



# NOTE DE RECHERCHE

## DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DOCUMENTATION

### Principe de rétroactivité de la loi plus douce

Application aux sanctions administratives

Atténuations et exceptions au principe

[...]

[...]

Septembre 2024

[...]



## SYNTHÈSE

Introduction .....	4
I. Champ d'application du principe de la lex mitior dans le domaine des sanctions administratives .....	5
A. Application du principe de la lex mitior aux sanctions administratives indépendamment de leur caractère pénal .....	6
1. Fondement sur une règle expressément prévue par la Constitution nationale... 7	
2. Application à titre de principe général non-écrit.....	9
3. Application d'une règle prévue par une loi ordinaire .....	12
4. Application par analogie du droit pénal.....	19
B. Non-application du principe de la lex mitior aux sanctions administratives n'ayant pas de caractère pénal.....	20
II. Exceptions et atténuations au principe de la lex mitior .....	24
A. Pérennité de l'objectif de répression par le législateur.....	25
1. Modification d'une réglementation pour des raisons étrangères à l'objectif de répression.....	25
2. Modification d'une norme accessoire à la loi d'incrimination.....	27
3. Modification d'une situation factuelle extérieure .....	30
B. Lois temporaires .....	31
C. Lois spéciales prévoyant des mesures transitoires.....	32
III. Application du principe de la lex mitior au cours des différentes étapes d'infliction, de contrôle et d'exécution de la sanction .....	34
A. Application de la lex mitior dans le cadre de l'adoption et du contrôle de la sanction pénale.....	36
1. Prise en compte d'une loi plus douce en dernière instance juridictionnelle.....	37
2. Exclusion de la prise en compte d'une loi plus douce en dernière instance juridictionnelle .....	40
3. Absence de législation ou de jurisprudence explicite .....	41
B. Application de la lex mitior dans le cadre de l'adoption et du contrôle d'une sanction administrative .....	43
1. Prise en compte d'une loi plus douce en dernière instance juridictionnelle.....	44
2. Exclusion de la prise en compte d'une loi plus douce en dernière instance juridictionnelle .....	46
3. Absence de législation ou de jurisprudence explicite .....	46
C. Application de la loi plus douce au stade de l'exécution de la sanction .....	49
Conclusion .....	53

## INTRODUCTION

1. La direction de la Recherche et documentation (DRD) a été saisie d'une demande de note de recherche portant sur l'applicabilité, dans le droit des États membres, du principe de la rétroactivité de la loi plus douce (lex mitior) <sup>1</sup>. La demande porte tant sur l'application de ce principe en dehors du droit pénal que sur les éventuelles exceptions et limitations au même principe prévues par les différents ordres juridiques.
2. Dans cette étude, sont visés les systèmes juridiques de quatorze États membres, à savoir, l'**Allemagne**, la **Bulgarie**, l'**Espagne**, la **France**, la **Grèce**, l'**Irlande**, l'**Italie**, la **Lituanie**, les **Pays-Bas**, la **Pologne**, le **Portugal**, la **Slovaquie**, la **Slovénie** et la **Suède** <sup>2</sup>.
3. Plus concrètement, les questions posées à la DRD sont les suivantes :
  - 1) « Le principe de l'application rétroactive de la loi plus favorable s'applique-t-il en dehors du domaine pénal, au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme [et des libertés fondamentales (ci-après la "CEDH")] et de l'article 49 de la charte [des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la "Charte")] et, plus spécifiquement, aux sanctions administratives ne revêtant pas un caractère pénal, au sens de ces deux articles ? »
  - 2) « Le principe de l'application rétroactive de la loi plus favorable vaut-il à l'égard de toute modification qui apparaît comme étant plus favorable à la personne poursuivie ou existe-t-il des exceptions à l'application de ce principe, découlant, par exemple, de la nature des infractions concernées, des modalités selon lesquelles la réglementation pertinente a été modifiée ou du stade de la procédure juridictionnelle auquel une telle modification intervient ? ».

---

<sup>1</sup> Au lieu de l'expression « loi (la) plus douce », on trouve parfois également la formulation « loi (la) plus favorable ». Ces différences terminologiques ne traduisent pas de différences conceptuelles. Ainsi, les expressions françaises « loi (la) plus douce » et « loi (la) plus favorable », tout comme, d'ailleurs, le terme latin « lex mitior », renvoient au même concept. Elles peuvent donc être utilisées comme synonymes et le seront dans le cadre de la présente note.

<sup>2</sup> [...]

