification terrorisme émanant d'autorités extra-judiciaires »²³⁴. Le droit pénal de la lutte contre le terrorisme présente donc d'importantes similitudes avec le droit pénal de police en ce sens qu'il opère un rapprochement entre les procédés de police administrative et ceux du droit pénal. En revanche, à la différence du droit pénal de police traditionnel, l'emprunt à la police n'est que partiel et apparaît instrumental puisqu'il n'est pas orienté vers l'efficacité de la police administrative mais vers la préparation de la répression pénale traditionnelle.

864. La relativisation de la distinction entre mesure de police et sanction administrative. La pénalisation croissante du régime de la répression administrative est également l'un des symptômes du rapprochement croissant entre droit pénal et droit administratif. L'extension des garanties de la matière pénale aux sanctions administratives est bienvenue dans la mesure où elle renforce la légitimité de la répression administrative. Toutefois, la doctrine s'interroge de plus en plus

²³¹ D. GINOCCHI, *La lutte contre le terrorisme. Contribution à l'étude des transformations du droit administratif*, th. Univ. Nanterre, 2010, p. 411 et s.

²³² P. PONCELA, « Les naufragés du droit pénal », *Arch. Pol. Crim.*, 2016, n°38, p. 7 et s. ; J. ALIX, O. CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *RSC*, 2017, p. 845.

²³³ Par exemple les mesures individuelles d'interdiction de quitter le territoire français prévues à l'article L. 224-1 CSI.

²³⁴ J. ALIX, *Terrorisme et droit pénal. Étude critique des infractions terroristes*, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2010, p. 194 et s.

sur la nécessité d'étendre ces garanties aux mesures de police, et partant, sur la pertinence de leur distinction avec les sanctions administratives²³⁵.

865. En effet, la jurisprudence administrative distingue mesure de police et sanction administrative - principalement dans le but de déterminer l'application des garanties liées à la nature répressive des sanctions. La distinction repose sur les motifs de fait inspirant la mesure – le trouble à l'ordre public pour la police ou la faute commise par l'administré pour la sanction - et son but – la protection de l'ordre public ou la répression²³⁶. Or, le droit pénal de police est un droit pragmatique recherchant avant tout le rétablissement de l'ordre public. La faible individualisation de ses sanctions et leur dimension objective, voire réelle, les rapproche fortement des mesures de police administrative. La distinction entre la situation factuelle de trouble à l'ordre public et la qualification d'une faute est relative en la matière. Ce n'est pas véritablement une faute qui est reprochée en matière de contravention, de délit ou de sanction administrative de police mais une simple situation de manquement à la réglementation. La faute caractérisant les infractions de police présente aussi une dimension objective et matérielle rendant délicate, conceptuellement et pratiquement, sa distinction avec la situation de trouble à l'ordre public justifiant la qualification de mesure de police. De même, qu'il s'agisse des infractions pénales ou administratives, elles tendent au prompt rétablissement de l'ordre public et à la neutralisation de la situation de manquement, finalités classiquement rattachées à la mesure « *préventive* » de police. Cette ambivalence se retrouve dans la jurisprudence du Conseil d'État relative aux fermetures administratives de débits de boissons et de tabac. Ce dernier considère que de telles mesures ont « *pour objet de prévenir le risque d'atteinte à l'ordre public que constituerait la réitération des manquements constatés* » et constituent dès lors des mesures de police et non pas des sanctions administratives²³⁷. De nouveau, l'opposition opérée entre la finalité préventive et la finalité répressive s'érode²³⁸. Prenant l'exemple du retrait de point affecté au permis de conduire, P. Bourdon estime ainsi que « *dans toute mesure de sanction, il y a un élément de police* » et que

²³⁵ P. ex. : L. CARAYON, « Menace à l'ordre public et expulsion d'un ressortissant étranger souffrant de troubles psychiatriques : quand le soupçon prévaut sur la protection », *RDSS*, 2015, p. 843.

²³⁶ CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, La documentation française, 1995, p. 35 et s. ; J. PETIT, « Police et sanction », *JCP A*, 2013, n°11, p. 2073 ; N. PAGET-BLANC, « La distinction entre mesure de police administrative et sanction administrative », X. DUPRÉ DE BOULOIS, « Observations », in X. DUPRÉ DE BOULOIS (dir.), *Les classifications en droit administratif*, op. cit.

²³⁷ V. CE, 10 oct. 2012, *SARL Le Madison*, n°345903 ; CE, 17 juin 2019, *Min. Action et des Comptes publics*, n°427921.

²³⁸ Sur les rapprochements entre les deux mesures, tels qu'ils sont révélés par la jurisprudence administrative V. N. PAGET-BLANC, op. cit.

l'administration met en avant cet élément dans le but d'écarter l'application du régime des sanctions²³⁹. En mettant en lumière la proximité matérielle entre la mesure de police et l'infraction de police, la notion de droit pénal de police remet donc en cause l'opposition entre sanction et mesure de police et pose la question de la pertinence de la distinction de régime qui en découle.

866. Sans doute, ce constat n'épuise pas à lui seul la question de l'intérêt de distinguer le régime de la répression administrative de celui des mesures de police. Il y aurait de toute évidence de sérieuses difficultés à soumettre l'ensemble des mesures de police administrative au régime de la matière pénale, puisque la distinction est vraisemblablement d'ordre fonctionnel²⁴⁰. En revanche, la proximité matérielle entre les deux types d'actes pose la question de la pertinence des critères mobilisés par le juge et le législateur pour qualifier un acte de sanction ou de mesure de police. Une voie envisageable consisterait à se fonder sur la gravité de l'atteinte découlant d'une mesure plutôt que sur sa finalité afin de déterminer son régime²⁴¹. Cette méthode présenterait pour avantage d'être en cohérence avec la réalité des pratiques administratives. Elle pourrait néanmoins produire des effets paradoxaux. Dans la mesure où certaines mesures de police sont plus attentatoires à la situation de leur destinataire que des sanctions administratives, elles bénéficieraient d'un régime plus protecteur que des mesures répressives²⁴².

867. En révélant les interactions complexes entre les droits pénal et administratif, le droit pénal de police pose la question du bien-fondé des distinctions entre droit pénal et droit administratif et entre mesure de police et sanction administrative. Il souligne l'imbrication entre les deux branches du droit et le caractère mouvant des lignes de démarcation qui les séparent. Au regard de l'intensification des pouvoirs de l'administration et de l'influence notable du droit administratif en matière d'infractions de police, la question se pose alors de savoir si elles devraient être maintenues dans le droit pénal.

²³⁹ P. BOURDON, *op. cit.*, p. 54.

²⁴⁰ É. PICARD, *op. cit.*, p. 356 et s.

²⁴¹ G. MARCOU, *op. cit.*, p. 67 ; P. Bourdon souligne utilement qu'en dehors du droit de la police, de nombreuses qualifications sont fondées sur les effets des mesures. V. P. BOURDON, *op. cit.*, p. 56.

²⁴² On songe, par exemple, aux mesures de fermeture définitive d'un établissement ayant commis des manquements répétés à une réglementation, qui sont parfois qualifiées de mesures de police administrative. V. CE, 6 fév. 2013, *Pesteil*, n°363532.

B) Un outil à visée pratique : l'hypothèse de la dépenalisation du droit pénal de police

868. Un constat de dépenalisation rampante du droit pénal de police.

L'important développement des sanctions administratives dans les secteurs organisés autour de polices administratives pourrait être perçu comme un mouvement de dépenalisation rampant du droit pénal de police. Cette tendance est particulièrement perceptible en matière d'infractions à la sécurité et à l'hygiène au travail et en droit pénal de l'environnement, où les mêmes manquements sont fréquemment passibles de sanctions pénales ou administratives. La coexistence des infractions pénales et administratives serait même spécifique aux droits pénaux techniques. Dans les contentieux répressifs confiés aux autorités administratives indépendantes, l'apparition de la répression administrative a plutôt eu pour effet d'évincer les sanctions pénales²⁴³. Le mouvement de dépenalisation douce n'est pas limité aux droits techniques. Il se retrouve également en matière de police générale. L'article L. 2212-2-1 du Code général des collectivités territoriales, introduit par la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 autorise le maire à prononcer des amendes administratives à l'encontre des administrés ne respectant pas les règlements de police qu'il adopte. Il peut également prononcer une amende jusqu'à 150 000 euros pour non-respect de la réglementation des déchets²⁴⁴.

869. Dans la mesure où les infractions pénales n'ont pas été supprimées suite à l'institution des sanctions administratives, il ne s'agit pas à proprement parler de mouvements de dépenalisation. En droit répressif de l'environnement, un rapport de la Cour de cassation déplore ainsi la « *dépenalisation de fait* » des infractions²⁴⁵. Ces mouvements posent la question de l'intérêt de maintenir les infractions de police dans le champ du droit pénal. En effet, le législateur institue des mécanismes de répression administrative afin de pallier les insuffisances de la répression pénale. Il estime également l'administration mieux à même de déterminer l'opportunité de poursuivre les délinquants en tant qu'elle est à l'initiative des prescriptions sanctionnées²⁴⁶. Il s'agirait donc de savoir si le législateur devrait approfondir ce

²⁴³ G. MARCOU, *op. cit.*, p. 79.

²⁴⁴ Art. L. 541-3 C. envir. ; V. DONIER, « L'objectif de renforcement du pouvoir de police du maire : quelle effectivité ? », *RFDA*, 2020, p. 247 ; B. FAURE, « Les communes : le retour », *AJDA*, 2020, p. 557.

²⁴⁵ COUR DE CASSATION, *Le traitement pénal du contentieux de l'environnement*, 2018, p. 8.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 43 et s. observant la nécessité de spécialiser le contentieux au sein des juridictions.

mouvement et faire le choix de qualifier administrativement l'ensemble de ces infractions.

870. Des propositions de plus en plus nombreuses de dépenalisations sectorielles. La question de la dépenalisation de certaines infractions pénales revient souvent dans le paysage doctrinal français. La doctrine s'interroge sur l'intérêt de maintenir la catégorie des contraventions au sein du droit pénal et sur la possibilité de les faire basculer dans le champ de la répression administrative²⁴⁷. Des propositions vont également dans le sens de dépenalisations sectorielles par la substitution de mécanismes extérieurs au droit répressif ou par l'attribution de pouvoirs répressifs à des autorités administratives. Depuis le début du XXI^e siècle, plusieurs propositions tendent ainsi à renforcer les pouvoirs des maires en matière de petite délinquance et à dépenaliser une partie de ce contentieux²⁴⁸. Il a pu être observé à ce titre une « *tentation de transférer aux maires ou aux présidents de conseils généraux le pouvoir juridictionnel de décider de "sanctions" (comme la réparation ou le travail d'intérêt général dont sont privés les juges de proximité), alors qu'ils n'ont aucune légitimité pour exercer ce pouvoir juridictionnel* »²⁴⁹.

871. Par ailleurs, les propositions de dépenalisation des infractions pénales au profit de qualifications administratives se multiplient dans les secteurs techniques. En droit pénal du travail, L. Gamet observe la multiplication d'obligations réglementaires pénalement sanctionnées et propose de ramener l'ensemble de ces infractions – désormais contraventionnelles, correctionnelles ou administratives - dans le champ de la répression administrative. Grâce à cette solution on pourrait, selon l'auteur, « *retrouver le sens qu'on prêtait autrefois à la répression des contraventions de police* » et dresser une frontière davantage cohérente entre les infractions portant atteinte à certaines valeurs et de simples infractions « *destinées à imposer le respect d'une discipline collective* »²⁵⁰.

²⁴⁷ Parfois, la proposition est inversée. Ainsi, P. Lascoumes et C. Barberger ont proposé de créer une contravention de la 5^e classe punissant tout manquement à une prescription administrative sur le modèle R. 610-5 du Code pénal. V. C. BARBERGER *et al.*, *Le Temps perdu à la recherche du droit pénal : incessants et discrets les changements en droit pénal administratif comme mode de changement du droit pénal*, op. cit.

²⁴⁸ Le rapport Varinard proposait notamment de déjudiciariser les incivilités et d'en laisser le traitement, sous le contrôle du parquet, au maire et à une émanation du CLSPD. V. A. VARINARD, « Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales : 70 propositions pour adapter la justice pénale des mineurs », *rapport présenté le 3 déc. 2008*.

²⁴⁹ M.-M. BERNARD, « Juges et justice du XXI^e siècle : quid des juges de proximité et de leurs missions pénales ? », *Gaz. Pal.*, 2014, p. 7.

²⁵⁰ L. GAMET, « Le cumul des sanctions pénales et administratives en droit du travail », *Dr. Soc.*, 2024, p. 706.

872. De même, en droit pénal de l'environnement, de nombreux auteurs estiment nécessaire de définir plus rigoureusement les frontières entre le droit pénal de police et le droit pénal commun²⁵¹. Ils observent notamment que le droit pénal de l'environnement se saisit essentiellement de manquements aux prescriptions de police et manque d'incriminations autonomes – c'est-à-dire proprement pénales - appréhendant des atteintes concrétisées à l'environnement²⁵². Le rapport rendu par la Cour de cassation en 2018 au sujet du contentieux répressif environnemental va dans ce sens. Il propose de procéder à une vaste dépénalisation de ce contentieux et de le confier à une autorité administrative indépendante²⁵³. Certains auteurs tels que T. Fossier sont opposés à une dépénalisation au profit de l'administration, qui reviendrait à ne pas traiter le délinquant environnemental comme un « *bandit* »²⁵⁴.

873. En droit pénal de l'urbanisme, la dépénalisation est également envisagée par la doctrine²⁵⁵. Dénonçant la formation d'un « *faux droit pénal* » et d'un véritable « *droit administratif* » répressif, E. Dreyer a proposé de « *réfléchir à une procédure particulière permettant d'obtenir le rétablissement de la légalité en cas de manquement purement administratif, sans que le droit pénal soit mobilisé à cette fin* »²⁵⁶. Plus récemment, A. Saudubray, directeur national adjoint de la police judiciaire, s'est interrogé sur la possibilité de déjudiciariser – et non pas dépénaliser - le traitement de la délinquance de proximité. Il a notamment souligné la nécessité de réaliser des travaux dans divers « *contentieux de constatation pour lesquels les actes d'enquête se limitent à un simple acte de constatation* »²⁵⁷.

874. En droit de la consommation, C. Deveille-Fontinha, agente du ministère de l'Économie, a récemment observé la dépénalisation de fait des infractions à la consommation²⁵⁸. Elle a constaté l'efficacité du système institué, en ce que le taux de recouvrement des sanctions administratives introduites est satisfaisant. Elle met également en lumière l'orientation de la DGCCRF à concentrer son action sur les

²⁵¹ S. MABILE, « Vers une pénalisation du droit de l'environnement », *JCP G*, 2020, n°37, doct. 1001 ; V. SIZAIRE, « Peut-il exister un droit pénal de l'environnement ? », *Délibérée*, n°8, p. 42 et s.

²⁵² Certains proposent alors de faire rentrer les atteintes à l'environnement au sein du Code pénal. V. L. DE REDON, « Climat judiciaire et protection de l'environnement : pas de risque de surchauffe », *op. cit.*

²⁵³ COUR DE CASSATION, *Le traitement pénal du contentieux de l'environnement*, *op. cit.*, p. 67.

²⁵⁴ T. FOSSIER, « La nécessité et l'efficacité de la sanction pénale en droit de l'environnement », *Énergie-Env.-Infrastr.*, n°12, 2017, dossier « Le droit pénal face aux atteintes à l'environnement (Actes du colloque tenu à la Cour de cassation les 1^{er} et 2 juin 2017) », n°33.

²⁵⁵ H. PERINET-MARQUET, « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme », *D*, 1991, p. 37.

²⁵⁶ E. DREYER, « Pour une dépénalisation du droit de l'urbanisme ! », *op. cit.*

²⁵⁷ A. SAUDUBRAY, « L'avenir judiciaire de la police », in E. DREYER, P. BEAUVAIS, D. CHILSTEIN (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, *op. cit.*, p. 252.

²⁵⁸ C. DEVEILLE-FONTINHA, « Bilan de la mise en œuvre des sanctions administratives depuis la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation », *Contrats Concurrence Consommation*, n°1, 2025, dossier 4.

graves atteintes à l'économie, au détriment de la sanction des contraventions et délits. Celle-ci envisage actuellement une dépénalisation des contraventions de la cinquième classe qui font déjà l'objet d'un traitement administratif et il semble qu'elle ne soit pas opposée à une dépénalisation plus vaste sous réserve qu'elle demeure cohérente.

875. En dehors des domaines techniques, le Conseil d'État a également alerté le gouvernement sur la nécessité de donner une meilleure cohérence aux infractions aux règlements de police municipaux. Saisi pour avis du pouvoir de sanctions administratives des maires en cas de manquements aux règlements de police, il a émis une réserve au sujet de la coexistence croissante entre sanctions pénales et administratives en matière de police. Il a conclu son avis en estimant que « *la complexité résultant de cette superposition devrait conduire le Gouvernement à engager une réflexion sur la simplification du dispositif d'ensemble et la bonne articulation des différentes mesures entre elles. De manière plus générale, il serait utile que cette étude se penche sur les principes gouvernant la sanction des infractions aux règles de police, que celles-ci soient édictées par des autorités de l'État ou des autorités décentralisées* »²⁵⁹.

876. Il a pu être observé que la capacité d'un système juridique à départager rationnellement les champs du droit pénal et du droit administratif dépend étroitement de l'existence d'un cadre théorique et doctrinal à l'appréhension des illicites pénaux et administratifs²⁶⁰. Il s'agit donc de mobiliser la notion de droit pénal de police et le cadre théorique qui la sous-tend afin d'envisager la manière dont il pourrait permettre d'introduire une frontière cohérente entre les deux branches du droit. Dans ce contexte, il s'agit de s'interroger sur l'intérêt d'une dépénalisation des infractions de police, sur la faisabilité d'un tel projet ainsi que sur son éventuel périmètre.

877. **La proposition d'une méthode de dépénalisation.** Une politique efficace de dépénalisation doit prendre appui sur des critères objectifs et opérationnels afin de permettre aisément aux pouvoirs publics de délimiter les champs de l'illicite pénal et de l'illicite administratif. La définition du droit pénal de police repose sur de tels critères et pourrait constituer l'assise d'un mouvement de dépénalisation. Ainsi, pourraient être dépénalisées les infractions 1) aux règlements de police administrative 2) lorsque ces manquements n'emportent pas en eux-mêmes

²⁵⁹ CE, Avis, 5 sept. 2019, n°395312.

²⁶⁰ *Supra* n°158 et s.

d'atteinte à l'ordre public 3) et pour lesquels un élément moral atténué est exigé. Certaines variables pourraient être introduites afin de donner une certaine marge de manœuvre au législateur. Lorsque l'élément moral est intentionnel et soumis à un régime probatoire de droit commun, l'infraction pourrait être maintenue dans le droit pénal. Il serait également souhaitable de dégager des critères tenant au degré de l'atteinte à certains droits des prévenus afin de délimiter le champ du droit pénal et du droit administratif. Par exemple, les infractions à des mesures affectant fortement la liberté personnelle telle que l'entend le Conseil constitutionnel pourraient être maintenues dans le champ pénal. On songe aux infractions aux règlements de la police des étrangers ou des polices de la lutte contre le terrorisme. Plus généralement, en s'inspirant des critères proposés par M. Delmas-Marty lors de la rédaction du nouveau Code pénal, le législateur pourrait tenir compte des impératifs d'utilité et d'efficacité de la répression²⁶¹.

878. Les infractions recensées deviendraient des sanctions administratives pour lesquelles seules des peines d'amende ou des peines extra-patrimoniales seraient prononcées. L'emprisonnement, qui n'est presque jamais prononcé et dont l'efficacité semble douteuse eu égard aux fonctions des infractions, disparaîtrait étant donné que cette peine ne peut être prononcée en matière administrative²⁶². Les juridictions pénales seraient dessaisies de l'ensemble de ces infractions au profit d'un contrôle *a posteriori* devant les juridictions administratives. Des obligations d'exercice de recours préalable obligatoire seraient certainement prévues. Il pourrait également être envisagé de confier certaines infractions à la compétence *a priori* du juge administratif sur le modèle de ce qui existe en matière de contraventions de grande voirie. Par exemple, les sanctions relatives aux infractions de nature délictuelle pourraient être prononcées par le juge administratif. L'acclimatation du juge administratif à ces contentieux ne serait pas nécessairement difficile, sachant qu'il est déjà amené à appliquer des règles de droit pénal²⁶³.

879. **Les éléments préalables à une dépenalisation d'ampleur.** Pour qu'elle puisse être concrètement mise en œuvre, la dépenalisation du droit pénal de police devrait prendre appui sur une importante refonte du droit répressif administratif et

²⁶¹ M. DELMAS-MARTY, « Pour des principes directeurs de législation pénale », *RSC*, 1985, p. 225 ; *JO Sénat*, séance 9 mai 1989, p. 558.

²⁶² Cons. Cons., 28 juill. 1989, n°89-260 DC, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, cons. 6 ; Cons. Cons., 27 févr. 2015, n°2014-450 QPC, *M. Pierre T. et a.*

²⁶³ A. SAILLARD, *L'appropriation des règles pénales par le juge administratif répressif*, th. Univ. Orléans, 2000 ; S. NIQUÈGE, *Juge administratif et droit pénal*, th. Univ. Pau, 2007.

sur un véritable travail de mise en cohérence des normes répressives. Tout d'abord, transférer aux autorités administratives la sanction des règlements de police impliquerait de renforcer les moyens humains de détection et de répression de l'administration. Si de nombreux corps administratifs spécialisés ont été créés dans cette optique, il s'agirait de clarifier leurs attributions et de renforcer la collaboration avec les autorités judiciaires pour ce qui concerne l'exercice des pouvoirs de police judiciaire²⁶⁴. Puisque l'administration deviendrait l'autorité répressive de principe, elle devrait également développer une politique répressive claire et la communiquer de manière transparente²⁶⁵. Au fond, le régime de la répression administrative devrait être harmonisé et codifié afin d'apporter des garanties plus visibles aux justiciables - le cas échéant, en prévoyant des règles adaptées à la répression disciplinaire. Cet élément est essentiel car il est le fondement de toute politique légitime et sérieuse de dépenalisation. Certains éléments du droit pénal devraient être pleinement transposés à la répression administrative notamment la définition de délais de prescription de l'action publique²⁶⁶.

880. Sur le plan de la sélection des infractions, la dépenalisation devrait prendre appui sur un travail de recensement des infractions à dépenaliser et de définition des infractions pénales à créer. Par exemple, la dépenalisation des manquements aux règlements de police environnementaux devrait être réalisée de concert avec l'institution d'infractions autonomes réprimant les atteintes concrètes à l'environnement²⁶⁷. À nouveau, la dépenalisation serait l'occasion de faire un état des lieux du droit pénal commun. Elle mettrait fin à la situation actuelle dans laquelle les pouvoirs publics se reposent sur les autorités de police administrative pour définir le droit pénal technique tout en admettant l'inefficacité de ce droit à réprimer des actes attentatoires à l'ordre public²⁶⁸. Il faut relever que plusieurs pays

²⁶⁴ CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*, op. cit., p. 225 et s.

²⁶⁵ C. CHASSANG, « La communication des administrations sur leur politique répressive : prendre modèle sur le droit pénal ? », *RSC*, 2019, p. 55.

²⁶⁶ En l'état, il y a simplement l'exigence que l'action publique soit exercée dans un délai raisonnable. V. CE, 5 oct. 2018, *M. B.*, n°408665.