4. À cet égard, il y a lieu d'observer que, si la première question se concentre sur les sanctions administratives, la seconde transcende les différents domaines juridiques et s'attache tant aux sanctions administratives, qu'elles revêtent ou non un caractère pénal, qu'aux sanctions pénales proprement dites. En outre, cette seconde question, qui vise à identifier les exceptions et limitations au principe de la *lex mitior*, concerne tant les exceptions et limitations matérielles à ce principe que celles de nature procédurale. La réponse à cette seconde question fera alors l'objet de deux parties distinctes.
5. Ainsi, afin de répondre aux questions posées, la présente note sera divisée en trois parties. La première partie traitera du champ d'application du principe de la *lex mitior* dans le domaine des sanctions administratives (I.). La deuxième partie s'attachera aux exceptions matérielles à l'application de ce principe (II.), tandis que dans la troisième partie seront étudiées les différentes phases de la procédure, tant administrative que juridictionnelle, jusqu'auxquelles une loi plus favorable peut intervenir pour que ce principe puisse s'appliquer (III.).

## **I. CHAMP D'APPLICATION DU PRINCIPE DE LA LEX MITIOR DANS LE DOMAINE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES**

6. Pour répondre à la question de savoir si le principe de la *lex mitior* s'applique aux sanctions administratives ne revêtant pas un caractère pénal au sens de l'article 7 de la CEDH et de l'article 49 de la Charte, il est nécessaire d'identifier, en principe, les sanctions concernées.
7. Or, force est de constater que dans douze des ordres juridiques étudiés, à savoir, en **Allemagne**, en **Bulgarie**, en **Espagne**, en **France**, en **Grèce**, en **Lituanie**, aux **Pays-Bas**, en **Pologne**, au **Portugal**, en **Slovaquie**, en **Slovénie** et en **Suède**, le principe de la *lex mitior* s'applique aux sanctions administratives indépendamment de la nature de la sanction. L'application du principe n'est pas subordonnée à la qualification de la sanction en tant que « sanction administrative à caractère pénal » selon les critères découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « jurisprudence

Engel » et la « Cour EDH »)<sup>3</sup>. En effet, dans ces ordres juridiques, le principe de la *lex mitior* a vocation à s'appliquer à l'ensemble des sanctions qu'ils qualifient d'administratives – ou du moins à certaines d'entre elles –, indépendamment de leur caractère pénal ou non au sens de la jurisprudence Engel.

8. Dès lors, les développements des points suivants de la présente partie s'attachent à l'application du principe de la *lex mitior* aux sanctions administratives de manière générale, sans distinguer si celles-ci constituent des sanctions administratives de nature pénale ou non, au sens de la CEDH et de la Charte.
9. Seuls deux ordres juridiques ne reconnaissent pas le principe de la *lex mitior* ou restreignent son application aux sanctions administratives ayant un caractère pénal au sens de la jurisprudence Engel, il s'agit, respectivement, des droits **irlandais** et **italien**. Ces ordres juridiques seront traités séparément.

#### A. APPLICATION DU PRINCIPE DE LA LEX MITIOR AUX SANCTIONS ADMINISTRATIVES INDÉPENDamment DE LEUR CARACTÈRE PÉNAL

10. L'application du principe de la *lex mitior* aux sanctions administratives peut trouver son fondement dans une disposition de la Constitution nationale le prévoyant expressément (1). Son application peut également être basée sur un principe général non écrit (2), ou dans une loi ordinaire, sans fondement dans la Constitution ou un principe général non écrit (3). Dans un État – à savoir la **Suède** – la jurisprudence applique le principe de la *lex mitior* à des sanctions administratives par analogie avec une disposition légale prévoyant son application aux sanctions pénales (4).

---

<sup>3</sup> Voir, notamment, Cour EDH, 8 juin 1976, Engel et a. c. Pays-Bas, [CE:ECHR:1976:1123JUD000510071](#), §§ 82 et 83 ; Cour EDH, 21 février 1984, Öztürk c. Allemagne, [CE:ECHR:1984:0221JUD000854479](#), § 53 ; Cour EDH, 21 février 1994, Bendenoun c. France, [CE:ECHR:1994:0224JUD001254786](#), § 47 ; Cour EDH, 9 octobre 2003, Ezeh et Connors c. Royaume Uni, [CE:ECHR:2003:1009JUD003966598](#), § 120, et Cour EDH, 6 octobre 2020, Pfenning Distributie S.R.L. c. Roumanie, [CE:ECHR:2020:1006JUD007588213](#), § 25.