²⁶⁷ Toutefois, récemment, une directive va dans le sens d'un renforcement des infractions autonomes du droit pénal de l'environnement. V. Dir. (UE) 2024/1203 du Parlement européen et du Conseil du 11 avr. 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant les dir. 2008/99/CE et 2009/123/CE ; T. BOUNFOUR, « Vers une transposition ambitieuse de la nouvelle directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal », *D*, 10 janv. 2025.

²⁶⁸ Ainsi, T. Fossier et J.-H. Robert observent que « si le droit pénal ne remplit pas parfaitement les fonctions qu'on attend de lui, la faute revient aux bureaux qui ont rédigé ses textes constitutifs et qui manifestent quelque ignorance des principes du droit pénal substantiel et procédural ». V. T. FOSSIER, J.-H. ROBERT, *Droit répressif de l'urbanisme*, op. cit., p. 3.

se sont orientés vers la dépenalisation des infractions réglementaire, notamment l'Allemagne²⁶⁹. Le droit comparé serait ainsi d'un important secours en la matière car il fournirait une feuille de route au législateur.

881. Intérêts et risques d'une dépenalisation d'ampleur. Plusieurs séries de considérations plaident en faveur d'une dépenalisation des infractions de police. Les premières sont relatives à la cohérence du système répressif. Substituer des sanctions administratives à l'ensemble des infractions aux prescriptions de police dresserait une frontière cohérente entre le droit pénal et le droit administratif et harmoniserait un état du droit s'orientant d'ores et déjà vers la dépenalisation de fait ou rampante des infractions de police. Les deuxièmes sont relatives à l'efficacité du système répressif. En ramenant l'ensemble des infractions de police dans un même cadre juridique, les limites du droit pénal apparaîtraient plus rapidement²⁷⁰. Le législateur se saisirait plus facilement de la nécessité de développer des infractions autonomes et pénaliserait mieux certaines atteintes aux valeurs essentielles de la société. En droit pénal de l'environnement, F. Rousseau a ainsi affirmé qu'« *un véritable droit pénal de l'environnement, ambitieux et porteur de valeur, ne pourra naître qu'en s'émancipant de la police administrative pour être plus complémentaire de celle-ci plutôt que dépendant* »²⁷¹. La force symbolique du droit pénal commun serait donc renforcée en transférant les infractions pénalo-administratives dans le champ du droit administratif. En dernier lieu, la dépenalisation des infractions de police renforcerait l'efficacité de la répression et les capacités de traitement du contentieux répressif par les juridictions. Les infractions seraient réprimées par l'administration de sorte que les juridictions ne seraient pas systématiquement saisies des infractions. Quand elles le seraient, on peut penser qu'elles seraient mieux à même de traiter les procédures répressives et de leur prêter l'attention qu'elles requièrent. Enfin, par leur formation, les juges administratifs seraient mieux à même de comprendre les subtilités de certaines réglementations. Cet enjeu est important car le juge judiciaire classe souvent sans suite les affaires portées devant lui ou abandonne les poursuites par manque de moyens²⁷².

²⁶⁹ *Supra* n°132 et s.

²⁷⁰ Sur ce débat en matière contraventionnelle, v. *Supra* n°118 et s.

²⁷¹ F. ROUSSEAU, « Technique et éthique du droit pénal français de l'environnement », *Énergie – Environnement – Infrastructures*, 2017, n°3, étude 10.

²⁷² L. REDON, *op. cit.* ; v. COUR DE CASSATION, *Le contentieux répressif de l'environnement, op. cit.*,

882. Le projet proposé peut sembler présenter une certaine radicalité et ne pas tenir compte des enjeux techniques et symboliques de la pénalisation des infractions de police. Il est certain que la voie pénale présente pour intérêt de renforcer la dimension symbolique de l'interdit. Elle agit sur les consciences et les représentations collectives et la pénalisation d'agissements exprime les valeurs de la société²⁷³. Sortir du droit pénal certaines contraventions ou délits de police pourrait alors être un signal ambivalent aux yeux des citoyens et nuire à la promotion de certaines valeurs. Cependant, les infractions de police sont peu entourées de symbolique. L'action administrative promeut également des valeurs et il s'agit là d'un élément au cœur de la police administrative. Il pourrait également être objecté que l'intervention du juge pénal participe elle aussi de la symbolique attachée à l'interdit et qu'il serait dangereux de généraliser le pouvoir de sanction des administrations. Sur ce point, l'administration possède de vastes pouvoirs de répression et peut prononcer des peines particulièrement élevées dans certains domaines. Par exemple, l'autorité des marchés financiers peut prononcer des sanctions pécuniaires d'un montant de cent millions d'euros ou du décuple du montant des profits éventuellement réalisés - le montant peut être porté à 15 % du chiffre d'affaires annuel total de la personne sanctionnée pour certains manquements²⁷⁴. Par ailleurs, les différentes évolutions observées depuis plusieurs décennies vont dans le sens d'une déjudiciarisation de fait des contentieux répressifs de police. L'intervention du juge pénal est de plus en plus virtuelle en matière d'infractions de police, soit que l'administration réprime elle-même les infractions au titre de ses pouvoirs de sanction, soit que l'agent de constatation de l'infraction recoure à l'amende forfaitaire – délictuelle ou contraventionnelle. Certains mécanismes de déjudiciarisation sont moins protecteurs que la répression administrative. L'amende forfaitaire par exemple s'inscrit dans un formalisme procédural particulièrement réduit²⁷⁵. La voie administrative lui est préférable car elle oblige l'administration à organiser un débat, à respecter le contradictoire et les autres principes applicables aux sanctions ayant le caractère de punition.

²⁷³ R. BADINTER, *Préface au Projet de nouveau Code pénal*, Paris, Dalloz, 1988, p. 31 ; M. VAN DE KERCHOVE, « La dimension symbolique du droit pénal et les limites de son instrumentalisation », in C.-A. MORAND et J. CHEVALLIER (dir.), *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Publisud, 1991, p. 109.

²⁷⁴ V. R. VABRES, « Autorité des marchés financiers – Pouvoir de sanction », *JurisClasseur Sociétés Traités*, Fasc. 1511, 2023, n°7 et s.

²⁷⁵ *Supra* n°232 et s.

883. Les risques réels d'une dépenalisation d'ampleur du droit pénal de police sont plutôt d'ordres logistique et juridique. Le transfert de l'ensemble du contentieux des infractions de police aux autorités administratives risquerait de les submerger humainement et matériellement. Il n'est pas certain que le juge administratif puisse absorber le contentieux qui en découlerait. Dans une telle hypothèse, il serait à craindre que, pour pouvoir gérer les flux de contentieux générés, de nouveaux mécanismes de simplification des procédures émergent et qu'ils aient pour effet de limiter les droits des prévenus. L'exemple allemand en témoigne puisque ce que les pouvoirs publics ont gagné sur le terrain de l'efficacité de la répression des *Ordnungswidrigkeiten*, ils l'ont perdu sur celui des garanties offertes aux justiciables²⁷⁶. Il s'agit d'un élément de taille et certainement, du risque le plus important à une dépenalisation d'ampleur.

884. En conclusion, les réflexions sur les voies de dépenalisation du droit pénal de police n'invitent pas spécifiquement le législateur à procéder à une dépenalisation générale du droit pénal de police. Elles ont plutôt pour objet de rappeler les impératifs à concilier pour définir un partage raisonnable entre les mécanismes pénaux et administratifs dans un contexte de dépenalisation rampante de certaines infractions. Faut-il préférer le *statu quo* actuel et admettre une dépenalisation de fait du droit pénal de police ? Ou bien est-il plus intéressant d'encadrer en amont ce phénomène et de dégager des méthodes homogènes ? Dans cette dernière option, la protection de certaines réglementations et donc de certains biens gagnerait en efficacité. Cependant, il est probable que les garanties opposables aux justiciables s'atténueraient. Finalement, la question est celle de la balance entre les intérêts liés à la répression et à sa gravité et ceux liés à la protection et aux droits des individus face à l'autorité répressive.

885. Ces constats posent la question de la pertinence de maintenir certaines infractions dans le champ pénal lorsque leur finalité est d'assurer une discipline collective plutôt que de protéger des valeurs fondamentales. Une dépenalisation radicale suppose un important travail de refonte et de clarification des régimes répressifs, afin d'assurer une cohérence entre les normes réprimées et de préserver les droits des justiciables pour que le contrevenant ne soit pas lésé. Le succès d'une telle réforme dépendrait non seulement de la capacité des autorités administratives à absorber ces contentieux mais aussi de leur aptitude à développer des garanties

²⁷⁶ ISPEC, *Quelles réponses à la petite délinquance ? Étude du droit répressif français sous l'éclairage comparé du droit répressif allemand*, PUAM, 2002, n°1444.

procédurales solides. Dans cette perspective, la réflexion autour de critères objectifs délimitant les champs du pénal et de l'administratif apparaît essentielle pour éviter les dérives tout en tirant parti des opportunités offertes par une répression administrative renforcée.

Conclusion du Chapitre 2

886. Répondant à une fonction semblable, les contraventions, délits et sanctions administratives réprimant des manquements aux prescriptions de police peuvent être appréhendés comme relevant d'une même notion : le droit pénal de police. L'analyse de différentes sanctions contenues dans les branches du droit marquées par des impératifs de police indique que les infractions réprimant les violations de police à titre préventif sont soumises à un régime unitaire. Le régime du droit pénal de police repose sur une généralisation du régime contraventionnel aux délits et sanctions administratives de police. Il souligne que le droit pénal de police constitue le droit commun de la contravention et que le régime contraventionnel constitue une inspiration importante dans le régime des autres infractions de police.

887. Le droit pénal de police est une notion technique en ce qu'il décrit le régime juridique applicable aux infractions qui le composent. Il est également une notion à visée conceptuelle et critique. En soulignant la relation consubstantielle entre la sanction répressive et l'acte réglementaire de police - qu'il soit général ou spécial - il invite à revisiter la théorie de la police administrative et à réévaluer la place de la sanction comme critère de la police. En effet, dès lors que le droit positif tend à sanctionner l'ensemble des manquements aux actes réglementaires de police, il est possible d'affirmer que la sanction est un critère de l'acte normatif de police.

888. Par ailleurs, en tant que notion hybride, il permet de porter un regard critique sur certains rapprochements contemporains entre le droit pénal et le droit de la police administrative. Enfin, en révélant l'importance numérique d'infractions aux règlements de police, la notion de droit pénal de police pose la question de savoir si certains agissements ne gagneraient pas à être soustraits du droit pénal pour rejoindre la répression administrative. Le droit positif s'oriente fortement vers la dépénalisation de fait de certains pans du droit pénal de police. Dans la mesure où ce phénomène se déploie en dehors de tout cadre formel, une réflexion sur les différentes pistes de dépénalisation envisageables ainsi que sur les paramètres nécessaires à leur réalisation s'impose. Un tel projet est complexe et implique de délicats arbitrages. Néanmoins, dès lors que le droit pénal de police sanctionne de simples violations de règlements et non pas des atteintes concrètes à l'ordre public, sa dépénalisation - appelée des vœux de nombreux auteurs - est envisageable. Elle renforcerait notamment l'efficacité du droit pénal commun et encouragerait le législateur à instituer des infractions autonomes dans certaines branches du droit.

En somme, l'étude du droit pénal de police s'affirme comme une invitation pour le législateur à se saisir de la question de la définition des frontières entre le droit pénal et le droit administratif, à une heure où le droit pénal tend de plus en plus à servir la fonction de police administrative.

CONCLUSION DU TITRE 2

889. Le système répressif issu de la législation révolutionnaire et du Code pénal de 1810 posait la contravention comme la forme principale du droit pénal de police. Les règlements de police municipaux et centraux étaient sanctionnés de peines contraventionnelles modiques notamment celles prévues par l'article 471§15 du Code pénal. La rigidité du modèle contraventionnel ne posait pas de réelles difficultés dans la mesure où l'objectif était moins de réprimer sévèrement les contrevenants que de conforter la force obligatoire des règlements de police.

890. L'important développement des polices spéciales tout au long des XIX^e et XX^e siècles a toutefois mis en lumière les insuffisances du modèle contraventionnel. Ces polices ont vocation à aggraver et à diversifier les sanctions aux prescriptions qu'elles renferment, ce qui paraissait faiblement compatible avec la faible gravité et la fixité des contraventions. Dans ce contexte, des délits puis des sanctions administratives ont progressivement été institués en matière de police. Assimilés aux contraventions sur le plan de leur régime, ils se sont progressivement affirmés comme des formes concurrentes d'infractions de police.

891. La notion de droit pénal de police n'a pas survécu à la diversification des formes répressives. La doctrine s'en est progressivement détournée, laissant place à une fragmentation des concepts et à une dissolution du cadre théorique qui permettait d'en appréhender l'unité. L'éclatement du droit pénal de police a également été accentué par l'évolution du régime de la contravention. Les réformes entreprises au milieu du XX^e siècle ont notamment conduit à intégrer au sein de la catégorie différents délits de droit pénal et à limiter l'unité de la contravention autour de la police. Ces mouvements ont amené une partie de la doctrine à observer l'érosion de la contravention de police. Toutefois, l'analyse de la place qu'occupent les contraventions au sein des dispositifs répressifs de police souligne qu'elles assurent fréquemment la sanction des violations des règlements de police. Leur régime de droit commun reste étroitement associé au droit pénal de police. Indépendamment des évolutions qui ont affecté son régime et sa définition, la contravention reste donc essentiellement une infraction de police.

892. Par ailleurs, si la contravention a été concurrencée par d'autres dispositifs, notamment les délits de police et les sanctions administratives répressives, le régime de ces infractions s'est construit par un emprunt au régime contraventionnel. Le droit pénal de police n'a donc pas disparu, mais il s'est diffusé

dans des infractions variées en reprenant les caractéristiques communes aux contraventions.

893. La disparition de la notion de droit pénal de police n'est pas neutre : elle participe de l'occultation des procédés répressifs de police. Elle exprime la difficulté de la doctrine à concevoir un droit pénal de police ayant un champ vaste, dépassant la seule protection de l'ordre public général. En proposant une définition actualisée de cette notion, il s'agit de porter un regard renouvelé sur la place et les formes de la répression de police dans le droit contemporain. À ce titre, le droit pénal de police peut être défini comme l'ensemble des infractions punissant les manquements aux règlements de police à titre préventif. Il repose sur un réseau varié et pragmatique de sanctions ayant en commun de présenter une faible dimension rétributive. Il tend essentiellement à rétablir l'ordre et à neutraliser les manquements aux prescriptions de police. Les traces de ce droit peuvent être trouvées dans de nombreuses réglementations techniques telles que le droit de l'environnement, de l'urbanisme, de la sécurité au travail et le droit forestier. Il a conservé de nombreux éléments caractéristiques de l'ancienne notion d'infraction de police notamment l'orientation de ses règles vers l'utilité publique au détriment de l'impératif de justice. Une certaine circularité s'observe : le droit pénal de police contemporain tend à recouvrer ses formes anciennes. Son contenu et sa conceptualisation dépendent des mutations de la police ce qui confirme son inscription fondamentale au sein de la fonction de police.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

894. La notion de droit pénal de police est apparue dans la doctrine de l'Ancien Régime afin de rendre compte de l'existence d'infractions dont le contenu et le régime relevaient de la fonction de police plutôt que de la justice. Si cette notion a progressivement disparu de la doctrine, elle demeure structurante du droit positif. Elle permet de conceptualiser la nature singulière de la contravention au sein du droit répressif. Elle a essentiellement pour fonction de réprimer les manquements aux règlements de police et obéit à un régime inspiré de la police administrative. Son droit est sanctionnateur en ce sens qu'il tire ses règles et ses fondements d'une branche de droit extérieure au droit pénal : le droit administratif.

895. L'étude de la formation historique de la contravention et de son évolution au cours de l'époque contemporaine souligne qu'elle est la forme privilégiée du droit pénal de police. Toutefois, dès lors que les formes des infractions de police dépendent du champ et des contours de la police administrative, la contravention n'est plus la seule infraction de police. Le renforcement de la police centrale, la multiplication des polices administratives spéciale et la demande croissante de renforcements des pouvoirs répressifs des autorités administratives ont conduit à l'apparition de délits et sanctions administratives de police. Ces infractions sont soumises à un régime inspiré des contraventions et relèvent dès lors du droit pénal de police. La réactualisation de cette notion met en lumière la diversité et l'unité des procédés répressifs de la police administrative indépendamment de la qualification pénale ou administrative retenue par le législateur. Elle permet de concevoir un champ hybride du droit pénal et du droit administratif.

CONCLUSION GÉNÉRALE

896. La contravention, un espace intermédiaire entre droit pénal et droit administratif. La loi pénale et la mesure de police administrative sont souvent pensées comme les deux faces d'une même fonction : celle tendant à assurer la discipline nécessaire à la vie en société. La première réalise cette mission en punissant des individus s'engageant dans des actions contraires aux valeurs fondamentales de la société. La seconde prévient et neutralise des troubles objectifs à l'ordre public. Si cette opposition structure une partie du droit positif, certaines infractions se situent dans un espace intermédiaire entre les deux procédés. Cette idée avait déjà été avancée par Montesquieu dans son ouvrage *De l'Esprit des lois*. Il affirmait : « *Il y a des criminels que le magistrat punit, il y en a d'autres qu'il corrige ; les premiers sont soumis à la puissance de la loi, les autres à son autorité (...). Dans l'exercice de la police, c'est plutôt le magistrat qui punit, que la loi ; dans les jugements des crimes, c'est plutôt la loi qui punit, que le magistrat* »¹. Ce passage fait ressortir l'ambiguïté de certaines infractions situées à la frontière entre droit pénal et police administrative, entre sanction pénale et sanction administrative. L'étude des contraventions a permis de prolonger cette réflexion en envisageant leur place au sein de la dualité entre droit pénal et droit administratif.

897. La première partie de la thèse a démontré que les contraventions se situent en marge du droit pénal et présentent une certaine parenté avec les procédés relevant du droit administratif. Ces infractions relèvent assurément du droit pénal dans la mesure où elles figurent au sein de la classification tripartite consacrée par le Code pénal. Toutefois, certains éléments caractéristiques des contraventions dévoilent une proximité matérielle et organique avec les sanctions administratives. Les deux catégories de sanctions ont principalement pour objet de réprimer des manquements à des normes administratives et reposent sur une procédure répressive peu juridictionnalisée. Elles sont également soumises à des garanties pénales d'intensité similaire. Dans les deux hypothèses, les règles issues du droit pénal trouvent à s'appliquer mais elles connaissent certaines limitations au nom de l'efficacité de la répression. En ce sens, contraventions et sanctions administratives constituent des infractions à dominante administrative.

¹ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Veuve Dabo, 1824, Liv. XXVI, chap. XXIV « *Que les règlements de police sont d'un autre ordre que les autres lois civiles* ».

898. Par ailleurs, les contraventions s'éloignent des crimes et délits en raison des liens profonds qu'elles entretiennent avec la fonction de police administrative. Définies par le pouvoir réglementaire, les incriminations contraventionnelles n'apparaissent pas comme d'authentiques normes pénales. Sur le plan contentieux, elles sont assimilées à des mesures de police adoptées par l'exécutif au titre de ses pouvoirs propres. Les sanctions instituées par le pouvoir réglementaire font l'objet d'un contrôle de proportionnalité original. Le juge administratif mobilise conjointement le contrôle applicable aux lois pénales et celui applicable aux mesures faiblement rétributives telles que les mesures de sûreté et les mesures de police administrative. L'analyse du contentieux des règlements relatifs aux contraventions démontre donc qu'aux yeux du juge administratif, ces infractions ne constituent pas véritablement des normes pénales mais plutôt des procédés accessoires à la réglementation de police.

899. Cette idée est confortée par l'étude de l'objet, des finalités et du régime juridique des contraventions. Dans l'ensemble, elles ont pour fonction d'apporter une sanction aux manquements aux règlements de police et de protéger l'ordre public administratif. Cette finalité se répercute dans leur régime, les contraventions épousant le régime de la police administrative. Elles sont des infractions préventives, matérielles et objectives constituées indépendamment de l'intention du prévenu et de la survenance d'une atteinte concrète à l'ordre public. Leurs éléments moral et matériel expriment alors l'influence de l'approche de l'ordre public propre à la police administrative. Plus spécifiquement, l'article R. 610-5 du Code pénal témoigne du lien consubstantiel entre contraventions et ordre public général. Par cette disposition, les différentes composantes de l'ordre public général – tranquillité, sécurité, salubrité, moralité publiques et dignité humaine – sont érigées en des valeurs sociales dont la protection nécessite systématiquement le recours au droit pénal. Sous ce prisme, les contraventions révèlent que l'ordre public administratif général relève du noyau dur du droit pénal. Au total, les contraventions relèvent formellement du droit pénal mais s'inspirent matériellement du droit administratif.

900. La contravention, infraction relevant du droit pénal de police. La deuxième partie de la thèse a permis de conceptualiser le caractère hybride des contraventions. En retraçant leur fonction et leur mutation au cours de l'histoire juridique, elle a mis en évidence une notion oubliée du droit français : le droit pénal

de police. Cette notion renvoie à l'ensemble des infractions aux règlements adoptés par les autorités de police et réprimées par ces dernières au titre de leurs attributs de police. Sous l'Ancien Régime, cette notion a été théorisée en France et en Allemagne. Elle exprimait l'originalité de certaines infractions obéissant à un régime guidé par l'utilité publique plutôt que par les principes de la justice pénale. Lors de la Révolution, cette portion du droit pénal a été fragilisée dans la mesure où elle apparaissait en contrariété avec les fondements de l'État libéral. Les principes de légalité des délits et des peines, de séparation des pouvoirs et de séparation des autorités administratives et judiciaires s'opposaient à l'admission du pouvoir répressif des autorités de police. Cependant, le droit pénal de police n'a pas pleinement disparu. Il a été maintenu dans sa dimension la moins attentatoire aux principes proclamés sous la forme du délit de police municipale.

901. Les codifications napoléoniennes ont consacré la classification tripartite des infractions et ont intégré les contraventions au sein du droit pénal. L'analyse critique de ce choix a permis de mettre en exergue l'enjeu centralisateur au cœur de l'intégration des contraventions au droit pénal. En les soumettant au droit pénal, le législateur entendait revenir sur la plénitude de la police municipale et acter la disparition du droit pénal de police. À partir de ce moment, la contravention a été conçue comme une simple catégorie technique du droit pénal définie par le critère de sa peine. Elle n'a toutefois pas perdu son enracinement au sein du droit pénal de police. Les nécessités de la pratique et le souci d'assurer la force exécutoire des règlements de police adoptés par les autorités centrales ont conduit à une réaffirmation de sa fonction de police. Tout au long du XIX^e, elle s'est illustrée comme le procédé normal d'exécution des règlements de police.

902. L'émergence des polices spéciales et des risques sériels a constitué un point de bascule dans l'histoire des contraventions et du droit pénal de police. Les polices spéciales ont révélé les limites du modèle contraventionnel et la nécessité d'apporter des sanctions variées aux différents règlements de police. Dans ce contexte, des délits et des sanctions administratives ont été institués afin de réprimer les violations aux réglementations de police spéciale. Face à la diversification des formes du droit pénal de police et à la dilatation de ses buts, la doctrine s'est progressivement détournée de cette notion au profit d'autres théories telles que le droit pénal administratif et le droit pénal technique. Dans le même temps, l'apparition de contentieux de masse a fragilisé l'unité notionnelle de la contravention autour de la police. Avec la création de la quatrième et de la

cinquième classes de contraventions, composées d'anciens délits déclassés, la doctrine a observé que la contravention était devenue une notion fonctionnelle visant à soumettre au juge de police des agissements de nature différente.

903. De nos jours, la contravention reste essentiellement une infraction de police. Bien qu'elle comprenne des agissements étrangers à la police et que certains éléments de son régime se rapprochent des règles applicables aux délits, le régime de droit commun des contraventions relève du droit pénal de police. Plus généralement, les reconfigurations du droit pénal de police observées tout au long des XIX^e et XX^e siècles ont eu pour effet de poser la contravention comme l'infraction de police de droit commun. Ainsi, si des délits et sanctions administratives présentent la même nature qu'elle, leur régime s'inspire du droit contraventionnel. Ces mouvements soulignent l'unité du droit pénal de police par-delà ses formes pénales et administratives. Le droit pénal de police désigne l'ensemble des infractions aux règlements de police punies lorsqu'elles poursuivent une finalité préventive. Droit pénal sanctionnateur, il constitue la partie du droit pénal servant l'efficacité de la police administrative.

904. Des propositions de remise en ordre théorique. Cette étude appelle plusieurs prolongements. En premier lieu, elle invite à repenser la frontière entre infraction pénale et sanction administrative. En maintenant dans le champ du droit pénal des sanctions qui en sont éloignées par leur nature et leur finalité, le droit français souffre d'une certaine incohérence. Une politique de dépenalisation inspirée des modèles européens permettrait de clarifier les domaines respectifs du droit pénal et du droit administratif et de réserver la répression pénale aux agissements attentatoires à des valeurs fondamentales. Elle impliquerait l'élaboration d'un régime cohérent et unifié des sanctions administratives. Une telle entreprise suppose également un effort de théorisation des illicites pénaux et administratifs. En effet, les systèmes proposant une définition ordonnée des champs pénaux et administratifs prennent appui sur un cadre théorique élaboré par la doctrine. La thèse appelle à enrichir le cadre théorique français, étape nécessaire à la rationalisation des lignes de partage entre les deux branches du droit.

905. En second lieu, l'observation des liens intimes entre sanction et mesure de police administrative pose la question du réexamen du rôle de la sanction dans la théorie de la police. Si toute violation d'un règlement de police entraîne une sanction – contraventionnelle, délictuelle ou administrative -, alors la peine devient

un critère essentiel de l'acte de police. La thèse rejoint une perspective doctrinale plus large appelant à une approche unifiée de la police qui croiserait le droit pénal et le droit administratif. Une telle démarche est nécessaire à l'approfondissement de la réflexion sur le droit pénal de police. En effet, en tant que droit pénal sanctionnateur, il met en œuvre des règles de droit administratif peu accessibles aux seuls pénalistes. Son étude complète supposerait un travail conjoint des chercheurs en droit pénal et en droit administratif et une étude plus poussée des polices spéciales pénalement sanctionnées en droit de l'environnement, en droit de l'urbanisme, en droit du travail, etc.

906. Pour conclure, le sujet des contraventions est d'apparence modeste mais il a permis des réflexions plus générales sur les dynamiques du droit pénal contemporain. Son étude a mis en lumière certaines des caractéristiques du droit pénal de l'avenir² : l'importance croissante du règlement comme source pénale, le rôle accru du droit administratif dans la répression et le recul du rôle du juge dans la mise en œuvre de la répression. La contravention est un symptôme discret mais éloquent de certaines évolutions dans l'articulation entre l'utilité et l'ordre public et les principes de la justice pénale. Alors que le droit pénal de police évoque une forme répressive surannée et peu compatible avec les exigences de l'État de droit, il semble continuer à structurer notre droit positif et à guider le choix des solutions en matière de police.

² E. DREYER, P. BEAUVAIS, D. CHILSTEIN (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, Dalloz, 2024.

BIBLIOGRAPHIE

I) Ouvrages généraux, cours, traités, manuels

A.

- ALLAND D. et RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la Culture juridique*, PUF, 2003.
ANCEL M., *Utilité et méthodes du droit comparé*, Ides et Calendes, 1971.
AUBOIN M., TEYSSIER A., TULARD J. (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen-Age à nos jours*, Robert Laffont, 2005.
AUBY J.-B., PERINET-MARQUET H., NOGUELLOU R., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, 2008.

B.

- BARBEY J. et al., *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, PUF, 2006.
BATBIE A., *Traité théorique et pratique du droit administratif*, tome I, Cotillon, 1861.
BECCARIA C., *Des délits et des peines*, trad. M. Chevallier, Librairie Droz, 1965.
BENOIT F.-P., *Le droit administratif français*, Dalloz, 1968.
BENTHAM J., *Traité de législation civile et pénale*, tome II, Rey et Gravier, 1830.
BEQUET L. (dir.), *Répertoire du Droit administratif*, Dupont, 1911.
BERGEL J.-L., *Théorie générale du droit*, Dalloz, 2012.
BERNARDINI R., DALLOZ M., *Droit criminel. Éléments préliminaires*, Bruylant, 2023.
BEZIZ-AYACHE A., *Dictionnaire de droit pénal général et procédure pénale*, Ellipses, 2016.
BIGOT G., *L'administration française. Politique, droit et société (1789-1870)*, tome I, LexisNexis, 2014.
BLANCHE A., *Étude pratique sur le Code pénal*, T VII, Cosse et Marchal, 1861.
BLANCHE A., *Études pratiques sur le Code pénal*, Bosse et Marchal, 1861.
BOITARD E., *Leçons de droit criminel*, Marchal et Billard, Paris, 1890.
BONGERT Y., *Histoire du droit pénal. Cours de Doctorat*, Éditions Panthéon Assas, 2012.
BOULOC B., *Droit pénal général*, Dalloz, 2023.
BOUZAT P., PINATEL J., *Traité de droit pénal et de criminologie*, Dalloz, 1970.
BOUZAT P., *Traité théorique et pratique du droit pénal*, Dalloz, 1951.
BURDEAU F., *Histoire du droit administratif*, PUF, 1995.

C.

- CAPITANT H., *Introduction à l'étude du droit civil. Notions générales*, A. Pedone, 1898.
CARBASSE J.-M., VIELFAURE P., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, PUF, 2014.
CARPENTIER V. E., SOLER-COUTEAUX P., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022.
CARRARA F., *Programme du cours de droit criminel*, Marescq Ainé, 1876.
CHAMPEIL-DESPLATS V., *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Dalloz, 2022.
CHAPUS R., *Droit administratif général*, tome I, Montchrestien, 2001.

CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Domat Montchrestien, 2004.
CHIFFLOT N., TOURBE M., *Droit administratif*, Sirey, 2022.
CONTE P., MAISTRE DU CHAMBON P., *Droit pénal général*, A. Colin, 2002.

D.

DARSONVILLE A., *Droit pénal général*, Dalloz, 2024.
DE LAUDABERE A., *Traité élémentaire de droit administratif*, LGDJ, 1980.
DE VILLIERS M., DE BERRANGER T., *Droit public général*, LexisNexis, 2020.
DECIMA O., DETRAZ S., VERNY E., *Droit pénal général*, LGDJ, 2016, n°3.
DECOCQ A., *Droit pénal général*, Armand Collin, 1971.
DECOCQ A., MONTREUIL J., BUISSON J., *Le droit de la police*, Litec, 1998.
DEGOFFE M., *Droit de la sanction non pénale*, Economica, 2000.
DESPORTES F., LE GUNHEC F., *Droit pénal général*, Economica, 2009.
DOMAT J., *Le droit public*, Paris, 1766.
DOMAT J., *Traité des Lois*, Caen, 1828.
DONNEDIEU DE VABRES H., *Traité de droit criminel et de législation comparée*, Sirey, 1946.
DREYER E., *Droit pénal général*, LexisNexis, 2024.
DU ROUSSEAUD DE LA COMBE G., *Traité des matières criminelles*, Le Gras, 1762.
DUCROCQ T., *Cours de droit administratif*, A. Durand, 1863.
DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, tome IV, Ancienne Librairie Fontemoing, 1924.
DUMONT G., SIRINELLI J., LOMBARD M., *Droit administratif*, Lefebvre Dalloz, 2023.

E.

EISENMANN C., *Cours de droit administratif*, Les cours du droit, 1953.
EISENMANN C., *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Éditions Panthéon Assas, 2002.
ESMEIN A., *Histoire de la procédure criminelle en France et spécialement de la procédure inquisitoire, depuis le XIIe siècle jusqu'à nos jours*, L. Larose, 1882.

F.

FARCY J.-C., *L'histoire de la justice française de la Révolution à nos jours*, PUF, 2001.
FAVOREU L. et al., *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 2024.
FERRI E., *La sociologie criminelle*, Rousseau, 1893.
FLEURIGEON R., *Code administratif, ou Recueil par ordre alphabétique de matières de toutes les lois nouvelles et anciennes relatives aux fonctions administratives et de police des préfets, sous-préfets, maires et adjoints... jusqu'au 1er janvier 1806*, tome II, Garnery, 1806.
FOSSIER T., ROBERT J.-H., *Droit répressif de l'urbanisme*, Economica, 2020.
FOULQUIER N., *Droit administratif des biens*, LexisNexis, 2024.
FREMINVILLE E.L.P., *Dictionnaire ou Traité de la police générale des villes, bourgs, paroisses, et seigneuries de la campagne*, Gissey, 1778.
FRIER P.-L., PETIT J., *Droit administratif*, LGDJ, 2024.

G.

GAROFALO F., *La criminologie*, F. Alcan, 1888.

GARRAUD R., *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, tome I, Sirey, 1913.

GAUDEMET Y., *Droit administratif*, LGDJ, 2024.

GENEVOIS B., GUYOMAR M., « Principes généraux du droit : principes de technique juridique du contentieux administratif », *Rep. cont. Admin.*, Dalloz, 2018.

GIRAUD C., *Essai sur l'histoire du droit français au Moyen-âge*, Videcoq père et fils, 1846.

GLASSON E., *Histoire du droit et des institutions de la France*, tome IV, F. Pichon, 1891.

GONOD P., MELLERAY F., YOLKA P. (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011.

GRÜN A., *Traité de la police administrative générale et municipale*, Veuve Berger-Levrault et fils, 1862.

GUIHAL D., FOSSIER T., ROBERT J.-H., *Droit répressif de l'environnement*, Economica, 2021.

GUILBON N.-A., *Traité de la police du roulage dans ses rapports avec la compétence des tribunaux de simple police*, Durand, 1857.

GUINCHARD S. (dir.), *Droit processuel. Droits fondamentaux du procès*, Dalloz, 2015.

GUINCHARD S., BUISSON J., *Procédure pénale*, LexisNexis, 2023.

H.

HAROUEL J.-L., BARBEY J., BOURNAZEL, E., THIBAUT-PAYEN J., *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, PUF, 2006.

HAURIOU M., *Précis de droit administratif*, Sirey, 1921.

HELIE F., CHAVEAU A., *Théorie du Code pénal*, E. Legrand et Descauriet, 1837.

HELIE F., *Traité de l'instruction criminelle ou théorie du Code d'instruction criminelle*, tome VI, Henrion Plon, 1867.

J.

JACOPIN S., *Droit pénal général*, Bréal, 2014.

JACQUOT H., PRIET F., MARIE S., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022.

JEANDIDIER W., *Droit pénal général*, Montchrestien, 1988.

JOSSEAUME R., LE DALL J.-B., *Droit routier*, LexisNexis, 2021.

JOSSERAND L., *Cours de droit civil positif français*, tome I, Sirey, 1938.

Journal des états généraux, convoqués par Louis XVI, le 27 avril 1789.

JOUSSE D., *Traité de la justice criminelle de France*, tome II, Debure, 1771.

K.

KOLB P., LETURMY L., *Droit pénal général. Les grands principes, l'infraction, l'auteur, les peines*, Gualino, Mémentos, 2011.

L.

LAFERRIERE E., *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*, tome I, LGDJ, 1887, réédition, 1989.

LAINGUI A., LEBIGRE A., *Histoire du droit pénal*, tome I, Cujas, 1979.

LAINGUI A., LEBIGRE A., *Histoire du droit pénal. La procédure criminelle*, Cujas, 2000.

LAMY, *Le Lamy environnement – Les déchets*, 2022.
 LARGUIER J., *Le droit pénal*, PUF, 2005
 LEAUTE J., VOUIN R., *Droit pénal et criminologie*, PUF, 1956.
 LEPINE L., *Du droit de police*, Sté Anonyme de la grande encyclopédie, 1900.
 LEVASSEUR G., STEFANI G., *Droit pénal général*, Dalloz, 1976.
 LINOTTE D., ROMI R., *Droit public économique*, LexisNexis, 2012.
 LOMBOIS C., *Droit pénal général*, Hachette, 1994.

M.

MAGNOL J., VIDAL G., *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire*, Rousseau et Cie, 1947.
 MARTIN O., *Histoire du droit français. Des origines à la Révolution*, CNRS Éditions, 2010.
 MAYAUD Y., *Droit pénal général*, PUF, 2021.
 MAYER O., *Droit administratif allemand*, tome I, V. Giard & E. Brière, 1904.
 MERLE R., *Manuel de droit pénal général complémentaire*, PUF, 1957.
 MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel, Problèmes généraux de la science criminelle*, tome I et II, Cujas, 2000.
 MINET C.-E., *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007.
 MOLINIER V., VIDAL G., *Traité théorique et pratique de droit pénal*, tome I, Rousseau A., 1893-1894.
 MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Veuve Dabo, 1824.
 MUYART DE VOUGLANS P.-F., *Les lois criminelles de France dans leur ordre naturel*, Paris, Merigot et Crapart, 1780.

O.

ORTOLAN, J.-L.-E., *Éléments de droit pénal*, H. Plon, 1859.

P.

PIN X., *Droit pénal général*, Dalloz, 2024.
 PLANIOL M., *Traité élémentaire de droit civil*, tome I, Librairie Cotillon, 1900.
 PLESSIX B., *Droit administratif général*, LexisNexis, 2024.
 PRADEL J., *Droit pénal comparé*, Dalloz, 2016.
 PRADEL J., *Droit pénal général*, Cujas, 2019.
 PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2023.

R.

RASSAT M.-L., *Droit pénal général*, Ellipses, 2017.
 RASSAT M.-L., *Droit pénal spécial*, Dalloz, 2018.
 RICCI J.-C., LOMBARD F., *Droit administratif des obligations*, Dalloz, 2018.
 RIVERO J., *Droit administratif*, rééd. 1960, Dalloz, 2011.
 ROBERT J.-H., *Droit pénal général*, PUF, 2005.
 ROBERT J.-H., REMOND-GOUILLOUD M., *Droit pénal de l'environnement*, Masson, 1983.
 ROBERT J., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, 2009.
 ROSSI P., *Traité de droit pénal*, tome I, Guillaumin et Cie, 1855.

ROYER J.-P., DERASSE N., ALLINNE J.-P. et al., *Histoire de la justice en France. Du XVIIIe siècle à nos jours*, PUF, 2016.

S.

SAINT-BONNET F., SASSIER Y., *Histoire des institutions avant 1789*, LGDJ, 2019.

SOULTAGES J.-A., *Traité des crimes*, Dupleix J., 1785.

SUEUR P., *Histoire du droit public français (XVe-XVIIIe siècle)*, tome II, PUF, 2007.

T.

THONISSIEN J., *Histoire du droit criminel des peuples anciens : Inde brahmanique, Égypte, Judée*, Bruylant-Christophe & Comp, 1869.

TRUCHET D., *Droit administratif*, PUF, 2023.

V.

VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, PUF, 2007.

VOUIN R., LEAUTE J., *Droit pénal et procédure pénale*, PUF, 1960.

W.

WALINE M., *Droit administratif*, Sirey, 1963.

WEIDENFELD K., *Histoire du contentieux administratif du XIVe siècle à nos jours*, Economica, 2010.

II) Ouvrages spécialisés, thèses, monographies

A.

ALIX J., *Terrorisme et droit pénal. Étude critique des infractions terroristes*, Dalloz, 2010.

ANCEL J., *La politique criminelle de la Constituante*, th. Univ. Paris, 1966.

ANONIN X., *La spécificité en matière contraventionnelle*, th. Univ. Aix-Marseille, 2018.

ARCHER F., « Droit pénal de l'urbanisme », *JurisClasseur Lois pénales spéciales*, Fasc. 10.

ARISTOTE, *Politique*, Trad. en français par BARHELEMY-SAINT-HILAIRE J., *Librairie Philosophie de Ladrangé*, 1874.

ARPAILLANGE P., BOUCHER P. (dir.), *La révolution de la justice : des lois du roi au droit moderne*, J.-P. de Monza, 1989.

AUDREN F., BARBOU DES PLACES S. (dir.), *Qu'est-ce qu'une discipline juridique ? Évolution et recomposition des disciplines juridiques dans les facultés de droit*, LDGJ, 2018.

AUDREN F., CHAMBOST A.-S., HALPERIN J.-L., *Histoires contemporaines du droit*, Dalloz, 2020.

AUROY B., *La consommation de l'infraction*, LGDJ, 2023.

B.

BACQUET J., *Œuvres de Me Jean Bacquet*, Frères Duplain, 1744.

- BACQUET J.**, *Traité des droits de justice*, tome I, Duplain, 1744.
- BADINTER R. (dir.)**, *Une autre justice. Contributions à l'histoire de la justice sous la Révolution française*, Fayard, 1989,
- BARBERGER C.**, *Contraventions au code de la route et sécurité des personnes. La mise en œuvre paradoxale de la sanction des inobservances à la réglementation routière*, th. Univ. Paris X. Paris, Recherche Transport, 1992.
- BARBERGER C., LASCOUMES P.**, *Le temps perdu à la recherche du droit pénal : incessants et discrets les changements en droit pénal administratif comme mode de changement du droit pénal*, GAPP-CNRS, p. 103.
- BAROUMAND F.**, *La 5^e classe des contentieux de police*, th. Univ. Paris, 1964, dact.
- BAUER A., SOULLEZ C.**, *Les fichiers de police et de gendarmerie*, PUF, 2001.
- BEAUSSONIE G.**, « Infraction », *Rep. Dr. Pén.*, Dalloz, 2021.
- BEAUSSONIE G.**, *Le rôle de la doctrine en droit pénal*, L'Harmattan, 2006.
- BEAUVIEUX F., PUGET J. (dir.)**, *Marseille l'apprentissage d'une ville*, 2014.
- BECHARD F.**, *Droit municipal au moyen âge*, Durand, 1862.
- BELLE S.**, *L'évolution de la régulation par la sanction administrative et la sanction pénale*, th. Univ. Aix-Marseille, 2021.
- BENVENISTE H.**, « Le système des amendes pénales en France au moyen âge : une première mise en perspective », *Revue historique de droit français et étranger* (1922-), 1992, n°1, p. 1.
- BERGER E.**, *La justice pénale sous la Révolution. Les enjeux d'un modèle judiciaire libéral*, Presses universitaires de Rennes, 2008.
- BERNARD P.**, *La notion d'ordre public en droit administratif*, LGDJ, 1962.
- BERRY et al.**, *L'ordre public*, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, LGDJ, 2019.
- BETAILLE J.**, *L'effectivité du droit de l'environnement*, th. Univ. Limoges, 2012.
- BIENVENU J.-J., PETIT J., PLESSIX B., SEILLER B. (dir.)**, *La Constitution administrative de la France*, Dalloz, 2012
- BIGOT G.**, *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration : vicissitudes d'une ambition, 1800-1872*, LGDJ, 1999.
- BINDING K.**, *Die Normen und ihre Ubertretung. Eine Untersuchung über die rechtmässige Handlung und die Arten des Delikts. Erster Band, Normen und Strafgesetze*, 1890.
- BINDING K.**, *Handbuch des Strafrechts*, 1885.
- BLAEVOET C.**, *Des recours juridictionnels contre les mesures de police*, Bonvalot-Jouve, 1908.
- BON P.**, *La police municipale*, th. Univ. Bordeaux, 1975.
- BONNARD R.**, *De la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics*, th. Univ. Bordeaux, 1903.
- BOSKOVIC O. (dir.)**, *L'efficacité du droit de l'environnement*, Dalloz, 2010.
- BOSQUET-DENIS J.-B.**, *La distinction du droit pénal général et du droit pénal spécial*, LGDJ, 1977.
- BOUCHET M.**, *La validité substantielle de la norme pénale*, th. Univ. Paris II, 2016.
- BOURDON P., JANICOT L. (dir.)**, *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, LEJEP, 2023.
- BREEN E.**, *Gouverner et punir*, PUF, 2003.

BUISSON J., *L'acte de police*, th. Univ. Lyon III, 1988.

C.

CAPELLO A., *La constitutionnalisation du droit pénal*, th. Univ. Paris II, 2011.

CATHALA T., *Le contrôle de la légalité administrative par les tribunaux judiciaires*, LGDJ, 1966.

CAVARE L., *Le recours de l'administration devant le juge*, Montauban, Prunet, 1920.

CERE J.-P., « Amende forfaitaire », *Rép. Dr. Pen.*, Dalloz, 2023.

CHAPUISAT L.-J., *La Notion d'affaires locales en droit administratif français*, th. Univ. Paris II, 1971.

CHAUVAUD F., JEAN Y., WILLEMEZ L. (dir.), *Justice et sociétés rurales : du XVI^e siècle à nos jours – Approches pluridisciplinaires*, Presses universitaires de Rennes, 2019.

CHENAIS C., FENOUILLET D. (dir.), *Les sanctions en droit contemporain. Volume 1. La sanction, entre technique et politique*, Dalloz, 2012.

CHERIGNY B., *Le juge administratif, gardien de la moralité des administrés*, th. Univ. Poitiers, 1968.

CHETARD G., *La proportionnalité de la répression. Étude sur les enjeux du contrôle de proportionnalité en droit pénal français*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020.

CHEVALLIER J.-J., *La compétence juridictionnelle en matière de contraventions de voirie*, th. Univ. Nancy, 1925.

CLERGUE H., *De la procédure de l'ordonnance pénale en matière de contravention*, th. Univ. Toulouse, 1926.

COHEN D., *La Cour de cassation et la séparation des autorités administratives et judiciaires*, Economica, 1987.

COURTIN C., « Contraventions », *Rép. Dr. Pén.*, Dalloz, 2025.

COUV RAT P., *Circulation routière. Infractions et sanctions*, Sirey, 1989.

COUV RAT P., *Circulation routière. Infractions et sanctions*, Sirey, 1989.

CREN R., *Poursuites et sanctions en droit pénal douanier*, th. Univ. Paris II, 2011.

CRUCIS H.-M., « Sanctions administratives », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 108-40, 1999.

D.

D'ALEMBERT M., DIDEROT M. (dir.), *L'Encyclopédie*, tome XII, Briasson, 1751.

D'HAILLECOURT C., *Droit pénal technique et droit pénal*, th. Univ. Paris II, 1983.

DAILLY L., *Le renseignement : étude de droit public*, th. Univ. Paris I, 2022.

DANA A.-C., *Essai sur la notion d'infraction pénale*, LGDJ, 1982.

DARJES I.-G., *De differentiis iurisprudentiae atque politiae*, Winter, Francofurti ad Viadrum, 1763, p. 6-9.

DAUVEN B., ROUSSEAU X., BOURGUIGNON M.-A. (dir.), *Amender, sanctionner et punir : Histoire de la peine du Moyen Âge au XX^e siècle*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, Histoire, justice, sociétés, 3 juillet 2017.

DE DAMHOUDERE J., *Pratique judiciaire et causes criminelles*, Jehan Bathen, 1555.

DE GRAËVE L., « Infractions pénales en matière de construction », *JurisClasseur Construction Urbanisme*, Fasc. 240, 2017.