## 1. FONDEMENT SUR UNE RÈGLE EXPRESSÉMENT PRÉVUE PAR LA CONSTITUTION NATIONALE

11. Au **Portugal**<sup>4</sup>, en **Slovaquie**<sup>5</sup> et en **Slovénie**<sup>6</sup>, la Constitution nationale contient une disposition consacrant le principe de la *lex mitior*. Bien que l'application de ce principe aux sanctions administratives ne soit pas expressément prévue par le libellé de ces dispositions constitutionnelles, dans ces trois États, l'application du principe à ces sanctions est reprise dans des lois ordinaires qui se fondent directement ou indirectement sur ces dispositions constitutionnelles, en particulier dans des lois définissant le régime commun des sanctions administratives susceptibles d'être infligées aux infractions mineures<sup>7</sup>.
12. Ainsi, en **Slovénie**, l'article 2 de la loi sur les infractions mineures du 23 janvier 2003<sup>8</sup> prévoit explicitement l'application de ce principe à de telles infractions. En effet, selon cet article, après la commission d'une telle infraction, si les dispositions matérielles de cette loi ou d'une autre réglementation qui prévoit l'infraction en cause sont modifiées, la nouvelle réglementation, si elle est plus favorable pour son auteur, est appliquée à l'égard de ce dernier.
13. Dans un souci d'exhaustivité, il convient d'observer que le droit slovène connaît trois catégories d'infractions punissables, à savoir les infractions pénales proprement dites, les infractions mineures

---

<sup>4</sup> Voir article 29, paragraphe 4, de la [Constitution de la République portugaise](#), selon lequel « [l]es lois pénales plus favorables au prévenu rétroagissent ».

<sup>5</sup> Voir article 50, paragraphe 6, de la Constitution de la République slovaque, selon lequel « [l]a loi postérieure s'applique si elle est plus favorable au délinquant ».

<sup>6</sup> Voir article 28, second alinéa, de la [Constitution de la République slovène](#), selon lequel « [l]es actes qui sont répréhensibles sont établis, et les peines correspondantes sont prononcées conformément à la loi en vigueur au moment où l'acte a été commis, sauf si une nouvelle loi est plus indulgente à l'égard du coupable ».

<sup>7</sup> Nommées dans les trois ordres juridiques, respectivement, « *contra-ordenações* » – terme que l'on peut traduire en français par le terme « *contrariétés à l'ordre (public)* » - « *priestupky* » et « *prestopki* » – termes que l'on peut traduire en français par le terme « *transgressions* ». Sur cette terminologie, voir également, infra, note 55.

<sup>8</sup> *Zakon o prekrških* (loi portant sur les infractions mineures) (Uradni list RS n° 29/11 – version consolidée officielle, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – décision de la Cour constitutionnelle, 32/16, 15/17 – décision de la Cour constitutionnelle, 73/19 – décision de la Cour constitutionnelle, 175/20 – ZIUOPDVE, 5/21 – décision de la Cour constitutionnelle et 38/24). À cet égard, il convient de préciser que la version consolidée officielle contient la version initiale du *Zakon o prekrških* – ZP-1 (Uradni list RS, n° 7/03) du 23 janvier 2003, ainsi que toutes les modifications ultérieures.

sanctionnées par des autorités administratives ainsi que les infractions disciplinaires<sup>9</sup>. À la différence des deux premières catégories d'infractions, le législateur slovène n'a pas prévu l'application du principe de la *lex mitior* à la troisième catégorie, à savoir à celle des infractions disciplinaires. Toutefois, la jurisprudence a reconnu son application également à cette dernière catégorie<sup>10</sup>.

14. En **Slovaquie**, l'article 7, paragraphe 1, de la loi sur les infractions mineures du 28 août 1990<sup>11</sup>, prévoit que la responsabilité d'une infraction est évaluée sur la base de la loi en vigueur au moment où l'infraction a été commise ; elle n'est évaluée sur la base d'une loi ultérieure que si elle est plus favorable à l'auteur de l'infraction. Le paragraphe 2 du même article énonce que l'auteur de l'infraction ne peut être soumis qu'au type de sanction qui est autorisé par la loi en vigueur au moment où l'infraction est évaluée<sup>12</sup>.
15. Selon le Najvyšší súd (Cour suprême), le principe de rétroactivité de la loi plus favorable « s'applique également [aux infractions administratives ne relevant pas du champ d'application de la loi sur les infractions mineures], même si la loi applicable ne le prévoit pas expressément. L'obligation d'appliquer ledit principe découle directement de l'article 50, paragraphe 6, de la Constitution »<sup>13</sup>. En effet, cette juridiction a itérativement jugé que ce principe s'applique « à tous les délits de droit public »<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> L. Bavcon, A. Šelih, K. Filipčič, V. Jakulin, D. Korošec, M. Ambrož : *Kazensko pravo, splošni del*, Uradni list RS, Ljubljana 2013, page 43.