DELHOSTE M.-F., *Les polices administratives spéciales et le principe d'interdépendance des législations*, LGDJ, 2001.

DELLIS G., *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, LGDJ, 1997.

DELMAS-MARTY M., *Les chemins de la répression*, PUF, 1980.

DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, PUF, 1992.

DELMAS-MARTY M., TEITGEN-COLLY C., *Punir sans juger. De la répression administrative au droit pénal administratif*, Economica, 1992.

DEPREZ C., *Nature juridique des contraventions*, th. Univ. Paris, Giard et E. Brière, 1898.

DEWISE F., *Des délits contraventionnels*, Giard et Brière, 1893.

DOMINIQUE K. (dir.), *Les historiens croient-ils aux mythes ?*, Éditions de la Sorbonne, Homme et société, 2020.

DONNEDIEU DE VABRES H., *Essai sur la notion de préjudice dans la théorie du faux documentaire*, Sirey, 1943.

DOUËB F., *Les sanctions pécuniaires des autorités administratives*, th. Univ. Paris II, 2003.

DOUENCE J.-C., *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, LGDJ, 1968.

DOURGES T., *Répressions pénales et extra-pénales en droit comparé français et canadien : contribution à la théorie générale de la répression*, th. Univ. Bordeaux, 2022.

DOURNEAU-JOSETTE P., *Cour européenne des droits de l'Homme et matière pénale*, Dalloz, 2020.

DRAGO V. M.-L., *Le principe de normativité criminelle, reconfiguration du principe de légalité criminelle*, th. Univ. Montpellier, 2016.

DREYER E., BEAUVAIS P., CHILSTEIN D. (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, Dalloz, 2024.

DUBREUIL C.-A. (dir.), *L'ordre public*, Cujas, 2013.

DUCHESNE N., *Code de la police ou analyse des règlements de police divisé en douze titres*, tome I, Prault Père, 1767.

DURKHEIM., *De la Division du travail social*, PUF, 12ème éd., 1960.

E.

EISENZIMMER G., *Les transformations de la justice de paix depuis son institution en France*, th. Univ. Mulhouse, 1925.

F.

FAURE A., VIGIER P. (dir.), *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIXe siècle*, Éditions Créaphis, 1987.

FAVOREU L. (dir.), *Le domaine de la loi et du règlement*, Economica, 1981.

FAYE A., *Les bases administratives du droit constitutionnel français*, th. Univ. Paris II, 2016.

FEUERBACH A., *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen rechts*, Glessen, 1832.

FOLLAIN A. (dir.), *Les justices locales dans les villes et villages du XVe au XIXe siècle*, Presses Universitaires de Rennes, 2006.

FORLEN A., *La dimension historique de la notion d'ordre public (XVIe-XIXe siècles)*, th. Univ. Strasbourg, 2016.

FOUGERE L., MACHELON J.-P., MONNIER F. (dir.), *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, PUF, 2002.

FREIJ M., *L'infraction formelle*, th. Univ. Paris II, 1975.

FRISON-ROCHE M.-A. (dir.), *Les enjeux de la pénalisation de la vie économique*, Dalloz, 1997.

G.

GAILLARD G., *Les polices spéciales en droit administratif*, th. Univ. Grenoble, 1977.

GALLARDO-GONGGRYP E., *La qualification pénale des faits*, PUAM, 2013.

GARNOT B. (dir.), *La petite délinquance du Moyen-Âge à l'époque contemporaine*, Éditions universitaires de Dijon, 1999.

GAZAGNE-JAMMES V., *Les actes nuisibles à la vie en société. Étude sur les exigences de la vie en société à partir de l'article 5 de la déclaration de 1789*, LGDJ, 2022.

GENEVOIS P., *La jurisprudence du Conseil constitutionnel. Principes directeurs*, STH, 1988.

GERVIER P., *La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public*, LGDJ, 2014.

GINOCCHI D., *La lutte contre le terrorisme. Contribution à l'étude des transformations du droit administratif*, th. Univ. Nanterre, 2010.

GIUDICELLI P., *Les contraventions de grande voirie*, th. Univ. Paris, 1957.

GIUDICELLI-DELAGE G., LAZERGES C. (dir.), *La dangerosité saisie par le droit pénal*, PUF, 2011.

GIUDICELLI-DELAGE G., MANACORDA S., TRICOT J. (dir.), *Devoir de punir ? Le système pénal face à la protection internationale du droit à la vie*, Société de Législation comparée, 2013.

GOLDSCHMIDT J., *Das Verwaltungsstrafrecht : Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Carl Heymanns Verlag, 1902.

GUILLAUMIN B., *L'appareil français de renseignement. Une administration ordinaire aux attributs extraordinaires*, Mare & Martin, 2024.

GUINCHARD A., *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale. Du modèle judiciaire à l'attraction d'un système unitaire*, LGDJ, 2003.

GUYOMAR M., *Les sanctions administratives*, LGDJ, 2014.

H.

HEITZMANN P., *De la notion de contravention*, Société d'impressions typographiques, 1938.

HEITZMANN P., *De la notion de contravention*, th. Univ. Nancy, 1938.

HENRION DE PANSEY P.-P.-N., *De l'autorité judiciaire en France*, T. Barrois père, 1818.

HENRION DE PANSEY P.-P.-N., *Dissertations féodales*, tome II, T. Barrois père, 1789.

HENRION DE PANSEY P.-P.-N., *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes.*, Duprat B., 1840.

HOURQUEBIE F, PELTIER V. (dir.), *Droit constitutionnel et grands principes du droit pénal*, Cujas, 2013.

HUBRECHT H.-G., « Sanctions administratives », *JurisClasseur Droit administratif*, Fasc. 202, 1993.

J.

JACQUELIN R., *Les principes dominants du contentieux administratif*, Giard et Brière, 1899.

JAY J.-L., *Traité des contraventions et de l'instruction criminelle*, Bureau, 1853.

JEANDIDIER W., « Principe de légalité criminelle – Sources du droit pénal », *JurisClasseur Pénal Code*, art. 111-2 à 111-5, 2011.

KRYNEN J., D'ALTEROCHE B. (dir.), *L'histoire du droit en France. Nouvelles tendances, nouveaux territoires*, Classiques Garnier, 2014.

L.

LACAZE M., *Réflexions sur le concept de bien juridique protégé par le droit pénal*, LGDJ, 2010.

LAFON J.-L., *La Révolution française face au système judiciaire d'Ancien Régime*, Droz, 2001.

LAJOYE R., *De la bonne foi dans les contraventions*, Paris, G. Pedone-Lauriel, 1885.

LANGE F., *La nouvelle pratique civile, criminelle et bénéficiaire. Ou le nouveau praticien français, réformé suivant les nouvelles ordonnances*, Théodore Le Gras, 1729.

LAPEROU-SCHENEDIER B., « Action publique et action civile », *JurisClasseur Procédure pénale*, Fasc. 20, 2024.

LASCOUMES P., BARBERGER C., *Le droit pénal administratif, instrument d'action étatique*, Commissariat au plan, avril 1986.

LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. La Découverte, 1994.

LASCOUMES P., LENOEL P. et PONCELA P., *Au nom de l'ordre : une histoire politique du code pénal*, Hachette, 1989.

LASCOUMES P., LENOEL P., PONCELA P., *Les grandes phases d'incrimination entre 1815 et 1940*, G.A.P.P – CNRS – Paris X, 1992.

LAURENT E., MADIVAL J., (dir.), *Cahiers des états généraux (clergé, noblesse, tiers état)*, tome II, Dupont, 1868.

LE MAIRE J.-B., *La police de Paris en 1770*, Gazier, 1879.

LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ? Étude du droit répressif français sous l'éclairage comparé du droit répressif allemand*, PUAM, 2002.

LEFONDRE M., *Recherches sur les sanctions administratives et leur nature juridique*, th. Univ. Caen, 1973.

LEGENDRE P., *Trésor historique de l'État en France*, Fayard, 1992.

LETOUZEY E., *La répétition d'infractions*, th. Univ. Toulouse-Capitole, 2014.

LINOTTE D. (dir.), *La police administrative existe-t-elle ?*, Economica, 1985.

LOISEAU, *De la Jurisdiction des maires de village, ou traité des contraventions de police, d'après les codes pénal et d'instruction criminelle, avec des formules claires et faciles basées sur ces codes*, Longchamps, 1812.

M.

MACARUELLA J., *L'infraction d'intérêt général*, th. Univ. La Réunion, 2023.

MAILLARD DESGREES DU LOU D., *Police générale, polices spéciales (essai sur la spécificité des polices générale et spéciale)*, th. Univ. Rennes, 1988.

MALABAT V., DE LAMY B., GIACOPELLI M. (dir.), *Droit pénal : le temps des réformes*, Litec, 2011. Paris

MANDON C., *L'identité de la notion de sanction pénale en droit français*, th. Univ. Bordeaux, 2020.

MARSALES E., *Des contraventions de grande voirie et assimilées. Attributions répressives des Conseils de préfecture*, Bonvalot-Jouve, 1906.

MASCALA C. (dir.), *À propos de la sanction*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, Travaux de l'IFR, 13 mars 2018.

MELLOR A., *Les contraventions et le tribunal de police après la réforme judiciaire*, Librairie du journal des notaires et des avocats, 1959.

MERLAND G., *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 2004.

MERLIN DE DOUAI P.-A., *Recueil alphabétique des questions de droit qui se présentent le plus fréquemment dans les tribunaux*, tome XI, Garnery, 1829.

MIRIEL E., *Des rapports des municipalités et du pouvoir central en matière de police*, th. Univ. Paris, Larose, 1897.

MISTRETTA P., *La responsabilité pénale du délinquant écologique*, th. Univ. Lyon III, 1998.

MISTRETTA P., PAPILLON S., KUREK C. (dir.), *L'empreinte des valeurs sociales protégées en droit pénal*, Dalloz, 2020.

MODERNE F., *Sanctions administratives et justice constitutionnelle. Contribution à l'étude du jus puniendi de l'État dans les démocraties contemporaines*, Economica, 1993.

MONNIER R. (dir.), *À Paris sous la Révolution : Nouvelles approches de la ville*, Éditions de la Sorbonne, 2008.

MOREAU F., *Le règlement administratif*, Fontemoing, 1902.

MOULIN P., *Le principe de mutabilité en droit administratif*, th. Univ. Paris II, 2023.

MOURGEON J., *La répression administrative*, LGDJ, 1967.

N.

NAPOLI P., *Naissance de la police moderne*, La découverte, 2003.

NEEL B., *Les pénalités fiscales et douanières*, Economica, 1989.

NIQUEGE S. (dir.), *L'infraction pénale en droit public*, L'Harmattan, 2010.

NIQUEGE S., *Juge administratif et droit pénal*, th. Univ. Pau, 2007.

O.

OCHOA N., *Le droit des données personnelles, une police administrative spéciale*, th. Univ. Paris I, 2014.

ODENT R., « Les droits de la défense », EDCE, 1953, p. 62.

P.

PABON L., *Traité théorique et pratique des tribunaux de simple police : organisation, théorie des contraventions, compétence et procédure*, Marchal et Billard, 1899.

PARDESSUS J.-M., *Essai historique sur l'organisation judiciaire et l'administration de la justice depuis Hugues Capet jusqu'à Louis XII*, Auguste Durand Libraire, 1851

PAYEN P., *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIIIe siècle. Dimension et doctrine*, PUF, 1997.

PETIT J.-G., *Une justice de proximité, la justice de paix (1790-1958)*, PUF, 2003.

PETIT J., *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, LGDJ, 2002.

PEYROUX-SISSOKO M.-A., *L'ordre public immatériel en droit public français*, LGDJ, 2018.

PICARD E., *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984.

PICARD E., *La notion de police administrative*, tomes I et II, LGDJ, 1984.

PONSEILLE A., GAHDOUN P.-Y., SALES E., (dir.), *Existe-t-il un droit constitutionnel punitif ?*, Presses de la faculté de droit et de sciences politiques de Montpellier, 2018.

PONSEILLE A., *L'infraction de prévention en droit pénal français*, th. Univ. Montpellier, 2001.

PRADEL J. (dir.), *Droit constitutionnel et droit pénal*, Travaux de l'institut de sciences criminelles de Poitiers, 2000.

PRETOT X., ZACHARIE C., *La police administrative*, LGDJ, 2018.

R.

RABUT-BONALDI G., *Le préjudice en droit pénal*, Dalloz, 2016.

REDOR M.-J. (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics. Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, 2001

RENAUDIE O., *Les transformations de la police administrative*, LGDJ, 2023.

RIBOULET L., *Du principe de non cumul des peines*, th. Univ. Paris, 1899.

RIVERO J., *Les mesures d'ordre intérieur administratives*, Sirey, 1934.

ROBERT J.-H., « Contraventions », *JurisClasseur Code pénal*, Art. 610-1 à R. 610-5, 2018.

ROBERT J.-H., « Contraventions aux règles de conformité et de sécurité des marchandises et des services », *JurisClasseur Lois pénales spéciales*, Fasc. 70, 2023.

ROBERT J.-H., « Infractions commises dans les forêts soumises au régime forestier », *JurisClasseur Lois pénales spéciales*, Fasc. 40, 2024.

ROBERT J.-H., « Sursis simple », *JurisClasseur Pénal Code*, Fasc. 20, 2021.

ROBERT J.-H., « Tribunal de police – Amende et indemnité forfaitaires », *JurisClasseur Procédure pénale*, Fasc. 20-10, 2023.

ROBERT V. P., ZAUBERMAN R., *Mesurer la délinquance*, Presses de Sciences Po, 2001.

ROBERT V., *L'administration dans le procès pénal : contribution à l'étude du particularisme de l'administration dans le procès pénal*, th. Univ. Paris I, 2004.

ROUAULT M.-C., *L'Intérêt communal*, Presses Univ. Septentrion, 1991.

ROUSSEAU J.-J., *Du contrat social*, Flammarion, 2024.

ROUSSEAU P., *La légitimité de l'infraction*, th. Univ. Nantes, 2019.

ROUSSEAU X., DUPONT-BOUCHAT M.-S., VAELE C. (dir.), *Révolutions et justice pénale en Europe. Modèles français et traditions nationales (1780-1830)*, L'Harmattan, 1999.

S.

- SAILLARD A.**, *L'appropriation des règles pénales par le juge administratif répressif*, th. Univ. Orléans, 2000.
- SAINT-PAU J.C. (dir.)**, *Droit pénal et autres branches du droit*, Cujas, 2012.
- SEGONDS M.**, « Étrangers », *JurisClasseur Lois pénales spéciales*, Fasc. 20, 2019.
- SORDINO M.-C., LEFRANÇOIS VIALATTE C. (dir.)**, *Cour européenne des droits de l'homme et droit pénal français : simple influence ou réelle subordination ?*, Presses de la Faculté de droit et de science politique de Montpellier, 2019.
- SOUCHON H.**, *Admonester : du pouvoir discrétionnaire des organes de police*, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1982.
- SQUIRAWSKI C.B.**, *Les éléments constitutifs, essai sur les composantes de l'infraction*, th. Univ. Paris-Sud Saclay, 2017.
- STECK O.**, *La contribution de la jurisprudence à la renaissance du pouvoir réglementaire sous la IIIe République*, LGDJ, 2007.
- STEFANI G.**, *Quelques aspects de l'autonomie du droit pénal : études de droit criminel*, Dalloz, 1956.
- STRAUSS A.**, *Des autorités investies d'attributions de police*, th. Univ. Paris, 1898.
- SUDRE F., PICHERAL C.**, *La diffusion du modèle européen du procès équitable*, Doc. Fr., 2003.
- T.**
- TAIBI A.**, *Le pouvoir répressif des autorités administratives indépendantes de régulation économique, témoin de la consécration d'un ordre administratif répressif*, L'Harmattan, 2018.
- TARDE G.**, *Études de psychologie sociale*, Paris, Giard V. & Brière E., 1898.
- TCHEN V.**, « Étrangers. Entrée en France », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 233-54, 2024.
- TCHEN V.**, « Police administrative. Théorie générale », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 200, 2020.
- TEISSIER S.**, *Le juge unique en matière pénale*, th. Univ. Paris 1, 2003.
- TEITGEN P.-H.**, *La police municipale générale*, Sirey, 1934.
- TEITGEN-COLLY C., DEGUERGUES M., MARCOU G. (dir.)**, *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016.
- TEYSSIE B.**, *Code pénal et code d'instruction criminelle : livre du bicentenaire*, Dalloz, 2010.
- THONISSEN J.**, *Le droit pénal de la république athénienne*, Bruylant-Christophe & Comp, 1875.
- TIEDEMANN K.**, *Wirtschaftsstrafrecht und Wirtschaftskriminalität*, vol. 1, Allgemeiner Teil, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1976, p. 117.
- TREMEAU J.**, *La réserve de loi. Compétence législative et Constitution*, Economica, 1999.
- TROPER M.**, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789*, PUF, 1989.
- TUETÉY A.**, *Étude sur le droit municipal au XIIIe et au XIVe siècle en Franche-Comté et en particulier à Montbéliard : d'après les documents conservés aux Archives de l'Empire, à la Bibliothèque impériale et aux archives communales de la Franche-Comté*, Impr. H. Barbier, 1864.

V.

VABRES R., « Autorité des marchés financiers – Pouvoir de sanction », *JurisClasseur Sociétés Traité*, Fasc. 1511, 2023.

VAUTROT-SCHWARTZ C. (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014.

VERPEAUX M., *La naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799)*, PUF, 1992.

VETTER-TOUSSAINT M., *Le droit pénal constitué en discipline juridique sous la Troisième République : entre recherche d'une véritable identité au sein du champ juridique et revendication d'autonomie scientifique face aux sciences sociales*, th. Univ. Bordeaux, 2024.

VINCENT-LEGOUX M.-C., *L'ordre public. Étude de droit comparé interne*, PUF, 2001.

VITU A., *Des conflits de lois dans le temps en droit pénal*, th. Univ. Nancy, 1945.

VON JUSTI J.H. G., *Natur und Wesen der Staaten, als die Quelle aller Regierungswissenschaften und Gesetzen*, Steidel, Mitau, 1771, n° 268.

VON JUSTI J.H.G., *Die Grundfeste zu der Macht und Glückselichkeit der Staaten, oder ausführliche Vorstellung der gesamten Policy-Wissenschaft*, Hartung, Königsberg und Leipzig, II 1760, 2 vol., n°506 et s.

W.

WALINE M., *Droit administratif approfondi : étude des points de contact entre le droit administratif et le droit pénal : doctorat : 1948-1949*, Cours de droit, 1948.

WALTHER J., *L'antijuridicité en droit pénal comparé franco-allemand : contribution à une théorie générale de l'illicéité*, th. Univ. Nancy II, 2003.

WOLF E., *Die Stellung der Verwaltungsdelikte im Strafrechtssystem*, Tübingen, 1930, vol. 2., p. 526.

Y.

YOLKA P., DELIANCOURT S., « Contraventions de grande voirie », *JurisClasseur Propriétés publiques*, Fasc. 64, 2023.

Z.

ZANOBINI G., *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924.

ZOUHAL A., *Le risque en droit pénal*, LGDJ, 2021.

III) Articles et contributions

A.

ACH N., « Police et morale », in VAUTROT-SCHWARTZ C. (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014, p. 99.

AGUILA Y., « Cinq questions sur l'interprétation constitutionnelle », *RFDC*, 21, 1995, p. 25.

ALHAMA F., « Dérobade sur la nature juridique du forfait post-stationnement », *AJDA*, 2020, p. 524.

ALIX J., « La répression convoquée au soutien des principes de la République », *Revue du droit des religions*, 2022, n° 13.

ALIX J., « Réprimer la participation au terrorisme », *RSC*, 2014, p. 849.

ALIX J., CAHN O., « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *RSC*, 2017, p. 845.

ALT-MAES F., « L'autonomie du droit pénal, mythe ou réalité ? », *RSC*, 1987, p. 349.

AMBROISE-CASTEROT C., « Responsabilités et contentieux des contraventions routières », in *Mélanges en l'honneur du professeur Christine Lazerges*, Dalloz, 2014, p. 457.

ARTUR E., « Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions », *RDP*, 1902, n°1, p. 247.

AUBY J.-M., « Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales », *AJDA*, 1984, p.469.

AUBY J.-M., « Les sanctions administratives en matière de circulation automobile », *D*, 1952, p. 112.

B.

BACHELET O., « Amende forfaitaire et circulation routière : les pratiques policières sur la sellette européenne », *D*, 22 mars 2012.

BADINTER R., « Exposé des motifs du code », *Projet de loi portant réforme du code pénal*, n°300, 20 fév. 1986.

BARBE E., « La pénalisation à l'étranger », *Pouvoirs*, 2009, n°128, p. 13.

BARBERGER C., « Justice pénale et administrations : le droit de la discipline des codes administratifs », *L'année sociologique*, 1985, Vol. 35, p. 167.

BEAUD O., « Un partage académique du savoir », *Revue de droit Henri Capitant*, n° 5 *Droit public, Droit privé*, 2012, en ligne.

BEAUVAIS P., « L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité », *RSC*, 2018, p. 75.

BEAUVAIS P., « Le régime constitutionnel des mesures de sûreté », *RSC*, 2020, p. 619.

BEAUVIEUX F., PUGET J., « Collecter pour ordonner. Le recueil des règlements de police à Marseille au XVIIIe siècle », in **BEAUVIEUX F., PUGET J.** (dir.), *Marseille l'apprentissage d'une ville*, 2014.

BEKAERT M.-H., « Ordre social et structure conventionnelle », *Journal des tribunaux*, 5 oct. 1947, p. 457.

BELLEZA A., « La réforme en demi-teinte du système de répression des abus de marché », *RSC*, 2016, p. 316.

BENEJAT M., « Cessation de l'illicite et droit pénal », *RPDP*, 2011, p. 595.

BENELBAZ C., note sous CE, 25 sept. 2013, *Sté Rapidépannage* 62, n°363184, *AJDA*, 2013, p. 2506.

BENMAKHLOUF A., FALETTI F., « Les *Ordnungswidrigkeiten* en République fédérale d'Allemagne », *Arch. Pol. crim.*, n°1984, n°7, p. 74.

BERGEL J.-L., « Différence de nature (égale) différence de régime », *RTD civ.*, 1984, p. 255.