<sup>10</sup> Vrhovno sodišče (Cour suprême), arrêt du 20 juin 2000, n° [VIII Ips 198/99](#) ; Upravno sodišče (Tribunal administratif), arrêt du 30 septembre 2015, n° [IU 1274/2015](#), ainsi que Višje sodišče v Ljubljani (cour d'appel de Ljubljana), ordonnance du 15 septembre 2021, n° [II Cp 1083/2021](#).

<sup>11</sup> Zákon č. 372/1990 Zb. [o priestupkoch](#) (loi n° 372/1992 Rec., relative aux infractions mineures) du 28 août 1990 (čiastka n° 61/1990 Zb.) (ci-après la « loi relative aux infractions mineures »).

<sup>12</sup> En effet, l'article 11 prévoit plusieurs types de sanction, à savoir le blâme, l'amende administrative, l'interdiction d'activité et la saisie d'un bien.

<sup>13</sup> Najvyšší súd (Cour suprême), Boris Januch c. Colné riaditeľstvo SR, n° 3 Sžf/32/2007, du 24 avril 2008.

<sup>14</sup> Voir, entre autres, Najvyšší súd (Cour suprême), arrêts n° 3 Szd/12/2009, du 18 février 2010 et n° 3 Asan/11/2017 du 31 juillet 2018.

16. Au **Portugal**, l'article 3, paragraphe 2, du décret-loi sur le régime général des infractions mineures du 27 octobre 1982 <sup>15</sup>, dispose que « si la loi en vigueur au moment de la commission du fait est modifiée ultérieurement, la loi la plus favorable à l'accusé est appliquée, sauf si celui-ci a déjà été condamné par une décision définitive ou devenue définitive et déjà exécutée [...] ». Cet article, qui est l'équivalent de la règle prévue dans le code pénal pour les infractions pénales <sup>16</sup>, laquelle est fondée sur la Constitution de la République portugaise, prévoit ainsi l'application de la loi la plus favorable dans le domaine des amendes administratives.

## 2. APPLICATION À TITRE DE PRINCIPE GÉNÉRAL NON-ÉCRIT

17. En **Grèce** comme en **France**, aucun texte adopté par le législateur (constitutionnel ou ordinaire) ne prévoit, expressément et de manière générale <sup>17</sup>, l'application de la règle de la *lex mitior* aux sanctions administratives, mais une telle application découle d'un principe général, dégagé à partir de principes ayant rang constitutionnel.
18. En **Grèce**, l'application de la règle de la *lex mitior* aux sanctions administratives a été reconnue par le *Symvoulío tis Epikrateias* (Conseil d'État), pour la première fois, en 1955, à titre de principe général du droit administratif, dérivé du principe d'égalité expressément prévu par la Constitution hellénique <sup>18</sup>. Par ailleurs, après que le législateur hellénique a amendé, en 2001, la Constitution de cet État, en y consacrant expressément le principe de la proportionnalité, ledit Conseil d'État s'est référé, en 2018, également à ce dernier principe pour fonder l'application de la règle de la *lex mitior* aux sanctions administratives <sup>19</sup>.
19. Toutefois, les juges helléniques font dériver l'application de cette règle aux sanctions administratives non seulement sur la base de principes généraux dérivés de la Constitution nationale, mais également sur le

---

<sup>15</sup> [Decreto-Lei n.º 433/82](#) (Décret-loi n° 433/82) du 27 octobre 1982 (ci-après le « RGCO »), qui révoque et remplace le Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho (Décret-loi n° 232/79, du 24 juillet) qui contenait déjà une disposition établissant l'application de la loi la plus favorable dans le domaine des infractions mineures ne relevant pas du droit pénal proprement dit.

<sup>16</sup> Voir [article 2, paragraphe 4 du Code pénal](#).

<sup>17</sup> Voir, toutefois, pour la Grèce, infra, point 22.

<sup>18</sup> ΣτΕ (Conseil d'État), apofasi tis 4 novembre 1955, n° 1525/1955.

<sup>19</sup> ΣτΕ (Conseil d'État), apofasi tis 29 juin 2018, n° 1438/2018, points 5 à 7.

principe de la *lex mitior* consacré par le droit de l'Union (pour autant que les sanctions en cause présentent un lien suffisant avec ce droit), tout en estimant, dans ce contexte, que ce dernier principe a une portée analogue au principe du droit national <sup>20</sup>.

20. Par ailleurs, d'autres arrêts du Conseil d'État hellénique <sup>21</sup> subordonnent l'application aux sanctions administratives au fait que les sanctions en cause entrent dans le domaine pénal au sens de l'article 7 de la CEDH, tel que défini par la jurisprudence Engel <sup>22</sup>.
21. Par conséquent, si la jurisprudence mentionnée supra, au point 19, semble militer en faveur d'un constat selon lequel le droit hellénique applique la règle de la *lex mitior* à toutes les sanctions administratives, qu'elles aient ou non un caractère pénal au sens de l'article 7 de la CEDH (ou, le cas échéant, de l'article 49 de la Charte), les arrêts cités supra, au point 20 semblent néanmoins remettre, au moins partiellement, en cause un tel constat général.
22. Nonobstant l'absence, en **Grèce**, d'un texte écrit de portée générale, il convient d'observer toutefois qu'il existe, en droit hellénique, quelques lois s'appliquant aux membres de certaines professions ayant un statut particulier et qui prévoient expressément l'application de ce principe aux sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées lorsque les personnes soumises à ce statut manquent à leurs obligations professionnelles. Ainsi, l'article 108, paragraphe 4, du code portant statut des tribunaux et des magistrats <sup>23</sup>, prévoit que si plusieurs lois se succèdent entre la date de la commission de l'infraction disciplinaire et la date de publication d'un arrêt irrévocable, la loi plus douce s'appliquera au magistrat ayant commis l'infraction. De même, l'article 139, paragraphe 7, du code des avocats, contient

---

<sup>20</sup> ΣτΕ (Conseil d'État), apofasi tis 24 octobre 2018, n° 2221/2018 et ΣτΕ (Conseil d'État), apofasi tis 20 février 2019, n° 352/2019.

<sup>21</sup> ΣτΕ (Conseil d'État), apofasi tis 4 mars 2009, n° 689/2009, point 6, et ΣτΕ (Conseil d'État), apofasi tis 4 juillet 2011, n° 2067/2011, point 9.

<sup>22</sup> Voir supra, point 7 et note 3.

<sup>23</sup> Nomos 4938/2022, Kodikas organismou dikastirion kai katastasis dikastikon leitourgon kai loipes diatakseis (Loi 4938/2022, Code portant statut des tribunaux et des magistrats) FEK A' 109/06-06-2022. Sur cet article, voir aussi : N. Πανταζής, *Ειδικό πειθαρχικό δίκαιο : διαγράμματα, ερμηνεία, νομολογία, σχετικές διατάξεις*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, p. 234.

une règle analogue en faveur des avocats ayant manqué à leurs obligations déontologiques <sup>24</sup>.

23. En **France**, le Conseil d'État a jugé qu'« il appartient au juge du fond, saisi d'une contestation portant sur une sanction que l'administration inflige à un administré, de prendre une décision qui se substitue à celle de l'administration et, le cas échéant, de faire application d'une nouvelle loi plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue » <sup>25</sup>. L'application du principe de la *lex mitior* aux sanctions administratives est donc pleinement reconnue en France, sauf pour les sanctions disciplinaires <sup>26</sup> qui demeurent hors du champ d'application de ce principe en l'état actuel de la jurisprudence <sup>27</sup>.
24. L'application de ce principe aux sanctions administratives en droit français se fonde sur le principe constitutionnel de nécessité des peines, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel. En effet, le Conseil constitutionnel avait déjà consacré en tant que principe à valeur constitutionnelle le principe de l'application immédiate de la loi plus douce, en le rattachant au principe inscrit à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel « [l]a loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires ». Puis, il a considéré que ce principe de nécessité des délits et des peines « ne concern[ait] pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étend[ait] à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire » <sup>28</sup>, ce qui vise les sanctions prononcées par l'autorité administrative.

---

<sup>24</sup>. Nomos 4194/2013 Kodikas Dikigoron (Loi 4194/2013 Code des avocats), FEK A' 208/27.09.2013).

<sup>25</sup> Conseil d'État (France), Assemblée, arrêt du 16 février 2009, Société Atom, [n° 274000, Rec.](#)

<sup>26</sup> Voir, à ce sujet, Guyomar, M., conclusions sur Conseil d'État, arrêt du 12 octobre 2009, Petit, [n° 311641](#).

<sup>27</sup> Voir, par exemple, Conseil d'État, arrêts du 13 novembre 2013, M. Dahan, n° 347704, Rec., [ECLI:FR:CEASS:2013:347704,20131113](#), du 22 juin 2007, Arfi, [n° 272650, Rec.](#), du 20 mai 2011, Lecat, [n° 332451](#), du 2 mars 2010, Fédération française d'athlétisme, [n° 324439](#) et du 20 mai 2011, *Letona Biteri*, n° 326084, Rec., [ECLI:FR:XX:2011:326084,20110520](#).

<sup>28</sup> Conseil constitutionnel, décision du 30 décembre 1987, Loi de finances pour 1988, n° 87-237 DC (JORF du 31 décembre 1987, p. 15761, [ECLI:FR:CC:1987:87.237.DC](#)).