- BERLIERE J.-M.**, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », Actes du colloque « Jaurès et l'État », Jean Jaurès, *Cahiers Trimestriels*, 1999, n°150, p. 73.
- BERNARD M.-M.**, « Juges et justice du XXI^e siècle : quid des juges de proximité et de leurs missions pénales ? », *Gaz. Pal.*, 2014, p. 7.
- BERNARDI A.**, « Innovations dans la législation italienne en matière pénale », *RSC*, 1987, p. 774.
- BERNHEIM-DESSAUX S.**, « La constitutionnalité du cumul des amendes administratives est solennellement affirmée », *Contrats, concurrence, consommation*, 2022, n°5, comm. 91.
- BERSAGOL J.-L.**, « Justice et police municipales dans les villes de Haute-Auvergne au XVIII^e siècle. Entre prévention, conciliation et répression, les acteurs d'une forme de régulation sociale » », in FOLLAIN A. (dir.), *Les justices locales dans les villes et villages du XVe au XIXe siècle*, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 271.
- BERTRAND L.**, « Propos autour des articles 34, 37 et 41 de la Constitution », *EDCE*, 1959, n°13, p. 67.
- BETAÏLE J.**, « L'exécution et l'efficacité de la répression administrative », in TEITGEN-COLLY C., DEGUERGUES M., MARCOU G. (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016, p. 115.
- BETAÏLE J.**, « L'indépendance de l'autorité titulaire du pouvoir de sanction », *RSC*, 2019, p. 289.
- BEZIZ-AYACHE A.**, « Les frontières de la sanction pénale », *RPDP*, 2011, n°1, p. 117.
- BEZZINA A.-C.**, « L'identité menacée de la règle non bis in idem en droit public français », *RDP*, 2015, p. 945.
- BISIOU Y.**, « Amendes forfaitaires délictuelles : le retour du bon docteur Coué », *AJ. Pén.*, 2022, p. 510.
- BLAQUIERE B.**, « L'exécution forcée par la voie administrative des lois dépourvues de sanction : une nouvelle lecture de la décision *Société immobilière du Saint-Just* », *RDP*, 2018, p. 1037.
- BLET-PFISTER V.**, « L'ordre public. Fragments pour une étude sur l'appareil d'État », in *Mélanges à la mémoire de Jacques Teneur*, vol. 2, Université de droit et de la santé de Lille, 1977, p. 63.
- BONIN P.**, « L'historiographie de l'histoire, tendance récente du droit et prochains territoires », in KRYNEN J., D'ALTEROCHE B. (dir.), *L'histoire du droit en France. Nouvelles tendances, nouveaux territoires*, Classiques Garnier, 2014, p. 533.
- BONIS E.**, « La forfaitisation de la réponse pénale : la simplification au mépris des droits fondamentaux ? » in CARPENTIER Y., GUIDICELLI A. (dir.), *La simplification de la procédure pénale, Actes d'un colloque tenu à Corte le 23 mars 2018*, PUAM, 2019, p. 83.
- BONIS-GARÇON E.**, « L'identification de la sanction pénale, le point de vue du pénaliste », in HOURQUEBIE F. (dir.), *Droit constitutionnel et grands principes du droit pénal*, Cujas, 2013, p. 145.

BOTTEGHI D., « Quelle efficacité des droits de la défense en cas de sanction administrative », *AJDA*, 2012, p. 1054.

BOTTON A., « À la recherche de la peine perdue en droit constitutionnel », *Dr. Pén.*, 2015, étude 7.

BOTTON A., « La constitutionnalisation du droit pénal est-elle achevée ? », in DREYER E., BEAUVAIS P., CHILSTEIN D. (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, Dalloz, 2024, p. 85.

BOUCHER D'ARGIS, « Police », in D'ALEMBERT M., DIDEROT M. (dir.), *L'Encyclopédie*, tome XII, Briasson, 1751.

BOUCHET M., « La légalité matérielle est-elle l'avenir de la légalité formelle ? », in DREYER E., BEAUVAIS P., CHILSTEIN D. (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, Dalloz, 2024, p. 59.

BOUCHET M., PERRIER J.-B., « Réflexions communes sur la QPC en matière pénale », *Dr. Pén.*, 2020, n°11, étude 31.

BOULOC B., « L'intention en matière délictuelle », *RSC*, 1995, p. 97.

BOULOC B., « Pratiques commerciales trompeuses. Caractère intentionnel », *RTD com.*, 2010, p. 444.

BOUNFOUR T., « Vers une transposition ambitieuse de la nouvelle directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal », *D.*, 10 janv. 2025.

BOUSQUET J., « Sanctions administratives et amendes infligées par les juridictions administratives », in BOURDON P., L. JANICOT L. (dir.), *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, LEJEP, 2023, p. 41.

BRACONNIER S., « Quelle théorie des sanctions dans le domaine de la régulation économique ? », *RDP*, 2014, p. 261.

BRAUD X., « La mise en œuvre de la QPC en matière environnementale », *Cahiers du GRIDAUH*, 2011, n°22, p. 69.

BRESSON J.-J., « Inflation des lois pénales et législations ou réglementations techniques », *RSC*, 1985, p. 241.

BROUAD E., « Justice de paix et autorités locales, entre sanction et arrangement », in CHAUVAUD F., JEAN Y., WILLEMEZ L. (dir.), *Justice et sociétés rurales du XVI^e siècle à nos jours. Approches pluridisciplinaires*, Presses universitaires de Rennes, 2019, p. 295.

BRUNET P., « Les normes législatives et administratives », in GONOD P., MELLERAY F., YOLKA P. (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, p. 491.

BUINET C., « Contribution à l'étude du régime contentieux des polices administratives spéciales », *RDP*, 1981, p. 1017.

BUISSON J., « Les leçons de l'histoire sur la notion de police judiciaire », in *Mélanges offerts à André Decocq*, LexisNexis, 2004, p. 33.

BUISSON J., « Les limites de l'intime conviction du juge répressif », *Procédures*, 2000, chron. 6.

BUISSON J., note sous Cass. Crim., 9 nov. 2005, n°05-83.651, *Procédures*, 2005, comm. 17.

BURDEAU F., « Affaires locales et décentralisation : évolution d'un couple de la fin de l'Ancien régime à la Restauration », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, p.765.

BURDEAU G., « Le déclin de la loi », *Arch. Phil. Dr.*, tome VIII, 1963, p. 37.

C.

CAHN O., « Le principe de nécessité en droit pénal », in CAHN O., PARROT K. (dir.), *Actes de la journée d'études radicales : le principe de nécessité en droit pénal*, LGDJ, LEJEP, 2014, p. 20.

CAILLOSSE J., « À propos de la doctrine en droit administratif », *AJDA*, 2012, p. 1618.

CAPPELLO A., « L'impact de la QPC sur le droit pénal substantiel », *AJ. Pén.*, 2018, p. 388.

CARAYON L., « Menace à l'ordre public et expulsion d'un ressortissant étranger souffrant de troubles psychiatriques : quand le soupçon prévaut sur la protection », *RDSS*, 2015, p. 843.

CARLIN M., « Le droit pénal dans les statuts de Nice au XIII^e siècle », in *Mélanges Pierre Jaubert*, Presses universitaires de Bordeaux, 1992.

CARON V. M., « Les règlements autonomes existent...en droit gouvernemental », *AJDA*, 2021, p. 375.

CARROT G., « Police et révolution », in AUBOIN M., TEYSSIER A., TULARD J. (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen-Âge à nos jours*, Robert Laffont, 2005, p. 240 et s

CARTUYVELS Y., « Éléments pour une approche généalogique du code pénal », *Déviance et Société*, 1994, vol. 18, n°4, p. 381.

CARTUYVELS Y., TULKENS F., « La naturalisation des crimes dans la pensée classique », *Images et usages de la nature en droit*, Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 1993 p. 231-254.

CASTERA P., « Le principe de nécessité de la loi. Le point de vue d'un constitutionnaliste », in HOURQUEBIE F., PELTIER V. (dir.), *Droit constitutionnel et grands principes du droit pénal*, Cujas, 2013, p. 138.

CAZALBOU P., « Retour critique sur le principe d'unicité de qualification des faits en droit pénal », *RSC*, 2018, p. 387.

CERE J.-P., « La procédure d'amende forfaitaire contraventionnelle : l'une et ses multiples », *AJ. Pén.*, 2019, p. 416.

CERE J.-P., « Le sort procédural de la contestation de l'amende forfaitaire. Entre pouvoirs du ministère public et respect du droit au juge », *AJ. Pén.*, 2012, p. 401.

CHABAS F., « La notion de contravention », *RSC*, 1969, p. 18.

CHAPUS R., « De la soumission au droit des règlements autonomes », *D*, 1960, chron. 119.

CHAPUS R., « De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles », *D*, 1966, chron. 99.

CHASSAING J.-F., « Les trois codes français et l'évolution des principes fondateurs du droit pénal contemporain », *RSC*, 1993, p. 445.

CHASSANG C., « La communication des administrations sur leur politique répressive : prendre modèle sur le droit pénal ? », *RSC*, 2019, p. 55.

CHAUVAUD F., YVOREL J.-J. (dir.), *Le juge, le tribunal et le comptable. Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours (1789-1930)*, Economica, 1995.

CHAUDOUET S., « Validation par le Conseil constitutionnel d'un cumul sans limites des sanctions administratives », *D*, 2022, p. 938.

CHAVANNE A., « France », *RIDP*, 1969, vol. 40, 3-4, p. 125.

CHEVALLIER J., « Ce qui fait discipline en droit. Qu'est-ce qu'une discipline juridique ? Évolution et recomposition des disciplines juridiques dans les facultés de droit » in AUDREN F., BARBOU DES PLACES S. (dir.), *Qu'est-ce qu'une discipline juridique ? Évolution et recomposition des disciplines juridiques dans les facultés de droit*, LDGJ, 2018, p. 47.

CHEVALLIER J., « Du principe de séparation au principe de dualité », *RFDA* 1990, p. 712.

CHOUVET-LEFRANÇOIS A., « Les finalités de la sanction en droit pénal », in MASCALA C. (dir.), *À propos de la sanction*, LGDJ, 2007, p. 11.

COHEN-BRANCHE M., « Le droit répressif non pénal : un droit plus adapté ? L'exemple de l'Autorité des marchés financiers », *Dr. Pén.*, 2009, étude 22.

COLLET M., « Les enquêtes administratives en matière répressive », in AFDA (dir.), *Les procédures administratives*, Dalloz, 2015, p. 161.

COLLET M., « Les sanctions administratives et l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *JCP A*, 2013, p. 2077.

COMBACAU J., « Conclusions générales », in REDOR M.-J. (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics. Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, 2001, p. 413.

COMBEAU P., LEBLOIS-HAPPE J., « Droit pénal et droit administratif », in SAINT-PAU J.-C. (dir.), *Droit pénal et autres branches du droit*, Cujas, 2012, p. 384.

CONAC P.-H., « Répression des infractions financières et pouvoirs de l'AMF », *Rev. Soc.*, 2016, n°1, p. 58.

CONTE P., « Du particularisme des sanctions en droit pénal de l'entreprise », in *Bilan et perspectives du droit pénal de l'entreprise. IXe Congrès de l'association française du droit pénal*, Economica, 1989.

CONTE P., « Le droit pénal de crise : l'exemple du virus Covid-19 », *Dr. Pén.*, 2020, n°5, p. 1.

CONTE P., « Manifestation interdite sur la voie publique – Participation à une manifestation non déclarée », *Dr. Pén.*, n° 9, comm. 14., sept. 2022.

COSTE A., « Lumière sur la procédure d'amende forfaitaire délictuelle », *D*, 29 janv. 2024.

COURTAIGNE-DESLANDES C., « La répression pénale des atteintes irréversibles », *Revue juridique de l'environnement*, 2014, HS 01, p. 61.

COUV RAT P., MASSE M., « De quelques aspects de la dépenalisation actuelle en France : les décalages de la répression en matière de sécurité routière », *RSC*, 1989, p. 453.

COUV RAT P., MASSE M., « Les décalages de la répression en matière de sécurité routière », *RSC*, 1989, p. 3.

CROCQ J.-C., « Le pouvoir de transaction et de sanction du procureur de la république : le chaînon manquant », *RSC*, 2015, n°3, p. 595.

DAILLERE A., « L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit », *Champ pénal*, décembre 2022, n° 26.

D.

DARSONVILLE A., « Les sanctions pénales », in CAHN O., PARROT K. (dir.), *Actes de la journée d'études radicales : le principe de nécessité en droit pénal*, LGDJ, LEJEP, 2014, p. 103.

DARSONVILLE A., « Ordre public et droit pénal », in DUBREUIL C.-A. (dir.), *L'ordre public*, Cujas, 2013, p. 287.

DAVIGNON J.-F., « Quelle place pour la répression administrative dans notre ordonnancement juridique ? », *LPA*, 1997, n°83, p. 5.

DE GRAËVE L., « La notion de sanction pénale en droit interne », in *La sanction. Colloque du 27 novembre 2003 à l'Université Jean Moulin Lyon 3*, L'Harmattan, 2007, p. 66.

DE JACBONET DE NOMBEL C., « Précisions relatives à l'élément moral de l'infraction de travaux irréguliers modifiant l'état d'un immeuble en secteur sauvegardé et au prononcé des mesures de restitution », *RDI*, 2017, n°11, p. 538.

DE JACOBET DE NOMBEL C., « Le droit pénal de l'urbanisme à l'épreuve des principes du droit criminel », *Dr. Pén.*, 2013, n°9, dossier 7.

DE JACOBET DE NOMBEL C., « Non-transmission d'une QPC relative à l'imputation des infractions d'urbanisme », *RDI*, 2021, p. 484.

DE LAMY B., « Actualité de la constitutionnalisation des peines : maintien d'un clair-obscur », *RSC*, 2012, p. 230.

DE LAMY B., « L'érosion du principe rétroactivité des lois pénales plus douces », *RSC*, 2011, p. 180.

DE LAMY B., « Mesures ayant le caractère d'une punition, mesure préventive et... peine perdue », *RSC*, 2013, p. 433.

DE MONTGOFLIER J.-F., « L'apport de la jurisprudence du Conseil constitutionnel au critère de la peine », in MALABAT V., DE LAMY B., GIACOPELLI M. (dir.), *Droit pénal : le temps des réformes*, LexisNexis, 2011, p. 231.

DE REDON L., « Climat judiciaire et protection de l'environnement : pas de risque de surchauffe », *Dr. Pén.*, 2019, p. 1.

DEFOORT B., « Les amendes administratives en droit du travail. Entre droit du travail, et droit pénal, le droit administratif au secours de l'effectivité ? », *Dr. Soc.*, 2024, p. 465.

DEGOFFE M., « Typologie des sanctions administratives », *JCP A*, 2013, p. 2075.

DEGUERGUE M., PERROUD M., T., TEITGEN-COLLY C., « L'avenir de la répression extra-pénale. Introduction », *RSC*, 2019, p. 27.

DEKEUWER A., « La rétroactivité *in mitius* en droit pénal : un principe encore et toujours contesté ! », *JCP G*, 1997, I, p. 4065.

DELAUNAY B., « Faut-il revoir la trilogie des buts de la police générale ? », *JCP A*, 2012, n°2112.

DELMAS MARTY M., « De quelques aspects de la dépenalisation actuelle en France », *RSC*, 1989, p. 441.

DELMAS SAINT-HILAIRE J.-P., « 1789 : un nouveau droit pénal est né », in *Mélanges Pierre Jaubert*, Presses universitaires de Bordeaux, 1992, p. 161.

DELMAS SAINT-HILAIRE J.-P., « Les principes de la légalité des délits et des peines. Quelques réflexions sur la notion de légalité en droit pénal », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Pierre Bouzat*, Pedone, 1980, p. 151

DELMAS-MARTY M., « La jurisprudence du Conseil constitutionnel et les principes fondamentaux du droit pénal proclamés par la Déclaration de 1789 », *in* Conseil Constitutionnel, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de la jurisprudence. Colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel*, PUF, 1989 p. 151.

DELMAS-MARTY M., « Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal », Rapport général, *in* XIVe Congrès international du droit pénal, *RIDP*, 1988, n°1-2, vol. 59, p. 15.

DELMAS-MARTY M., « Pour des principes directeurs de législation pénale », *RSC*, 1985, p. 225.

DELVOLVE P., « Droit pénal et droit administratif », *Arch. Phil. Dr.*, 2010, n°53, p. 146.

DELVOLVE P., « L'ordre public immatériel », *RFDA*, 2015, p. 890.

DELVOLVE P., « La justice hors du juge », *Cah. Dr. Entr.*, 1984, n°4, p. 16.

DELVOLVE P., « Répression, droit pénal et droit administratif », *in* FRISON-ROCHE M.-A. (dir.), *Les enjeux de la pénalisation de la vie économique*, Dalloz, 1997, p. 37.

DENYS C., « Pratiques et transformations de l'amende de police dans les villes de l'espace franco-belge au XVIIIe siècle », *in* DAUVEN B., ROUSSEAU X., BOURGUIGNON M.-A. (dir.), *Amender, sanctionner et punir : Histoire de la peine du Moyen Âge au XXe siècle*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, Histoire, justice, sociétés, 3 juillet 2017, p. 157 et s.

DESCHAMPS E., « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *RDSS*, 2000, p. 495.

DESLANDES C., « Environnement », *in* TEITGEN-COLLY C., DEGUERGUES M., MARCOU G. (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016, p. 261.

DESPORTES F., « Les formes et le prononcé de la sanction : évolutions récentes », *in* CONSEIL D'ÉTAT, *La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Doc. Fr., 2015, p. 81.

DETRAGIACHE-TROPER D., « Des prescriptions de nature réglementaire correctionnellement sanctionnées », *AJDA*, 1978, p. 411.

DETRAZ S., « Délit d'atteinte à la conservation d'espèces animales et d'habitats naturels », *Gaz. Pal.*, 6 déc. 2022, n°40, p. 19.

DETRAZ S., « Faut-il maintenir les contraventions dans le domaine pénal ? », *in* MALABAT V., DE LAMY B., GIACOPELLI M. (dir.), *Droit pénal : le temps des réformes*, Litec, 2011, p. 197.

DETRAZ S., « L'élément moral des délits environnementaux : intention ou imprudence ? », *Gaz. Pal.*, 2023, n°16, p. 69.

DETRAZ S., « L'hypothèse d'une responsabilité pénale du fait des choses », *in* *Mélanges en l'honneur du professeur Jacques-Henri Robert*, LexisNexis, 2012, p. 229.

DETRAZ S., « La généralisation de la mesure de remise en état en droit pénal de l'environnement », *Dr. Pén.*, 2023, n°11, étude 22.

DETRAZ S., « Quel futur pour la rétroactivité *in mitius* de la loi pénale nouvelle ? », *in* DREYER E., BEAUVAIS P., CHILSTEIN D. (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, Dalloz, 2024, p. 101.

DETRAZ S., note sous Cass. Crim., 28 juin 2017, n°16-82.215, *RSC*, 2017, p. 566.

DEVEILLE-FONTINHA C., « Bilan de la mise en œuvre des sanctions administratives depuis la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation », *Contrats Concurrence Consommation*, n°1, 2025, dossier 4.

DONIER V., « L'objectif de renforcement du pouvoir de police du maire : quelle effectivité ? », *RFDA*, 2020, p. 247.

DONNEDIEU DE VABRES J., « Les éléments administratifs de l'infraction », *D.*, 1952, Chron. n°29, p.137.

DORADO P., « Des contraventions. Définition, répression et procédure », in *Bulletin de l'Union internationale du droit pénal*, W. de Gruyter, 1897, p. 263.

DOUCET J.-P., « Les infractions de prévention », *Gaz. Pal.*, 1973, doct., p. 764.

DRAGO R., note sous **CE, Ass.**, 16 déc. 1955, *Dame Bourokba*, *D.*, 1956, p. 393.

DREYER E., « Contrôle de la nécessité d'une incrimination », *Gaz. Pal.*, 11 mai 2021, n°42116.

DREYER E., « Droit pénal et principe de précaution », *D.*, 2015, p. 1912.

DREYER E., « L'opportunité des incriminations dans la jurisprudence constitutionnelle », *Gaz. Pal.*, 24 oct. 2017, n°36, p. 68.

DREYER E., « La subsidiarité du droit pénal », in *Mélanges en l'honneur du Professeur J.-H. Robert*, LexisNexis, 2012, p. 247.

DREYER E., « Le Conseil constitutionnel et la matière pénale. La QPC et les attentes déçues... », *JCP G*, n°37, 2011, doct. 976.

DREYER E., « Limitation constitutionnelle de la rétroactivité *in mitius* », *JCP G*, 2011, p. 82.

DREYER E., « Pour une contraventionnalisation des échanges illégaux de pair à pair », *RSC*, 2007, p. 57.

DREYER E., « Pour une dépénalisation du droit de l'urbanisme ! », *Gaz. Pal.*, 2022, n°39, p. 74.

DROST H., « Problèmes principaux du droit pénal économique (en droit allemand) », *RIDP*, 1953, p. 373.

DUGUIT L., « La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789 », *Revue d'économie politique*, 1893, p. 567.

DUPRE DE BOULOIS X. (dir.), *Les classifications en droit administratif*, Mare et Martin, 2021.

DUPRE DE BOULOIS X., « Observations », in **DUPRE DE BOULOIS X. (dir.)**, *Les classifications en droit administratif*, Mare & Martin, 2021, p. 191.

DUPRE DE BOULOIS X., « Pouvoir réglementaire et contraventions. A propos des circonvolutions du juge administratif autour du fondement du pouvoir réglementaire contraventionnel », *AJDA*, 2012, p. 2429.

DUPUIS F., « Le droit pénal des transports confronté aux principes fondamentaux du droit pénal », *Dr. Pén.*, 2013, n°9, dossier 5.

DUQUESNE F., « Le nouveau régime de l'amende administrative : entre individualisation et sévérité de la sanction », *JCP S*, 2018, n°36, p. 1282.

DUQUESNE F., « Le quantum de l'amende administrative entre certitudes et incertitudes », *JCP S*, 2017, n°49, p. 1397.

DURAND P., « La décadence de la loi dans la Constitution de la Ve République », *JCP*, 1959, p. 1470.

DUTHEILLET DE LAMOTHE O., « Conseil constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme : un dialogue sans paroles », in *Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, Dalloz, 2009, p. 403.

DYONET N., « La police en France à l'époque moderne : au cœur des relations entre les pratiques et le droit, la société et le pouvoir politique », in CHASSAIGNE P., GENET J.-P. (dir.), *Droit et société en France et en Grande-Bretagne (XIIe-XXe siècles) : Fonctions, usages et représentations*, Paris, Éditions de la Sorbonne, Internationale, 9 décembre 2020, p. 79.

E.

ECKERT R., « Entre peine publique et pacification : le règlement des différends pénaux à la fin du Moyen Âge (XIIIe-XVe siècles) », *Les Cahiers de la Justice*, 2010, n°4, p. 89.

EISENMANN C., « Droit privé, droit public : en marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français », *RDP*, 1952, p. 903.

EISENMANN C., « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et classifications en science juridique », *Arch. Phil. Pol.*, 1966, p. 25.

ESMEIN A., note sous Cass. Crim., 17 janv. 1902, *S*, 1902, 1, p. 249 ;

EVEILLARD G., « Les sanctions en droit administratif. Entre approfondissement de la soumission à la légalité et recherche de l'efficacité », in CHENAIS C., FENOUILLET D. (dir.), *Les sanctions en droit contemporain. Volume 1. La sanction, entre technique et politique*, Dalloz, 2012, p. 495.

F.

FARCY J.-C., « Les juges de paix et la politique au XIXe siècle », in PETIT J.-G., *Une justice de proximité, la justice de paix (1790-1958)*, Presses Universitaires de France, Droit et justice, 2003, p. 143.

FARDET C., « Existe-t-il des ordres publics spéciaux ? », in VAUTROT-SCHWARZ C. (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014., p. 121.

FARDET C., « L'acte de police : acte pénalement sanctionnable », *AJDA*, 2019, p. 1625.

FARGEAUD B., « Le gouvernement et l'interprétation de la constitution sous le IVème république », *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, janvier 2022, n° 21.

FARIA COSTA J., « Rapport Portugais », *RIDP*, 1988, vol. 59, n°1-2, p. 347.

FARINA-CUSSA J., « La sanction punitive dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme (éléments pour une comparaison) », *RSC*, 2002, p. 517.

FAURE B., « Les communes : le retour », *AJDA*, 2020, p. 557.

FAVOREU L., « La constitutionnalisation du droit pénal et de la procédure pénale. Vers un droit constitutionnel pénal », in *Mélanges en l'honneur d'André Vitu*, Cujas, 1989, p. 169.

FAVOREU L., « Le Conseil d'État, défenseur de l'exécutif », in *Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 237.

FAVOREU L., « Les règlements autonomes existent-ils ? », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 405.

- FAVOREU L., « Les règlements autonomes n'existent pas », *RFDA*, 1987, p. 871.
- FERREIRA ANTUNES M.-A., « Le système portugais d'infractions à caractère administratif ("contra-ordenações") », in COMMISSION EUROPEENNE, *Étude sur le système de sanctions administratives et pénales dans les États membres des communautés européennes, Volume II*, Office des publications de l'Union européenne, 1995.
- FOLLAIN A., « Justice seigneuriale, justice royale et régulation sociale du XVe au XVIIIe siècle : rapport de synthèse », in BRIZAY F., SARRAZIN V. (dir.), *Les justices de village : Administration et justice locales de la fin du Moyen Âge à la Révolution*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Histoire, 8 juillet 2015, p. 40.
- FONBAUSTIER L., « L'efficacité de la police administrative en matière environnementale », in BOSKOVIC O. (dir.), *L'efficacité du droit de l'environnement*, Dalloz, 2010, p. 109.
- FORTIS E., « Application de la loi pénale dans le temps », *RSC*, 2004, p. 633.
- FOSSIER T., « La nécessité et l'efficacité de la sanction pénale en droit de l'environnement », *Energie-Env.-Infrastr*, 2017, n° 33.
- FOSSIER T., « La répression des infractions au droit de l'environnement », *AJ. Pén.*, 2021, p. 525.
- FRIER P.-L., « L'exécution d'office : principe et évolutions », *ADJA*, 1999, p. 45.
- FRISON-ROCHE M.-A., « Les offices du juge », *Mélanges en hommage à Jean Foyer*, PUF, 1997, p. 473.
- FROMENT J.-M., « Remarques sur les enjeux et la portée d'une "criminalisation" du droit administratif. Du développement de la responsabilité pénale en matière administrative à la naissance d'un "contentieux pénal de l'excès de pouvoir" », *RDP*, 2001, p. 555.
- G.**
- GALLO C., « La proportionnalité des sanctions administratives dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDA*, 2020, p. 173.
- GAMET L., « Le cumul des sanctions pénales et administratives en droit du travail », *Dr. Soc.*, 2024, p. 706.
- GARÇON E., « Les modifications de la procédure en matière de simple police », *RPDP*, 1921, p. 236.
- GAUCABEE C., « *Arbitrium judicis*. Jalons pour une histoire du principe de la légalité des peines », in MASCALA C. (dir.), *À propos de la sanction*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, Travaux de l'IFR, 13 mars 2018, p. 39.
- GAUTHIER J., « Rapport Suisse », *RIDP*, 1988, vol. 59, n°1-2, p. 399.
- GAVEAU F., « De la sûreté des campagnes. Police rurale et demande d'ordre en France dans la première moitié du XIXe siècle », *Crimes, Histoire et Sociétés*, 2000, n° 2, p. 53-76.
- GELARD P., « Le caractère mixte de la contravention de grande voirie », *AJDA*, 1967, p.140.
- GENEVOIS B., « L'inspiration réciproque des jurisprudences des juridictions suprêmes nationales et internationales en matière de droits fondamentaux », *LPA*, 4 juin 2008, n°112, p. 15.

- GENEVOIS B.**, « La sanction administrative en droit français », *Arch. Pol. crim.*, 1984, p. 70.
- GENEVOIS B.**, « Le Conseil constitutionnel et la définition des pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel », *RFDA*, 1989, p. 215.
- GENEVOIS B.**, « Le Conseil constitutionnel, la séparation des pouvoirs et la séparation des autorités administratives et judiciaires », *RFDA*, 1989, p. 671.
- GERNET L.**, « Le droit pénal de la Grèce ancienne », *Publications de l'École Française de Rome*, 1984, n°1, p. 22.
- GILLES D.**, « Jean Domat et les fondements du droit public », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique, du monde des juristes et du livre juridique*, 2006, pp.95-121.
- GIUDICELLI-DELAGE G.**, « Droit pénal de la dangerosité, droit pénal de l'ennemi », *RSC*, 2010, p. 69.
- GOESEL-LE BIHAN V.**, « Le Contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel : Présentation générale », *LPA*, 2009, p. 62.
- GOESEL-LE-BIHAN V.**, « Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel », *Cah. Cons. cons.*, juin 2007 n°22.
- GOGORZA A.**, « Le droit pénal de l'environnement », *Dr. Pén.*, 2013, dossier 4.
- GOUTAL J.-L.**, « L'autonomie du droit pénal », *RSC*, 1980, p. 11.
- GRABIAS F.**, « La tolérance », in **BOURDON P., JANICOT L. (dir.)**, *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, *LEJEP*, 2023, p. 169.
- GRAND R.**, « Justice criminelle, procédures et peines dans les villes aux XIIIe et XIVe siècles », *Bibliothèque de l'École des chartes*, 1941, n°1.
- GRASSO G.**, « Le système des sanctions administratives dans l'ordre juridique italien », in **COMMISSION EUROPEENNE**, *Étude sur le système de sanctions administratives et pénales dans les États membres des communautés européennes, Volume II*, Office des publications de l'Union européenne, 1995.
- GRISEL G.**, « La sanction administrative », in **MALLET-BRICOUT B. (dir.)**, *La sanction*, *L'Harmattan*, 2007, p. 209.
- GUERIN D.**, « La question prioritaire de constitutionnalité. Bilan provisoire et premières interrogations », *RPDP*, 2010, p. 883.
- GUICHARD A.-C.**, « Police » in *Dictionnaire de la police administrative et judiciaire, et de la justice correctionnelle*, chez l'auteur, 1796, p. 322.
- GUIDICELLI A.**, « Le principe de légalité en droit pénal français : aspects législatifs et jurisprudentiels », *RSC*, 2007, p. 509.
- GUYON Y.**, « De l'inefficacité du droit pénal des affaires », *Pouvoirs*, 1990, n°55, p. 41.
- GUYONNET J.-B.**, « Police générale, police spéciale : une crise sans fin ? », in **DUPRE DE BOULOIS X. (dir.)**, *Les classifications en droit administratif*, *Mare et Martin*, 2021, p. 132.
- H.**
- HALPERIN J.-L.**, « L'Empire, hérite et lègue », in **ARPAILLANGE P., BOUCHER P. (dir.)**, *La révolution de la justice : des lois du roi au droit moderne*, *J.-P. de Monza*, 1989, p. 233.

HALPERIN J.-L., « L'originalité de la doctrine pénaliste en France depuis la codification napoléonienne », *Arch. Phil. Dr.*, 2010, 53, p. 26-36.

HAMON L., « Les domaines de la loi et du règlement à la recherche d'une frontière », *D*, 1960, p. 283.

HAMON L., note sous Cons. Cons., 19 fév. 1963, n°63-23 L, Nature juridique des dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 60-769 du 30 juillet 1960 relative au corps des Commissaires de l'Air, *D*, 1964, p. 92.

HAMON L., note sous Cons. Cons., 30 juil. 1982, n°82-143 DC, Blocage des prix et des revenus, *D*, 1984, p. 473.

HARCOURT B. E., « Preventing injustice », in BADINTER R., ALIX J., BEAUVAIS P. et PARIZOT R., *Mélanges en l'honneur du professeur Christine Lazerges*, Dalloz, 2014, p. 633.

HAURIOU M., « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté, Cahiers de la Nouvelle Journée*, n° 23, 1926, p. 89.

HAURIOU M., note sous CE, 8 août 1919, *Labonne*, Rec., p. 737, *S*, 1924, III, p. 46.

HAURIOU M., note sous CE, 8 mai 1896, *S*, 1897, 3, p. 113.

HENNEBELLE D., « La place de l'infraction formelle en droit pénal du travail : regard d'un travailliste », *Dr. Soc.*, 2001, p. 935.

HERNANDEZ-ZAKINE C., « Atteintes à l'environnement. Mise en perspective des sanctions pénales ou comment asseoir l'agriculteur sur le banc d'infamie au nom de l'environnement ? », *Dr. Rural*, 2017, n°458, dossier 18.

HERRAN T., « L'impact de la loi relative à la sécurité publique sur la distinction entre la police judiciaire et la police administrative », *AJ pén.*, 2017, p. 472.

HILDEBRANDT M., « Justice and police : regulatory offenses and the criminal law », *New Criminal Law Review*, Vol. 12, n° 1, p. 43.

I.

IDOUX P. « Autorités administratives indépendantes et garanties procédurales », *RFDA*, 2010, p. 920.

IDOUX P., « Faut-il un code de procédure administrative répressive ? », *RSC*, 2019, p. 41.

J.

JAIDANE R., « Le maire, acteur local majeur dans la lutte contre le Covid-19 », *JCP A*, 2020, n°17, p. 2132.

JANOT R., « L'origine des articles 34 et 37 de la Constitution », in FAVOREU L. (dir.), *Le domaine de la loi et du règlement*, 2^{ème} éd., Economica, 1981, p. 63.

JAWORSKI V., « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », *Les cahiers de droit*, n°3-4, vol. 50, p. 889.

JEANCLOS Y., « De 1810 à 2010 : le Code de 2010 en mouvement », in SENAT, *Bicentenaire du Code pénal 1810-2010*, colloque organisé les 25 et 26 novembre 2010.

JEGOUZO Y., « Les sanctions administratives, actualité et perspectives », *AJDA*, 2001, p. 1.

JONES H., « L'ordre pénal de la Rome antique : contexture et limites », *Latomus*, 1992, n°4, p. 753.

JOSSEAUME R., TEISSEDE J.-C., « La constitutionnalité des peines planchers en droit routier ou la consécration du juge “automate” », *Gaz. Pal.*, 2011, n°293, p. 10.

K.

KEYMAN S., « Le résultat pénal », *RSC*, 1968, p. 781.

KLUGER J., « L'élaboration d'une notion de sanction punitive dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RSC*, 1995, p. 505.

KOERING-JOULIN R., SEUVIC J.-F., « Droits fondamentaux et droit criminel », *AJDA*, 1998, p. 106.

KOUEVI A., « L'obligation de poursuite en matière de contravention de grande voirie », *AJDA*, 2000, p. 393.

KRIEF-SEMITKO C., « Le procès équitable en matière contraventionnelle », *AJ Pén.*, 2015, p. 478.

L.

L'HUISSIER J., note sous CE, Sect., 12 fév. 1960, Sté Eky, *D*, 1960, p. 263.

LACAZE M., GOGORZA A., « Chronique de droit pénal espagnol », *RIDP*, 2013, Vol. 84, p. 515.

LANGELIER E., « Italie », in TEITGEN-COLLY C., DEGUERGUES M., MARCOU G.(dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016, p. 136.

LANGELIER E., « Social », in TEITGEN-COLLY C., DEGUERGUES M., MARCOU G.(dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016, p. 136.

LAQUERRIERE-LACROIS A., « L'évolution des frontières du droit pénal. Jalons historiques », *RPDP*, p. 71.

LARGUIER J., note sous Cass. Crim., 26 fév. 1974, Schiavon n°92-93.438, *RSC*, 1974, p. 855.

LASCOUMES P., « Les sanctions administratives : une forme de droit pénal instrumentaliste ? L'exemple du droit pénal de l'environnement », *Dev. soc.*, 1990, Vol. 14, n°1, p. 75.

LASCOUMES P., BARBERGER C., « De la sanction à l'injonction. “Le droit pénal administratif” comme expression du pluralisme des formes juridiques sanctionnatrices », *RSC*, 1988, p. 45.

LASCOUMES P., DEPAIGNE A., « Catégoriser l'ordre public : la réforme du code pénal français de 1992 », *Genèses*, n° 27, 1997, p. 5.

LASCOUMES P., PONCELA P., « Classer et punir autrement : les incriminations sous l'Ancien Régime et sous la Constituante », in BADINTER R. (dir.), *Une autre justice. Contributions à l'histoire de la justice sous la Révolution française*, Fayard, 1989, p. 94.

LASSERRE-CAPDEVILLE J., note sous CE, 19 juil. 2011, Ligue des droits de l'homme, n°343430, *AJDA*, 2011, p. 2136.

LATOUR X., RENAUDIE O., « Il est temps d'octroyer un vrai pouvoir judiciaire aux polices municipales », *Le Figaro*, 9 avr. 2024.

LAVIALLE C., « Les métamorphoses du stationnement payant sur voirie et l'évolution de la domanialité publique », *RFDA*, 2015, p. 305.

LAZERGES C., « A propos des fonctions du nouveau code pénal français », *Arch. Pol. Crim.*, 1995, n°17, p. 7.

LAZERGES C., « De la fonction déclarative de la loi pénale », *RSC*, 2004, 194.

LAZERGES C., « La question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel en droit pénal : entre audace et prudence », *RSC*, 2011, p. 193.

LE RAT DE MAGNITOT A., DELAMARRE H., « Police » in *Dictionnaire de droit public et administratif*, tome II, Joubert, 1841, p. 366.

LEBRETON G., « Ordre public, ordre moral et lancer de nain », *D*, 1996, p. 177.

LEDAIN D., « Une infraction pénale atypique : la contravention de grande voirie », in NIQUEGE S. (dir.), *L'infraction pénale en droit public*, L'Harmattan, 2010, p. 62.

LEGAL A., « La responsabilité sans faute », in *La Chambre criminelle et sa jurisprudence : recueil d'études en hommage à la mémoire de Maurice Patin*, Cujas, 1965, p. 129.

LEGAL A., « Le domaine respectif de la loi et du règlement en matière pénale », *RSC*, 1961, p. 105.

LEGAL A., « Le nouveau régime des contraventions », in *Mélanges en l'honneur du professeur Jean Lebreton*, 1968, PUF, p. 157.

LEGEAIS R., « L'oblation volontaire et l'amende de composition ou les procédures sans débats en droit pénal français », *RIDP*, 1947, p. 449 et s.

LEGROS R., « L'influence des lois particulières sur le droit pénal général », *RSC*, 1968, p. 233.

LEPINE L., « Police », in BEQUET L. (dir.), *Répertoire du Droit administratif*, tome XXII, Dupont, 1911, p. 267.

LERAY G., G. CATTALANO G., « Environnement et développement durable – Les incitations du droit de la consommation », *Energie – environnement – infrastructures*, 2024, n°7, dossier 11.

LEVASSEUR G., « Le problème de la dépénalisation », *Arch. Pol. crim.*, n°6, 1983, p. 59.

LEVASSEUR G., « Les éléments constitutifs du tapage nocturne », *RSC*, 1990, p. 791.

LEVASSEUR G., « Napoléon et l'élaboration des codes répressifs », in *Mélanges en hommage à Jean Imbert*, PUF, 1989, p. 371.

LEVASSEUR G., « Une révolution en droit pénal : le nouveau régime des contraventions », *D*, 1959, chron. 18, p. 121.

LINOTTE D., « L'unité fondamentale de l'action administrative – ou l'inexistence de la police administrative en tant que catégorie juridique autonome », in LINOTTE D. (dir.), *La police administrative existe-t-elle ? Economica*, 1985, p. 8.

LOCHAK D., « Pénalisation », *AJ. pén.*, 2016, p. 10.

LOMBARD F., « La double compétence administrative et judiciaire en matière de suspension du permis de conduire », *RSC*, 1994, p. 79.

LORENTZ J., WOLFF J., « Les conditions d'application de la procédure simplifiée », *Gaz. Pal.*, 1972, 2, p. 499.

LORMANT F., « La Révolution du Droit pénal (1791-1810) », in LEMONNIER-LESAGE V., LORMANT F., (dir.), *Mélanges en l'honneur de Christian Dugas de la Boissony*, Presses universitaires de Nancy, 2009, p. 151.

LORVELLEC S., « Les frontières entre l'infraction pénale et l'infraction administrative en Italie », *RSC*, 1985, p. 655.

LOUVARIS A., « L'autonomie du droit pénal et le droit administratif », *Cah. Dr. Entr.*, 2021, n°4, dossier 26, p. 47.

LOUVARIS A., SAURON J.-L., « Le principe *non bis in idem* en droit des affaires : une crise, des solutions », *JCP E*, 2015, n°36, p. 1395.

LUCCHINI L., *Ancora e sempre contro la tripartizione dei reati nel Progetto di Codice penal-e*, in «*Rivista Penale*, 1885, n. 2, p. 429.

M.

MABILE S., « Vers une pénalisation du droit de l'environnement », *JCP G*, 2020, n°37, Doctr. 1001.

MALABAT V., « Les infractions inutiles, plaidoyer pour une production raisonnée du droit pénal », in MALABAT V., DE LAMY B., GIACOPELLI M. (dir.), *La réforme du code pénal et du code de procédure pénale, Opinio doctorum*, Dalloz, 2009, p. 71.

MALABAT V., « Responsabilité et irresponsabilité pénale », *Cah. Cons. cons.*, 2009, n°26.

MANACORDA S., « Les obligations de protection pénale à l'heure de l'internationalisation du droit », in GUIDICELLI-DELAGE G., MANACORDA S., TRICOT J. (dir.), « *Devoir de punir ? Le système pénal face à la protection internationale du droit à la vie, Société de Législation comparée*, 2013, p. 21.

MANDEVILLE M., « La protection pénale de la forêt, un droit pénal instrumentaliste », *Dr. Rural*, n°459, 2018, dossier 2.

MANNORI L., « Centralisation et fonction publique dans la pensée juridique de l'Ancien régime », in *L'administration territoriale de la France (1750-1940). Actes du colloque d'Orléans (30 septembre-2 octobre 1993)*, Presses universitaires d'Orléans, 1998, p. 248.

MARCOU G., « Modes de répression et action administrative », in TEITGEN-COLLY C., DEGUERGUES M., MARCOU G. (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016, p. 55.

MARECHAL, « L'animal dangereux et la loi pénale », *Dr. Pén.*, n°2, fév. 2018, doss. 1.

MARIAT K., « La sanction des violations des mesures du confinement en Italie : du pénal à l'administratif », *AJ. pén.*, 2020, p. 205.

MARTUCCI R., « En attendant Le Peletier de Saint-Fargeau : la règle pénale au début de la Révolution », in *Annales historiques de la Révolution française*, n°328, 2002, p. 79.

MARTUCCI R., « L'enjeu pénal à l'assemblée constituante : un chantier prometteur (1789-1791) », in *Dix-huitième siècle*, n°37, 2005, p. 283.

MASSE M., JEAN J.-P., GUIDICELLI A. (dir.), « Synthèse », in *Un droit pénal post-moderne ? Mise en perspective de certaines évolutions contemporaines*, 2007, Mission de recherche Droit & Justice, p. 13.

MATHIEU B., « La part de la loi, la part du règlement », *Pouvoirs*, 2005, p. 73.

MATTES H., « La réforme du droit des infractions réglementaires dans la RFA », *RIDP*, 1967, p. 440 et s.

MAYAUD Y., « Entre le dit et le non-dit, ou les leçons de droit pénal du Conseil constitutionnel », *D.*, 1999, p. 589.

MAYAUD Y., « La loi pénale, instrument de valorisation sociale », in UNIVERSITE PANTHEON-ASSAS (dir.), *Livre du bicentenaire du code pénal et du code d'instruction criminelle*, Dalloz, 2010, p. 3.

MAYAUD Y., « Responsables et responsabilité », *Dr. soc.*, 2000, p. 941.

MAYER-JACK A., « Une réforme à la Janus : Introduction de l'ordonnance pénale dans la législation française et réduction du stationnement interdit à l'état administratif », *JCP G*, 1972, I, 2456

MESTRE A., « Recherches sur l'exception d'illégalité », in *Mélanges Maurice Hauriou*, Sirey, 1929, p. 572.

MESTRE A., note sous Cass. Crim., 23 mai 1901, p. 429.

MESTRE A., note sous Cass. Crim., 23 mai 1901, *S*, 1902, 1, p. 378.

MESTRE J.-L., « Le renforcement des prérogatives de l'administration sous le Consulat et l'Empire », in *Mélanges offerts à Pierre Montane de la Roque*, tome II, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1986, p. 607 et s.

MILANO L., « Les garanties accordées aux personnes sanctionnées » in BOURDON P., JANICOT L. (dir.), *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, LEJEP, 2023, p. 148.

MISTRETTA P., « Coronavirus covid-19 : un droit pénal chimérique », *JCP G*, 2020, n°13, p. 371.

MODERNE F., « La sanction administrative », *RFDA*, 2002, p. 483.

MOREAU J., « Police administrative et séparation des autorités administrative et judiciaire », in VAUTROT-SCHWARTZ C. (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014, p. 68.

MOREAU L., « Contraventions de grande voirie et procédure équitable », in RIBOT C, AUTIN J.-L. (dir.), *Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Philippe Colson*, Presses universitaires de Grenoble, 2004, p. 559.

MOULLIER I., « Police et politique de la ville sous Napoléon », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2007, n°2, p. 117.

MOULY J., « La classification tripartite des infractions dans la législation contemporaine », *RSC*, 1982, p. 3.

O.

OLLARD V. R., « Les transformations de l'ordre public pénal », in BERRY A (dir.), *L'ordre public*, LGDJ, 2019.

P.

PAGET-BLANC N., « La distinction entre mesure de police administrative et sanction administrative » in DUPRE DE BOULOIS X. (dir.), *Les classifications en droit administratif*, Mare & Martin, 2021, p. 191.

PAPILLON S., « Valeur sociale protégée et morale », in MISTRETTA P., PAPILLON S., KUREK C. (dir.), *L'empreinte des valeurs sociales protégées en droit pénal*, Dalloz, 2020, p. 57.

PARIZOT R., « Pour un véritable principe de nécessité des incriminations », in *Mélanges en l'honneur du professeur Christine Lazerges*, Dalloz, 2014, p. 245.

PAULIAT H., « L'émergence du concept de sanction administrative », *JCP A*, n°11, 2013, 2072.

PAULIAT H., « La règle *non bis in idem* et le juge administratif », *RDP*, 2018, p. 39.

PECHILLON E., note sous CE 23 fév. 2011, *Syndicat national des enseignants de second degré*, n°329477, *AJ pén.*, 2011, p. 240.

PEREZ-DIAZ C., « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », *Dev. soc.*, 1994, p. 397.

PERINET-MARQUET H., « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme », *D*, 1991, p. 37.

PERRIER J.-B., « L'efficacité de la justice et la simplification de la réponse pénale », *JCP G*, 2021, n°24, doct. 662.

PERRIER J.-B., « La justice pénale du XXe siècle. À propos de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 », *Dr. pén.*, n°1, 2017, étude 2.

PERRIER J.-B., « Le droit pénal du danger », *D.*, 2020, p. 937.

PERRIER J.-B., « Le non-renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité par la Cour de cassation », *RFDA*, 2011 p. 711.

PERRIER J.-B., « Le traitement judiciaire des infractions environnementales », *Justice et Cassation*, 2024, p. 113.

PERRIER J.-B., « Les infractions et sanctions de la LOPMI, ou la répression de Potemkine », *RSC*, 2023, p. 381

PERRIN A., VIDAL-NAQUET A., « Quel droit à l'erreur ? », *AJDA*, 2018, p. 1837.

PERTUE M., « Le maintien de l'ordre : questions et réflexions », in MONNIER R. (dir.), *À Paris sous la Révolution : Nouvelles approches de la ville*, Éditions de la Sorbonne, 2008, p. 49.

PETIT J.-G., « Notes de synthèse », in PETIT J.-G. (dir.), *Une justice de proximité : la justice de paix (1790-1958)*, Université d'Angers, Centre d'Histoire des régulations sociales, 2002, p. 4.

PETIT J., « La dépenalisation du stationnement payant », *AJDA*, 2014, p. 1134.

PETIT J., « La police », in BIENVENU J.-J., PETIT J., PLESSIX B., SEILLER B. (dir.), *La Constitution administrative de la France*, Dalloz, 2012, p. 228.