### 3. APPLICATION D'UNE RÈGLE PRÉVUE PAR UNE LOI ORDINAIRE

25. Dans six ordres juridiques, si le principe de la *lex mitior* n'y est pas expressément consacré par la Constitution, son application aux sanctions administratives y est toutefois explicitement prévue par des lois ordinaires, soit pour l'ensemble de ces sanctions (**Bulgarie**, **Espagne** et **Lituanie**), soit, au moins, pour des sanctions administratives pécuniaires (**Allemagne**, **Pays-Bas** et **Pologne**).
26. Dans ce contexte, il convient de relever que, sans préjudice de l'existence, dans ces ordres juridiques, d'une loi ordinaire prévoyant expressément la règle de la *lex mitior*, la jurisprudence et/ou la doctrine nationales ont néanmoins, parfois, recours à des principes généraux du droit de nature constitutionnelle pour en justifier le fondement.
27. Ainsi, s'agissant des lois ordinaires reconnaissant expressément l'application de la *lex mitior* aux sanctions administratives, le droit **bulgare** semble prévoir l'application la plus large. En effet, le principe d'application rétroactive de la loi la plus favorable est expressément prévu non seulement par le code pénal<sup>29</sup>, mais également par le ZANN, la loi relative aux infractions et aux sanctions administratives<sup>30</sup>, dont l'article 3, paragraphe 2, dispose, depuis 1969, que, « si des dispositions légales différentes se succèdent jusqu'à l'entrée en vigueur de la décision de sanction administrative, c'est celle qui est la plus favorable à l'auteur de l'infraction qui s'applique ». En outre, en vertu de l'article 14, paragraphe 3, de la loi sur les actes normatifs de 1973<sup>31</sup>, ledit principe s'applique de manière générale, à toutes les sanctions qu'elles soient qualifiées de sanctions pénales, administratives ou encore d'autre nature<sup>32</sup>. Selon la doctrine juridique bulgare, ce principe serait fondé sur le principe d'équité<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Voir article 2, paragraphe 2, du *Nakazatelen kodeks* (code pénal) (DV n° 26, du 2 avril 1968).

<sup>30</sup> *Zakon za administrativnite narushenia i nakazania* (loi sur les infractions administratives et les sanctions administratives) (DV n° 92, du 28 novembre 1969) (ci-après le « ZANN »).

<sup>31</sup> *Zakon za normativnite aktove* (loi sur les actes normatifs) (DV n° 27, du 3 avril 1973).

<sup>32</sup> Cette norme énonce que les dispositions prévoyant des sanctions ne peuvent avoir un effet rétroactif que si elles sont moins sévères que celles qui sont abrogées.

<sup>33</sup> Voir, Topurov, P., *Norma n° 9/2019, Prilaganeto na po blagopryatnata normativna rasporedba v administrativno nakazatelnoto proizvodstvo*.

28. En **Espagne**, où, selon la jurisprudence, le principe de la *lex mitior* serait basé sur une interprétation *a contrario* du principe constitutionnel de non-rétroactivité des dispositions de sanctions non favorables ou restrictives des droits individuels, consacré à l'article 9, paragraphe 3, de la Constitution d'Espagne<sup>34</sup>, la loi relative au régime juridique du secteur public du 1<sup>er</sup> octobre 2015<sup>35</sup> contient également une reconnaissance expresse du principe de rétroactivité de la loi la plus favorable en matière de sanctions administratives. L'article 26, paragraphe 2, de cette loi dispose en effet que « [l]es dispositions en matière de sanctions ont un effet rétroactif dans la mesure où elles sont favorables à l'auteur présumé ou avéré de l'infraction, tant en ce qui concerne la définition de l'infraction que la détermination de la sanction et les délais de prescription correspondants, y compris pour les sanctions non exécutées au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition ».
29. La disposition précitée est applicable aux sanctions prononcées par les autorités publiques au sens large, y compris les organismes de régulation et les ordres professionnels ayant le statut de personne morale de droit public<sup>36</sup>.
30. Une disposition analogue était déjà prévue par la réglementation précédente, à savoir la loi sur le régime des administrations publiques et la procédure administrative commune<sup>37</sup>, dont l'article 128, paragraphe 2, énonçait : « Les dispositions prévoyant une sanction ont

---

<sup>34</sup> Tribunal Supremo (Cour suprême), arrêt [n° 333/2023](#), du 15 mars 2023.

<sup>35</sup> Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (loi 40/2015 relative au régime juridique du secteur public), du 1<sup>er</sup> octobre 2015 (BOE n° 236, du 2 octobre 2015, p. 89411, ci-après la « loi 40/2015 »).

<sup>36</sup> Voir, notamment, Tribunal Supremo (Cour suprême), arrêts du 23 janvier 1997, n° 516/1994 [ECLI:ES:TS:1997:338](#), concernant le recours contre un accord du Conseil général du pouvoir judiciaire imposant des mesures disciplinaires à un magistrat, et du 23 avril 2007, n° 4968/2002, [ECLI:ES:TS:2007:3165](#), concernant l'application de ce principe dans la révision des accords du Conseil supérieur des architectes d'Espagne, ainsi que Juzgado de lo Contencioso administrativo de Santiago de Compostela (tribunal administratif au niveau provincial Saint-Jacques-de-Compostelle), arrêt du 25 mai 2023, n° 78/2023, [ECLI:ES:ICA:2023:3648](#), concernant l'application du principe de rétroactivité prévu par l'article 26 de la loi 40/2015 dans la révision de la résolution del Colegio oficial de Psicología de Galicia (ordre des psychologues de Galice).

<sup>37</sup> Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (loi n° 30/1992 régissant le régime des administrations publiques et la procédure administrative commune) du 26 novembre 1992.

un effet rétroactif pour autant qu'elles soient favorables à l'auteur présumé de l'infraction. »

31. En **Lituanie**, le Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle) a jugé que, conformément à la règle juridique latine « lex benignior retro agit »<sup>38</sup>, lorsque le législateur considère qu'un comportement ne constitue plus une infraction sanctionnable ou lorsqu'il atténue la sanction pour une infraction, la nouvelle législation a un effet rétroactif<sup>39</sup>. Par ailleurs, dans ce contexte, cette juridiction constitutionnelle a explicitement retenu que ladite règle s'applique tant au domaine pénal qu'au domaine administratif, ce qui inclut ainsi les sanctions administratives.
32. En tout état de cause, le principe de la lex mitior concernant les sanctions administratives est prévu dans cet État par le code des infractions administratives du 25 juin 2015 et, plus spécifiquement, par l'article 3, paragraphe 2, de ce code<sup>40</sup>, lequel dispose qu'une loi administrative qui atténue ou élimine la responsabilité pour les infractions administratives ou qui facilite d'une autre manière la situation juridique de la personne poursuivie pour une telle infraction ou de la personne condamnée pour une telle infraction, mais dont l'exécution de la sanction n'est pas encore terminée, a un effet rétroactif.
33. Une disposition analogue à la disposition précitée figurait d'ailleurs déjà dans le code précédent de 1985, à savoir de l'époque soviétique<sup>41</sup>.
34. Aux **Pays-Bas**, l'Awb, la loi générale sur le droit administratif<sup>42</sup>, distingue, dans son article 5:2, deux catégories de sanctions

---

<sup>38</sup> En français, « la loi plus bienveillante rétroagit ».

<sup>39</sup> Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle), [arrêt du 25 mars 1998, n° 12/97](#).

<sup>40</sup> Lietuvos respublikos administracinių nusižengimų kodeksas ([code des infractions administratives](#)) du 25 juin 2015, n° XII-1869 (TAR, 2015, n° 11216), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>41</sup> Lietuvos TSR administracinių teisės pažeidimų kodeksas ([code des infractions administratives](#)) du 13 décembre 1984, n° X-4449 (Vyriausybės žinios, 1985, n° 1), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1985.

administratives (« bestuurlijke sancties »), à savoir, d'une part, les sanctions réparatrices (« herstelsancties ») et, d'autre part, les sanctions punitives (« bestraffende sancties »). Selon la définition donnée par cet article, une sanction administrative est à considérer comme étant « punitive », « pour autant que celle-ci vise à infliger une souffrance à la personne ayant commis l'infraction ». Relèvent de cette dernière catégorie, notamment, les amendes administratives, mais également le retrait et la modification d'une décision favorable, pour autant que cette mesure ait pour objectif d'infliger des souffrances au contrevenant <sup>43</sup>.

35. S'agissant de l'application de la *lex mitior* aux sanctions administratives, l'Awb opère un renvoi au code pénal néerlandais. En effet, pour les infractions pénales, ce dernier codifie le principe de la *lex mitior* à son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 <sup>44</sup>, en prévoyant qu'« [e]n cas de changement de législation après la commission d'une infraction, les dispositions les plus favorables pour son auteur présumé doivent être appliquées ». Cette disposition du code pénal s'applique, en vertu de l'article 5:46, paragraphe 4, de l'Awb, *mutatis mutandis* aux amendes administratives. S'agissant des sanctions administratives punitives autres que les amendes administratives, il ressort de l'article 5:54 de l'Awb que la règle de la *lex mitior* ne s'applique pas de manière générale, à titre de principe, mais seulement pour autant qu'une loi spéciale le prévoit. En revanche, en ce qui concerne les sanctions administratives réparatrices, il convient de constater qu'il n'y a aucune disposition la liant à la règle de la *lex mitior*.
36. La disposition susmentionnée prévoyant l'application du principe de la *lex mitior* aux amendes administratives a été insérée dans l'Awb par une loi de 2009 <sup>45</sup>. Pour motiver l'insertion de cette disposition, les travaux préparatoires de la loi de 2009 se réfèrent à l'article 15,