PETIT J., « La police administrative », in GONOD P., MELLERAY F., YOLKA P. (dir.), *Traité de droit administratif*, tome II, Dalloz, 2011, p. 10.

PETIT J., « La proporcionalidad de las sanciones administrativas », *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 22 juin 2019, p. 367.

PETIT J., « La rétroactivité *in mitius* », *AJDA*, 2014, p. 486.

PETIT J., « Le contrôle juridictionnel des mesures de police par le juge administratif » in VAUTROT-SCHWARZ C., (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014, p. 251.

PETIT J., « Le principe de légalité des infractions et la répression disciplinaire administrative », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Dalloz, 2014, p. 1041.

PETIT J., « Les controverses récentes sur la distinction entre police administrative et police judiciaire », in AFDA (dir.), *Les controverses en droit administratif*, Dalloz, 2017, p. 35.

PETIT J., « Nouveaux enjeux de l'ordre public et pouvoirs de police », in *L'ordre public : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, La documentation française, 2018, p. 37.

PETIT J., « Police et sanction », *JCP A*, 2013, n°11, p. 2073.

PETIT S., « Sur la responsabilité pénale des auteurs indirects de contraventions d'imprudence », *Gaz. Pal.*, 26-27 janv. 2001, Doct., p. 2.

PETIT S., note sous Cass. Crim. 12, déc. 2000, *Gaz. Pal.* 22-23 déc. 2000, JP, p. 42.

PHILIPPE X., « Le contrôle de proportionnalité exercé par les juridictions étrangères : l'exemple du contentieux constitutionnel », *LPA*, 5 mars 2009, n°46, p. 13.

PICARD E., « Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique », in REDOR M.-L. (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, 2001, p. 56.

PICARD E., « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », *AJDA*, 1966, p. 55.

PICARD E., « Police », in ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p.1120.

PICARD E., « Rapport de synthèse », in VAUTROT-SCHWARZ C., (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014, p. 251.

PICHOT P., « L'article premier du code pénal de 1810 », *Revue historique de droit français et étranger (1922-)*, 2011, n°4, p. 559.

PIERRARD F., « L'apport méconnu de Jean Domat au droit pénal », *XVIIème siècle*, 2020, 287, pp. 237-254.

PIERRE E., « Les historiens et les tribunaux de simple police (XIXe-XXe siècles) », in PETIT J.-G., *Une justice de proximité, la justice de paix (1790-1958)*, PUF, 2003, p. 123 et s.

PIN X., « Politique criminelle et frontières du droit pénal : enjeux et perspectives », *RPDP*, 2011, p. 83.

PLESSIX B., « Nicolas Delamare ou les fondations du droit administratif français », *Droits*, février 2003, n° 38, p. 113.

PLESSIX B., *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, th. Univ. Paris II, 2001.

PONCELA P., « Les naufragés du droit pénal », *Arch. Pol. Crim.*, 2016, n°38, p. 7.

PONSEILLE A., « La faute caractérisée en droit pénal », *RSC*, 2003, p. 79.

PONSEILLE A., « Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme », *RDLF*, 2017, chron. n°26.

PONSEILLE A., « Police administrative et répression pénale », *RDLF*, 2022, chr. n°42.

PONTIER J.-M., « La moralité publique », *AJDA*, 2022, p. 38.

PONTIER J.-M., « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A*, 2012, p. 2113.

PORTALIS J.-E.-M., « Discours préliminaire présenté le 1er pluviôse an IX par la Commission nommée par le gouvernement consulaire », 1804.

PRADEL J., « Du principe de proportionnalité en droit pénal », *Les Cahiers de droit*, Faculté de droit de l'Université Laval, 2019, vol. 60, n°4, p. 1142.

PRADEL J., « La simplification de la procédure applicable aux contraventions », *D*, 1972, chron. 24, p.153.

PRADEL J., « Les principes constitutionnels du procès pénal », *Cah. Cons. cons.*, 2003, n°14.

PRETOT X., « La compétence du préfet de police », *La revue administrative*, 1980, n°198, p. 569.

PRETOT X., « Le droit répressif non pénal », *Dr. Soc.*, 2000, p. 964.

PROROK J., « Constitutionnalité du cumul illimité de sanctions administratives », *Dev Soc.*, 2022, p. 560.

Q.

QUILICHINI P., « Réguler n'est pas juger. Réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA*, 2004, p. 1060.

R.

RASCHEL E., « La déjudiciarisation de la réponse pénale à la délinquance du quotidien », *RSC*, 2021, p. 673.

RASSAT M-L., « Emprisonnement et contraventions », *JCP*, 1975, p. 2740.

RAYMOND C., « Le nouveau régime des contraventions », *Recueil général des lois, décrets et arrêtés*, I, tome LXXVII, 1946, p. 157.

REBUT D., « Le principe de la légalité des délits et des peines », in *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 2010, n°860, p. 710.

RENAUDIE O., « Police administrative et ordre public : les notions plastiques, est-ce si fantastique ? », *AJDA*, 2024, p. 774.

RICCARDI D., « L'adaptation du droit répressif à l'épidémie de Covid-19 : histoire et enjeux d'une quête redoutable », *RDLF*, 2020, Chron. n°35.

RIGAUDIERE A., « Chapitre IX. Les ordonnances de police en France à la fin du Moyen Âge », in *Penser et construire l'État dans la France du Moyen Âge (XIIIe-XVe siècle)*, Institut de la gestion publique et du développement économique, Histoire économique et financière - Moyen Âge, 27 mai 2021.

RIGAUX F., « Quelques réflexions sur les rapports entre droit pénal et les autres branches du droit », in *Mélanges offerts à Robert Legros*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1985, p. 523.

RIVERO J., « État de droit, état du droit », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 609.

RIVERO J., « Peines de prison et pouvoir réglementaire », *AJDA*, 1974, p. 13.

RIVERO J., « Rapport de synthèse », in FAVOREU L. (dir.), *Le domaine de la loi et du règlement*, 2ème éd., Economica, 1981, p. 263.

RIVERO J., « Regard sur les institutions de la Ve République », *D*, 1958, chron. 259.

RIVERO J., « Sur l'effet dissuasif de la sanction juridique », in *Mélanges offerts à Pierre Raynaud*, Dalloz, Paris, 1985, p. 675.

ROBERT J-H., note sous Cass. Crim., 28 juin 2017, n°16-82.215 *Dr. pén.*, 2017, n°9, comm 133.

ROBERT J.-H., « La punition selon le Conseil constitutionnel », *Cah. Cons. cons.*, 2009, n°26.

ROBERT J.-H., « Clarté et précision des nomenclatures », *RSC*, 2016, p. 288.

ROBERT J.-H., « Droit pénal de l'environnement et droit pénal général », *Problèmes actuels de science criminelle*, n° 4, 1991, p. 11.

ROBERT J.-H., « L'alternative entre les sanctions pénales et les sanctions administratives », *AJDA*, 2001, p. 90.

ROBERT J.-H., « L'incompétence juridique de la compétence technique », *Dr. Pén.*, n°2, fév. 2021, comm. 26.

ROBERT J.-H., « L'obligation de faire pénalement sanctionnée », *Arch. Phil. Dr.*, n°44, 2000, p. 153.

ROBERT J.-H., « La distinction des délits et des contraventions de fraude », *JCP G*, n°18, I, 1990, p. 3444.

ROBERT J.-H., « La répression », *Droit social*, 2000, p. 953.

ROBERT J.-H., « Le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV et sa marque dans le droit pénal actuel », in UNIVERSITE PANTHEON-ASSAS (dir.), *Code pénal et Code d'instruction criminelle, Livre du Bicentenaire*, Dalloz, 2010, p. 37.

ROBERT J.-H., « Le livre V du Code pénal : du désir au rejet », in *Peine, dangerosité, quelles certitudes ?* Dalloz, 2010, p. 16 et s.

ROBERT J.-H., « Le risque pénal dans la construction », *RDI*, 2001, p. 415.

ROBERT J.-H., « Pour une restauration de la contravention de police », in *Mélanges offerts à Jean Pradel*, Cujas, 2006, p. 160.

ROBERT J.-H., CLAVERIE-ROUSSET C., DETRAZ S., « Droit pénal et procédure pénale », *JCP G*, 2020, n°18, doct. 569.

ROBERT J.H., « Un bon conseil prodigué sur un ton réservé », *Dr. Pén.*, 2010, n°121.

ROBERT M., « La justice pénale et les contentieux de masse », in *Délinquances quotidiennes*, Les cahiers de la sécurité et de la justice, 1996, vol. 23, p. 68.

ROBLLOT-TROIZIER A., note sous CE, 19 mars 2007, Mme Le Gac et autres, n°300467, *RFDA*, 2007, p. 1283.

ROLAND S., « L'ordre public et l'État. Brèves réflexions sur la nature duale de l'ordre public », in DUBREUIL C.-A. (dir.), *L'ordre public*, Cujas, 2013, p. 9.

ROLIN F., « Les incidences de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme sur le droit domanial », *AJDA*, 2003, p. 2130.

ROLLAND M., « Le délit d'omission », *RSC*, 1965, p. 583.

ROLLIN F., « La récidive administrative », *AJDA*, 2009, p. 2148.

ROSENFELD E., VEIL J., « Sanctions administratives, sanctions pénales », *Pouvoirs*, n°128, 2008, p. 61.

ROUJOU DE BOUBEE G., « Les deux sources du droit pénal d'après la Constitution du 4 octobre 1958 », *JCP*, 1961, p. 1638.

ROUJOU DE BOUBEE G., GARE T., MIRABAIL S., POTATZIN T., note sous CE 23 fév. 2011, Syndicat national des enseignants de second degré, n°329477, *D*, 2011, p. 2823.

ROUJOU DE BOUBEE G., GARE T., MIRABAIL S., POTATZIN T., note sous CE, 19 juil. 2011, Ligue des droits de l'homme, n°343430, *D*, 2011, p. 2823 et s.

ROULHAC C., « La mutation du contrôle des mesures de police administrative. Retour sur l'appropriation du "triple test de proportionnalité" par le juge administratif », *RFDA*, 2018, p. 343.

ROUSSEAU F., « Le principe de nécessité. Aux frontières du droit de punir », *RSC*, 2015, n°2, p. 257.

ROUSSEAU F., « Technique et éthique du droit pénal français de l'environnement », *Energie – Environnement – Infrastructures*, 2017, n°3, étude 10.

ROUSSEAU P., « Les infractions de violation des restrictions liées au virus Covid 19 », *AJ. Pén.*, 2020, p. 198.

ROUSSEAU P., « Réflexions autour de la distinction entre nécessité et proportionnalité », *Amplitude du droit*, n°1, juin 2022.

ROUSSEAU X., « Peines de police et contravention : la formation des infractions de simple police, de la Révolution à l'Empire (1790-1815) », in GARNOT B. (dir.), *La petite délinquance du Moyen-Âge à l'époque contemporaine*, Éditions universitaires de Dijon, 1999, p. 58.

ROUVIERE F., « Le revers du principe "différence de nature égale différence de régime" », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, Bruylant, 2015, p. 415.

S.

SAENKO L., « D'un droit pénal structurel (infraction naturelle) à un droit pénal conjoncturel (infractions de circonstances) », in DREYER E., BEAUVAIS P., CHILSTEIN D. (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, Dalloz, 2024, p. 95.

SAILLANT E., « Conseil constitutionnel, Cour européenne des droits de l'homme et protection des droits et libertés : sur la prétendue rivalité des systèmes complémentaires », *RDP*, 2004, p. 1497.

SAINT-PAU J.-C., « Le principe de responsabilité du fait personnel », in *Mélanges en l'honneur d'Yves Mayaud*, Dalloz, 2017, p. 255.

SAINT-PAU J.-C., « Le régime des preuves en droit pénal de l'environnement », *Energie – Environnement – Infrastructures*, 2017, n°12, dossier 34.

SALCEDO C., note sous CE, 19 juil. 2011, Ligue des droits de l'homme, n°343430, D, 2011, p. 2320.

SALVAIRE J., « Contraventions », *JCP*, 1975, I, p. 2741.

SALVAIRE J., « Délits, contraventions, délits-contraventions », *JCP*, 1962, I, 1732.

SALVAIRE J., « Le concours idéal de contraventions », *D*, 1960, p. 1588.

SAMSON F., « Histoire du Code de la route », *Gaz. Pal.*, 6 mars 2001, p.9 et s.

SAUDUBRAY A., « L'avenir judiciaire de la police », in DREYER E., BEAUVAIS P., CHILSTEIN D. (dir.), *Le droit pénal de l'avenir*, Dalloz, 2024, p. 251.

SAUNIER S., « Codifier le droit des sanctions administratives. Une fiction ? », *RSC*, 2019, p. 31.

SCHMITZ J., « La Constitution, la loi, le règlement et l'exécution des peines de détention », *RFDA*, 2015, p. 148.

SCHNAPPER B., « Compression et répression sous le Consulat et l'Empire », *Revue historique de droit français et étranger* (1922-), 1991, n°1, p. 17.

SCHNAPPER B., « De Thermidor à Bonaparte », in ARPAILLANGE P., BOUCHER P. (dir.), *La révolution de la justice : des lois du roi au droit moderne*, J.-P. de Monza, 1989, p. 198.

SCHOETTL J.-E., « Réflexions sur l'ordre public immatériel », *RFDA*, 2018, p. 327.

SEILLER B., « La notion de police administrative », *RFDA*, 2015, p. 876.

SENAC C.-E., « Le contrôle des lois pénales incriminant des abus de la liberté d'expression par le Conseil constitutionnel », *RDLF*, 2017, chron. n°17. En ligne.

SEUROT L., « Sanction administrative et sanction pénale », in **BOURDON P.**, **JANICOT L.** (dir.), *Les sanctions administratives : identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, LEJEP, 2023, p. 27.

SEUVIC J.-F., « Chronique législative », *RSC*, 2005, p. 333.

SEUVIC J.-F., « Force ou faiblesse de la constitutionnalisation du droit pénal », in *La procédure pénale en quête de cohérence*, Dalloz, 2007, p. 93.

SIMON A., « La disproportion de la répression pénale devant la Cour européenne des droits de l'Homme », *Gaz. Pal.*, 24 oct. 2017, n°36, p. 64.

SIZAIRE V., « Peut-il exister un droit pénal de l'environnement ? », *Délibérée*, 2019/3, n° 8, p. 42.

SMEETS S., « Gestion des incivilités et amendes administratives communales en Belgique », *RSC*, 2008, p. 452.

SOLEIL S., « Les justices seigneuriales et l'État monarchique au XVIIIe siècle : l'incorporation par le droit », in **BRIZAY F.**, **FOLLAIN A.**, **SARRAZIN V.** (dir.), *Les justices de village : Administration et justice locales de la fin du Moyen Âge à la Révolution*, Presses universitaires de Rennes, 8 juillet 2015, p. 325.

SOULA M., « Discipliner le droit pénal (1820-1860) : quelle place pour les facultés de droit ? », *Cahiers Jean Moulin*, janvier 2017, n° 3.

SPITERI P., « L'infraction formelle », *RSC*, 1966, p. 497.

STEFANI G., « Le domaine de la loi et du règlement en matière pénale », in *Études juridiques offertes à Léon Julliot de La Morandière*, Librairie Dalloz, 1965, p. 581.

STEINLE-FEUERBACH M.-F., note C sous Crim. 12, déc. 2000, *LPA*, 2001, n°4, p. 13.

STOLLEIS M., « La Naissance de l'État interventionniste et le droit public », traduit par Didier Renault. *Trivium, Revue franco-allemande de sciences humaines et sociales - Deutsch-französische Zeitschrift für Geistes- und Sozialwissenschaften*, n 21, 2016.

SURREL H., « Conseil constitutionnel et jurisprudence de la Cour EDH », *Cah. Cons. cons.*, 2017, n°55-56, p. 265.

T.

TANGUY J.-F., « Pouvoir de police et pouvoir judiciaire des maires dans la seconde moitié du XIXe siècle : L'exemple de l'Ille-et-Vilaine », in **FOLLAIN A.** (dir.), *Les justices locales : Dans les villes et villages du XVe au XIXe siècle*, Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 373.

TEITGEN-COLLY C., « Le cadre juridique de la répression administrative dans les secteurs techniques », in **TEITGEN-COLLY C.**, **DEGUERGUES M.**, **MARCOU G.** (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016, p. 99.

TEITGEN-COLLY C., « Organisation administrative en vue du constat de l'infraction », in **TEITGEN-COLLY C.**, **DEGUERGUES M.**, **MARCOU G.** (dir.), *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques : rapport final*, Mission de recherche Droit et Justice, 2016, p. 46.

TEITGEN-COLLY C., « Sanction et Constitution », *JCP A*, 2013, n°11, p. 2076.

TELLIER V., « Brèves réflexions sur la QPC en matière pénale », *Gaz. Pal.*, 2010, p. 2105.

THERAGE M., « A la recherche d'une définition du droit pénal des affaires dans la doctrine pénaliste européenne de l'Époque contemporaine (XIXe-XXe siècle)

», *Les fondements historiques du droit européen des affaires*, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2021, p. 149 et s.

THIBON C., « L'ordre public villageois : le cas du pays de Sault (1848-1914) in *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIXe siècle*, Éditions Créaphis, 1987, p. 309.

TILLEMENT G., « Le contrôle de la nécessité des incriminations par le juge pénal », *Dr. Pén.*, 2003, n°12, chron. 34.

TSIADINO RAKOTONDRAHASO F., « L'application du principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines aux sanctions administratives », *RDP*, 2014, p. 399.

TUSSEAU G., « Critique d'une métanotion fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », *RFDA*, 2009, p. 641.

V.

VAN DE KERCHOVE M., « La dimension symbolique du droit pénal et les limites de son instrumentalisation », in MORAND C.-A., CHEVALLIER J. (dir.), *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Publisud, 1991, p. 107.

VAN DE KERCHOVE M., « Le sens de la peine dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français », *RSC*, 2008, p. 805.

VAN LANG A., « Droit répressif de l'environnement : perspectives en droit administratif », *Revue juridique de l'environnement*, 2014, HS01, Vol. 39, p. 33.

VARINARD A., JOLY-SIBUET E., « Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre droit pénal et droit administratif pénal », *RIDP*, 1988, p. 189.

VEDEL G., « De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barenstein », *JCP*, 1948 I, p. 682.

VEDEL G., « Encore une petite phrase », *Le Monde*, 5 déc. 1973.

VEDEL G., « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », *JCP* 1950, I, 851 n°4.

VEDEL G., « La place de la Déclaration de 1789 dans le "bloc de constitutionnalité" », in Conseil Constitutionnel, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de la jurisprudence. Colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel*, PUF, 1989, p. 35.

VEDEL G., « Le régime des contraventions entre l'anarchie juridique et la crédibilité de l'emprisonnement », *Le Monde*, 21 février 1974.

VEDEL G., « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954, n°8, p. 38.

VEDEL G., note sous CE, Sect., 12 fév. 1960, Sté Eky, *JCP*, 1960, II, p. 11629.

VENAYRE S., « Le mythe de l'origine chez les historiens français du XIXe siècle », in DOMINIQUE K. (dir.), *Les historiens croient-ils aux mythes ?*, Éditions de la Sorbonne, Homme et société, 15 octobre 2020, p. 13.

VENEZIA J.C., « Droit pénal et droit administratif », in TEYSSIE B. (dir.), *Code pénal et Code d'instruction criminelle : livre du bicentenaire*, Paris, Dalloz, 2010, p. 113.

VERON M., note sous Cass. Crim. 12, déc. 2000, *Dr. Pén.*, 2001, n°43.

VERPEAUX P., « Le pouvoir réglementaire sous la Révolution », *Droits*, 1993, n°17, p. 113 et s.

VILLEY E., « De l'intention, de l'ignorance, de l'erreur et de la bonne foi en matière pénale », *La France judiciaire*, tome I, 1876.

VILLEY E., note sous Cass. Crim. 23 fév. 1884, *S*, I 1886, p. 233.

VILLEY E., note sous Cass. Crim., 14 avril 1883, *S*, 1885, I, p. 401

VITU A., « La définition et le contenu du droit pénal économique », in *Mélanges en l'honneur de Joseph Hamel*, Dalloz, 1961, p. 71.

W.

WALINE M., « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques », *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Sirey, 1963, p. 359.

WEIGEND T., « Federal Republic of Germany. The system of administrative and penal sanctions », *RIDP*, 1988, vol. 59, n°1-2.

WOLIKOW J., DENION F., « Agent de police municipale : fonctionnaire classique ou singulier ? Éloge de la déontologie, de l'organisation et de la libre administration », *AJCT*, 2023, p. 472.

X.

XYNOPOULOS G., « Proportionnalité », in ALLAND D. et RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la Culture juridique*, PUF, 2003, p. 151.

Y.

YOLKA P., « Le couteau de Lichtenberg. Remarques sur la protection pénale du domaine public », *AJDA*, 2009, p. 2335.

YOUHNOVSKI SAGON A.-L., « Zèle municipal et pouvoirs de police sanitaire », *JCP A*, 2020, n°16, act. 241.

Z.

ZAUBERMAN R., « La répression des infractions routières : le gendarme comme juge », *Sociologie du travail*, 1998, n°1, p. 43.

ZEROUKI-COTTIN D., « L'obligation d'incriminer imposée par le juge européen, ou la perte du droit de ne pas punir », *RSC*, 2011, p. 575.

IV) Archives

A.

Archives parlementaires de la Révolution de Française, Première série (1787-1799), Paris.

B.

BASTARD C., « Rapport devant la Chambre des Pairs », *Le moniteur*, 13 mars 1832, n°73.

BERGASSE N., « Rapport sur l'organisation judiciaire », in *Archives parlementaires*, tome VIII, séance du 17 août 1790, p. 440-450.

D.

DUMONT A., « Rapport devant la chambre des députés », *Le moniteur*, 9 avril 1932.

DUPORT A., « Principes fondamentaux de la police et de la justice », présenté au nom du Comité de Constitution le 22 décembre 1789, avant les discussions sur le Code pénal.

DUVERGIER J.-B., *Code pénal annoté*, A. Guyot et Scribe, 1833.

DUVERGIER J.-B., *Collection complète des lois*, Paris, tome III, A. Guyot et Scribe, 1834.

L.

LOCRE J.-G., *Législation civile, commerciale et criminelle, ou commentaire et complément des codes français*, tome XXV, Mélines, 1831.

P.

PORTALIS J.-E.-M., « Discours préliminaire présenté le 1er pluviôse an IX par la Commission nommée par le gouvernement consulaire », 1804.

PORTALIS J.-E.-M., *Archives parlementaires. Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises de 1800 à 1860 (2^e série)*, Dupont, Paris, 1863, I, p. 699 et s.

R.

REAL C., « Exposé des motifs 4^e livre », in J.-G. LOCRE, *Législation civile, commerciale et criminelle, ou commentaire et complément des codes français*, tome XV, p. 596, séance du 10 février 1810.

V) Rapports et études

A.

ANTAI, « Rapport d'activité 2023 », 4 février 2025.

ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes*, n°778, par Mme Alexandra Louis, 10 mai 2018.

B.

BADINTER R., *Projet de nouveau Code pénal*, Dalloz, 1988.

C.

CHABANNE M., **TIMBART O.**, « La délinquance routière devant la justice », *Infostat*, 2017, n°153.

CINOTTI B., **LANDEL J.-F.**, **ET AL. (dir.)**, *Une justice pour l'environnement, Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement*, Doc. Fr., 2019.

COMITE NATIONAL CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PREPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA V^E REPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Le comité consultatif constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, vol. II, La documentation française, 1988.

COMMISSION EUROPEENNE, *Étude sur le système de sanctions administratives et pénales dans les États membres des communautés européennes, Volume II*, Office des publications de l'Union européenne, 1995.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de la jurisprudence. Colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel*, PUF, 1989

CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, La documentation française, 1995.

CONSEIL D'ÉTAT, *Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral*, Doc. Fr., 2010.

CONSEIL D'ÉTAT, *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*, Doc. Fr., 2021, p. 225.

COULON J.-M., *La dépenalisation de la vie des affaires*, Doc. Fr., 2008, p. 77.

COUR DE CASSATION, *Le traitement pénal du contentieux de l'environnement*, 2018,

COUR DES COMPTES, *La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter*, Rapport public annuel 2018, février 2018.

COUR DES COMPTES, « Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Compte d'affectation spéciale "Contrôle de la circulation et du stationnement routiers" », avr. 2024.

D.

DEFENSEUR DES ENFANTS, « Avis de la défenseure des enfants portant observations sur l'avant-projet de Code de la justice pénale des mineurs », oct. 2009.

F.

FOURNIER J., *La responsabilité des agents publics en cas d'infractions non-intentionnelles*, Doc. Fr., 1996.

M.

MARCHAND P., *Rapport déposé à l'Assemblée nationale*, n°896, 2 oct. 1989.

MASSON J., *La responsabilité pénale des décideurs publics*, Doc. Fr., 2000.

MINISTERE DE L'INTERIEUR, « Info rapide n°45 - 2,7 millions d'infractions liées au Covid-19 enregistrées durant l'état d'urgence sanitaire entre mars 2020 et juillet 2022 ».

O.

OBSERVATOIRE NATIONAL INTERMINISTERIEL DE LA SECURITE ROUTIERE, « Bilan 2024 de la sécurité routière », 30 janvier 2025.

OMS, « Rapport de situation sur la sécurité routière dans le monde », 2023.

S.

SENAT, « Les élus locaux face aux décharges sauvages », *Rapport d'information n°552 (2021-2022)*, déposé le 25 février 2022.

V.

VARINARD A., « Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales : 70 propositions pour adapter la justice pénale des mineurs », *rapport présenté le 3 déc. 2008*.

VIGOUROUX C., *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit*, Doc. Fr., 2025

INDEX

Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) :
11.

Amende forfaitaire :

- Contraventionnelle : 14, 112 et s., 232 et s., 735 et s.
- Délictuelle : 831 et s.
- Procédure : 233 et s.
- Recouvrement : 234.

Article R. 610-5 du Code pénal :

- Fonction : 446 et s.
- Origines : 440, 650 et s.
- Portée actuelle : 441 et s.
- Portée historique : 659 et s.

Autorisation de police : 103, 407, 702, 785, 793, 826, 837.

Autorité administrative indépendante
(pouvoir de sanction) : 75, 165, 204 et s., 868.

Bergasse N. : 558 et s., 562.

Casier judiciaire : 737, 749.

Chartes de police (histoire) : 507.

Chef d'entreprise (responsabilité du) :
819.

Circonstances atténuantes : 203, 646, 750.

Classification tripartite des infractions :

- Consécration : 116 et s., 600 et s.
- Critiques : 118 et s., 624.
- Droit comparé : 155.
- Limites : 626 et s.

Code de l'instruction criminelle de 1808 : 643 et s.

Code pénal du 3 brumaire an IV : 17, 117, 600 et s., 653 et s.

Code pénal de 1810 : 616 et s.

Complicité : 13, 88, 253, 633, 695.

Composition pénale : 97.

Concours de qualification :

- Idéal : 216, 446 et s., 796.
- Réel : 224, 216.

Constatation :

- Des contraventions : 110 et s., 247.
- Des infractions techniques : 248, 690.

Constitutionnalisation du droit pénal :
181 et s.

Contradictoire (principe du) : 187.

Contraventions :

- Champs : 9, 103 et s., 399 et s.
- Cinquième classe : 742 et s.
- Définition : 5 et s.
- Distinction avec d'autres contraventions : 8.
- Quatrième classe : 737 et s.

Contraventions de grande voirie :

- Compétence du juge administratif : 77, 638.
- Distinction avec les contraventions : 8.
- Nature : 21, 77.
- Régime : 211 et s.

Contraventions douanières : 8, 303, 364, 778.

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme :
184 et s., 188.

Cumul des peines contraventionnelles : 13, 224, 632, 692.

Cumul des poursuites :

- Administratives et pénales : 39, 98, 201, 254.
- En matière administrative : 92, 201.

Décret des 19 et 21 juillet 1791 : 565 et s.

Décrets-lois : 285, 672, 442.

Délits-contraventionnels : 694, 707.

Délit de police : 688 et s., 782 et s.

Dépénalisation :

- Des contraventions : 118 et s., 263 et s.
- Droit comparé : 132 et s.
- Du droit pénal de police : 868 et s.

Domaine réglementaire autonome :
286 et s.

Domaines privé et public : 441.

Droits de la défense : 182, 185, 187, 204.

Droit de se taire : 206.

Droit pénal administration :

- Apparition de la notion : 136 et s., 719 et s.
- Critique de la notion : 720.

- Notion : 776 et s., 835 et s.

Droit pénal (généralités) :

- Autonomie du : 49.
- Général : 209, 308.
- Place au sein de la *summa divisio* : 32 et s.
- Sanctionnateur : 49, 383.
- Spécial : 308.

Droit pénal de police :

- Définition (actuelle) : 776 et s.
- Histoire : 491 et s.
- Régime : 811 et s.

Droit pénal technique : 774, 835.

Droit souple : 221, 443.

Duport A. : 552.

Emprisonnement (exclusion de) : 86, 300 et s., 745 et s.

Exception d'illégalité : 473, 663 et s.

Exécution des règlements de police : 18, 104, 452 et s., 659 et s.

Exécution d'office : 41, 452 et s.

Faits justificatifs : 202, 209, 257, 818.

Faute morale :

- Administrative : 88, 199 et s., 219, 253, 812 et s.

- Contraventionnelle : 105, 228 et s., 430 et s., 761 et s.
- Imprudence : 229, 310, 744, 766, 814.
- Intentionnelle : 744, 749, 766, 815 et s.
- Normative : 742
- Présumée : 814 et s.

Feuerbach A. : 713, 719.

Fonctionnaires spécialisés (pouvoirs de constatation) : 75, 111, 248, 829.

Fonction expressive du droit pénal : 330 et s., 381 et s.

Goldschmidt J. : 137 et s., 719 et s.

Histoire du droit pénal de police :

- Grèce Antique : 498 et s.
- Rome Antique : 502 et s.
- Époque franque et Renaissance : 505 et s.
- Ancien Régime : 509 et s.

Impartialité : 187, 204, 207.

Incrimination par renvoi : 220, 249, 408, 784.

Indemnité forfaitaire : 14, 232.

Individualisation : 240, 255.

Infraction :

- De commission : 794
- D'omission : 88, 428, 628, 792 et s.
- Formelle : 421, 797.
- Obstacle : 421 et s.
- Préventive : 421 et s., 792 et s.

Interdiction de manifester : 362

Juridiction municipale : 570, 584 et s., 643 et s.

Légalité des délits et des peines (principe de) : 185, 192, 197, 550.

Loi des 16 et 24 août 1789 : 560 et s.

Maire (pouvoirs de sanctions) : 108, 763, 832, 868.

Matière pénale : 188 et s.

Mayer O. : 489, 567, 715 et s.

Merlin de Douai : 600 et s.

Muyart de Vouglans P.-F. : 600 et s.

Mesures de sûreté : 193, 364.

Montesquieu : 529

Nomenclature des amendes contraventionnelles : 7.

Non bis in idem (principe) : 92, 106, 184, 201, 216.

Non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère (principe de) : 182, 192, 212, 470.

Opportunité des poursuites : 202, 214, 255.

Ordnungswidrigkeiten : 140 et s., 255.

Ordonnance pénale : 14, 112, 232, 735.

Ordre public :

- Approche fonctionnelle : 389 et s., 474.
- Définition en droit administratif : 374 et s.
- Définition en droit pénal : 378 et s.

Peines complémentaires et alternatives : 7, 107, 457.

Permis de conduire : 77, 752.

Personnalité des peines (principe de) : 200, 761.

Personnes morales (responsabilité des) : 42, 199, 215.

Police (histoire) :

- Contentieuse : 551, 592, 613.

- Distinction avec d'autres activités : 520 et s.
- Émergence : 496 et s.
- Relation avec la fonction administrative : 538 et s.

Police administrative :

- Distinction avec la loi pénale : 44, 394 et s.
- Distinction avec la police judiciaire : 44, 395, 863.
- Distinction avec les sanctions administratives : 864 et s.
- Générale : 315 et s., 326 et s., 460 et s., 404 et s.
- Matérialité et objectivité : 395 et s.
- Procédés répressifs : 848 et s.
- Spéciale : 103, 323, 444 et s., 672 et s., 689 et s., 783 et s.

Police municipale :

- Délit de : 544 et s.
- Plénitude de compétences : 595 et s.

Pouvoir réglementaire autonome : 286 et s.

Préfet Lépine : 387, 460.

Présomption d'innocence : 181 et s., 225 et s., 244 et s., 762.

Procès équitable : 184 et s., 204, 237 et s.

Procès-verbal (valeur probante) : 229, 244, 827 et s.

Proportionnalité des délits et des peines (contrôle de) :

- Autonomie : 336 et s.
- Des incriminations : 341 et s.
- Évolutions : 344 et s.
- Intensité : 338 et s.

Récidive : 13, 209, 253 et s., 308, 633.

Réformation *in pejus* : 187, 261.

Réhabilitation : 633, 750.

Règlement contraventionnel :

- Buts : 326 et s.
- Contrôle : 350 et s.
- Fondements : 283 et s.

Règlement de police :

- Application de l'article R. 610-5 : 440 et s.
- Critère de : 460 et s., 859 et s.
- Exécution : 452 et s., 783 et s.

Rétroactivité *in mitius* (principe de) : 182, 187, 222, 788 et s.

Réserves de la loi : 320 et s.

Responsabilité personnelle (principe de) : 199 et s., 225, 820 et s.

Résultat pénal : 420 et s.

Révolution : 544 et s.

Sanctions administratives :

- Critères : 71 et s.
- De police : 701, 782 et s.
- Régime : 187 et s.

Sanctions ayant le caractère de punition : 192 et s.

Sanctions disciplinaires : 205 et s.

Séparations des autorités administratives et judiciaires : 584 et s.

Séparation des pouvoirs : 181, 551.

Stationnement payant : 475.

Sursis : 254, 209, 618, 749.

Tentative : 253, 309, 633.

Titulaire du certificat d'immatriculation (responsabilité du) : 226, 822.

Transaction : 232, 763, 830.

Valeurs sociales protégées : 89, 124, 138 et s., 331, 329, 381, 444, 712 et s.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I) La contravention, aux marges du droit pénal	3
A) L'identification de la contravention	3
B) Les spécificités de la contravention	7
II) La contravention, objet d'étude en droit administratif.....	9
A) Les liens entre contraventions et droit administratif	10
B) Un angle mort académique.....	13
III) Un laboratoire de l'étude des relations entre droit pénal et droit administratif.....	18
A) Droit pénal et droit administratif.....	18
B) Les contraventions au sein de la dualité droit pénal et droit administratif	27
IV) La démarche de l'étude	29
A) Les objectifs et la méthode retenue.....	30
B) La problématique et l'annonce de plan.....	31
 PARTIE 1 : LA CONTRAVENTION, AUX CONFINS DU DROIT PÉNAL ET DU DROIT ADMINISTRATIF	35
TITRE 1 : UNE NATURE PÉNALE RELATIVE	37
Chapitre 1 : Une qualification pénale formelle.....	39
Section 1 : La qualification pénale de la contravention.....	42
I) La distinction entre infraction pénale et sanction administrative.....	42
A) Les critères de distinction	43
1) Les critères formels	44
2) Les critères secondaires.....	49
B) Des frontières poreuses	55
II) La qualification pénale de la contravention.....	60
A) La parenté avec les sanctions administratives	61
1) Des contenus et finalités semblables.....	61
2) La proximité organique.....	65
B) Une qualification pénale discutable	68
Section 2 : Des modèles variables en Europe.....	75
I) Les qualifications retenues	76
A) La dépénalisation <i>de jure</i> de la contravention	77
1) Le modèle allemand : la dépénalisation de jure totale	77
2) La dépénalisation de jure partielle : le modèle italien.....	84
B) Les autres modèles de qualification	87
II) Les facteurs explicatifs du choix de la qualification.....	89
A) La portée de la séparation entre le droit pénal et le droit administratif	90
B) L'existence d'un cadre unifié à la répression administrative	93
Conclusion du Chapitre 1.....	97
 Chapitre 2 : Un régime pénal restreint	99
Section 1 : La distinction de régime entre infraction pénale et sanction administrative	102

I)	Le rapprochement croissant des régimes.....	103
A)	La fondamentalisation de la répression pénale	103
B)	L'extension des garanties aux sanctions administratives	107
II)	L'irréductible spécificité de régime des sanctions administratives.....	113
A)	Des garanties d'intensité variable.....	113
B)	Un régime hétérogène	118
1)	Des spécificités sectorielles	119
2)	Le régime des contraventions de grande voirie	123
Section 2 : Le régime applicable aux contraventions.....		127
I)	La portée limitée des garanties pénales	128
A)	Les principes substantiels atténués	128
B)	Les principes procéduraux atténués.....	135
1)	Les limitations spécifiques à la procédure de l'amende forfaitaire	135
2)	Les limitations applicables à l'ensemble des contraventions.....	140
II)	La comparaison avec le régime des sanctions administratives	145
A)	Des régimes semblables	145
B)	Un régime contraventionnel moins protecteur.....	149
Conclusion du Chapitre 2.....		152
CONCLUSION DU TITRE 1.....		153
TITRE 2 : DES LIENS ÉTROITS AVEC LA POLICE ADMINISTRATIVE.....		154
Chapitre 1 : La compétence de l'autorité réglementaire de police.....		156
Section 1 : La portée du pouvoir réglementaire en matière contraventionnelle		158
I)	Un pouvoir réglementaire autonome.....	159
A)	L'intégration des contraventions au domaine réglementaire autonome.....	159
B)	Un choix en opportunité	164
II)	Une compétence pénale limitée.....	167
A)	L'exclusion progressive des peines privatives de liberté.....	167
B)	Un cadre largement défini par le législateur.....	170
Section 2 : La dualité de fondements du règlement contraventionnel		174
I)	Une incrimination fondée sur les pouvoirs de police	175
A)	La distinction entre l'incrimination et la peine.....	175
B)	Un champ de compétence étendu	177
1)	Une compétence en marge de la Constitution.....	178
2)	La diversité des buts d'ordre public protégés	181
II)	Un contrôle de proportionnalité original.....	186
A)	La spécificité du contrôle de proportionnalité de la loi pénale	187
1)	Les caractéristiques traditionnelles du contrôle.....	187
2)	Un contrôle en mutation : une systématisation difficile	193
B)	Le contrôle hybride de proportionnalité du règlement contraventionnel.....	196
1)	La mise en œuvre du contrôle applicable aux mesures de police générale	197
2)	La mise en œuvre du contrôle applicable aux lois pénales	200
Conclusion du Chapitre 1.....		207
Chapitre 2 : Une fonction de protection de l'ordre public administratif.....		208
Section préliminaire : La distinction entre l'ordre public pénal et l'ordre public administratif.....		210

I) Des approches semblables.....	211
II) Les différences techniques.....	220
Section 1 : Une orientation générale vers la protection de l'ordre public administratif	223
I) La sanction des atteintes à l'ordre public administratif.....	224
A) La protection de l'ordre public administratif dans le Code pénal.....	224
B) La sanction des règlements de police spéciale en dehors du Code pénal	228
II) Le recours aux techniques de l'ordre public administratif	231
A) La contravention, infraction préventive	232
B) La contravention, infraction objective.....	237
Section 2 : Une orientation spécifique à la protection de l'ordre public général.....	240
I) La pénalisation générale de l'article R. 610-5 du Code pénal	241
A) L'ordre public général, au fondement de la sanction	241
B) Un procédé d'exécution du règlement de police.....	247
II) La peine contraventionnelle, critère du règlement de police générale.....	250
A) Un critère débattu	250
B) Un critère défendable	254
Conclusion du Chapitre 2.....	259
CONCLUSION DU TITRE 2.....	260
CONCLUSION DE LA PARTIE 1	261
 PARTIE 2 : LA CONTRAVENTION, INFRACTION RELEVANT DU DROIT PÉNAL DE	
POLICE.....	265
TITRE 1 : UN ENRACINEMENT HISTORIQUE AU SEIN DU DROIT PÉNAL DE POLICE	
.....	267
Chapitre 1 : L'infraction de police dans l'histoire juridique	269
Section 1 : L'héritage historique de l'infraction de police.....	270
I) Les manifestations de l'infraction de police dans l'histoire juridique	270
A) Une constante dans l'histoire juridique	270
B) L'infraction de police sous l'Ancien Régime.....	277
II) Une conceptualisation embryonnaire sous l'Ancien Régime	282
A) Un contexte de rationalisation de la police	283
B) L'idée de spécificité du droit pénal de police dans la doctrine	287
C) Un concept préfigurant le droit pénal administratif.....	294
Section 2 : Le délit de police municipale sous la Révolution	297
I) Le renouvellement du cadre normatif du droit pénal de police	298
A) La condamnation de principe du droit pénal de police	299
B) L'admission du délit de police municipale	302
II) L'expression d'une contraction du droit pénal de police à la sphère municipale	311
A) Le délit de police municipale, en marge de la régénération du droit pénal.....	311
B) Le délit de police municipale, attribut de la fonction globale de police municipale	319
Conclusion du Chapitre 1.....	322
 Chapitre 2 : La consécration de la contravention contemporaine	323
Section 1 : La rupture avec le modèle révolutionnaire du délit de police (1795-1810).....	325
I) L'intégration au sein du droit pénal sous le Directoire et la Convention	325
A) L'intégration à la classification tripartite des infractions	325

B)	La judiciarisation du contentieux de police	328
II)	La consécration de la contravention sous l'Empire	334
A)	La contravention, infraction de faible gravité	335
B)	La dualité de fondement de la contravention	338
Section 2 : Une rupture partielle : la résurgence des attributs de police		343
I)	La réintroduction de la juridiction municipale	344
A)	La réorganisation des contentieux de police	344
B)	Le compromis de 1808 : la réapparition partielle de la compétence des maires.....	347
II)	Une fonction persistante de soutien aux règlements de police	351
A)	Le fondement jurisprudentiel de la sanction des règlements de police.....	351
B)	L'élargissement du champ matériel de la sanction	355
Conclusion du Chapitre 2.....		365
CONCLUSION DU TITRE 1.....		366
 TITRE 2 : L'ACTUALITÉ DU RATTACHEMENT AU DROIT PÉNAL DE POLICE		367
Chapitre 1 : La reconfiguration du lien entre contravention et droit pénal de police.....		369
Section 1 : L'éclatement du droit pénal de police		371
I)	La diversification des formes du droit pénal de police.....	371
A)	L'apparition des délits de police.....	371
B)	Le déploiement de la répression administrative en matière de police.....	378
II)	L'essoufflement de la notion doctrinale de droit pénal de police	380
A)	La diversification des critères du droit pénal de police à la fin du XIX ^e siècle	381
B)	Un flottement conceptuel symbolisant la crise de la police.....	391
Section 2 : La fragilisation du fondement policier de la contravention.....		394
I)	L'émergence d'une notion fonctionnelle de contravention.....	395
A)	L'élargissement de la notion.....	395
1)	La massification de la catégorie	395
2)	La création de la quatrième classe de contraventions	398
B)	La perte d'unité de la notion	400
1)	La création de la cinquième classe de contraventions.....	400
2)	Le régime de la cinquième classe de contraventions.....	403
II)	Une appartenance persistante au droit pénal de police.....	408
A)	Une infraction à prédominance policière	408
B)	L'exclusion exceptionnelle du régime de police.....	412
Conclusion du Chapitre 1.....		415
 Chapitre 2 : La reconstruction d'une notion de droit pénal de police.....		417
Section 1 : La définition du droit pénal de police		420
I)	Les caractères des infractions de droit pénal de police.....	422
A)	L'unité des incriminations	422
1)	Un objet unifié : la sanction de règlements de police	422
2)	Un contenu uniforme : des infractions préventives.....	428
B)	La diversité des sanctions	432
II)	Un régime d'inspiration contraventionnelle	439
A)	Les éléments liés à la nature policière de la contravention.....	439
B)	Les éléments liés à la faible gravité de la contravention	447

Section 2 : L'intérêt de la notion de droit pénal de police	452
I) L'apport à la théorie de la police administrative	453
A) L'unité conceptuelle du droit pénal de police	453
B) La mise en lumière des procédés répressifs au service de la police administrative	459
1) La faible conceptualisation des procédés répressifs de police	459
2) Les infractions de police comme procédés de police administrative.....	462
II) L'apport à l'étude des relations entre droit répressif et droit administratif	465
A) Un outil conceptuel à visée critique : l'analyse des rapprochements entre droit pénal et droit administratif	466
B) Un outil à visée pratique : l'hypothèse de la dépenalisation du droit pénal de police.....	470
Conclusion du Chapitre 2	480
CONCLUSION DU TITRE 2	482
CONCLUSION DE LA PARTIE 2	484
 CONCLUSION GÉNÉRALE	 487
BIBLIOGRAPHIE	493
I) Ouvrages généraux, cours, traités, manuels.....	493
II) Ouvrages spécialisés, thèses, monographies.....	497
III) Articles et contributions	506
IV) Archives	530
V) Rapports et études.....	531
INDEX.....	535
TABLE DES MATIÈRES	545

RÉSUMÉ DE LA THÈSE

La thèse propose d'étudier la spécificité des contraventions en s'interrogeant sur les liens qu'elles entretiennent avec les catégories du droit administratif. Ces infractions présentent un contenu et un régime qui les distinguent des crimes et délits pour les rapprocher des sanctions administratives et mesures de police administrative. Elles sont notamment définies par voie réglementaire, faiblement soumises aux garanties pénales et dénuées d'exigence d'élément moral. Peu appréhendée par la doctrine en raison de la division disciplinaire entre droit pénal et droit administratif, cette ambivalence pose la question de la nature réelle des contraventions et de leur place au sein de l'ordonnement juridique. La thèse soutient que les contraventions constituent une catégorie hybride située aux frontières du droit pénal et du droit administratif. Pour rendre compte de leur nature, elle propose de les concevoir comme des infractions relevant du droit pénal de police, soit la portion du droit pénal mise au service de l'efficacité de la police administrative. Ce droit prend appui sur des contraventions, délits et sanctions administratives présentant une certaine unité par leur fonction d'exécution des règlements de police.

SUMMARY

This thesis examines the specific nature of contraventions, looking at how they relate to the categories of administrative law. The content and regime of these offences distinguish them from crimes and misdemeanors, and bring them closer to administrative sanctions and administrative policing measures. In particular, they are defined by regulation, are not subject to penal guarantees and do not require a moral element. This ambivalence, which is little understood by academic writers because of the disciplinary division between criminal law and administrative law, raises the question of the real nature of contraventions and their place within the legal system. This thesis argues that contraventions constitute a hybrid category situated at the frontiers of criminal law and administrative law. To account for their nature, it proposes to conceive of contraventions as offences under police criminal law, i.e. the portion of criminal law that serves the effectiveness of the administrative police. It is based on contraventions, délits and administrative sanctions that have a certain unity in their function of enforcing police regulations.