---

<sup>42</sup> Algemene wet bestuursrecht (loi générale relative au droit administratif) du 4 juin 1992 ([Stb. 1992, n° 315](#)) (ci-après l'« Awb »), tel que complétée par la Wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht, Vierde tranche (loi complétant la loi générale relative au droit administratif, quatrième tranche) du 25 juin 2009, ([Stb. 2009, n° 264](#)), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2009 ([Stb. 2009, n° 266](#)).

<sup>43</sup> Bröring, H.E., De Graaf, K.J. e.a., Bestuursrecht 1. Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving, zevende druk, Boomjuridisch, Den Haag, 2022, p. 676 à 680 et 714.

<sup>44</sup> [Wetboek van Strafrecht](#) (code pénal néerlandais).

<sup>45</sup> Par la Wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht, Vierde tranche (loi complétant la loi générale sur le droit administratif, quatrième tranche) du 25 juin 2009 ([Stb. 2009, 264](#)).

paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après le « PIDCP »)<sup>46</sup>, au fait que les amendes administratives sont susceptibles de revêtir un caractère pénal au sens de ce dernier texte, ainsi qu'à la jurisprudence du Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique) qui avait déjà appliqué ce principe aux litiges concernant les amendes administratives visées à ladite disposition<sup>47</sup>.

37. La législation **polonaise** prévoit également explicitement, dans le code de procédure administrative<sup>48</sup>, l'application de la *lex mitior* aux sanctions administratives pécuniaires<sup>49</sup>. En effet, l'article 189c de ce code, inséré en 2017<sup>50</sup>, dispose que « [s]i, au moment de la décision relative à la sanction administrative pécuniaire, une loi différente de celle en vigueur au moment de l'infraction à la loi à la suite de laquelle la sanction doit être infligée est en vigueur, la nouvelle loi est appliquée, mais il y a lieu d'appliquer la loi précédemment en vigueur si elle est plus favorable à la partie en cause. ». Dans les travaux préparatoires, cette insertion a été motivée par le souci d'aligner le

---

<sup>46</sup> [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 23 mars 1976 (recueil des traités des Nations unies, vol. 999, p. 171).

<sup>47</sup> [Kamerstukken 2003/2004, 29 702, nr. 3](#), p. 143 et suivantes. Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique), décisions du 1<sup>er</sup> mars 2000, [ECLI:NL:CRVB:2000:AA6848](#) ; ainsi que du 14 février 2001, [ECLI:NL:CRVB:2001:AB0469](#).

<sup>48</sup> Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego (loi portant code de procédure administrative), du 14 juin 1960 ([Dz. U. de 2024, position 572, texte consolidé, tel que modifié](#)).

<sup>49</sup> Selon la définition donnée par l'article 189b du code de procédure administrative, une « sanction administrative pécuniaire » est une « sanction pécuniaire prévue par la loi, imposée par un organe de l'administration publique, par voie de décision, à la suite d'une infraction à la loi consistant en un manquement à une obligation ou à une interdiction imposée à une personne physique, à une personne morale ou à une unité organisationnelle dépourvue de personnalité juridique ». Selon la jurisprudence et doctrine polonaises, les sanctions administratives pécuniaires ont principalement une fonction préventive et restitutive en droit polonais sans pour autant exclure la possibilité qu'elles remplissent également une fonction répressive ; voir, à ce propos, Sala-Szczypiński, M., *Administracyjne kary pieniężne czasu epidemii i zasada stosowania „ustawy względniejszej”*, *Roczniki Administracji i Prawa* 2021/1, p. 149.

<sup>50</sup> Par l'ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (loi modifiant la loi portant code de procédure administrative et certaines autres lois), du 7 avril 2017 ([Dz. U. de 2017, position 935](#)).

régime des sanctions administratives sur, notamment, le droit pénal <sup>51</sup>.

38. Avant l'insertion de la disposition susmentionnée dans le code de procédure administrative, à savoir respectivement en 2009 et 2013, tant le Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle) <sup>52</sup> que le Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative) <sup>53</sup> ont refusé d'appliquer le principe de la lex mitior à des sanctions administratives, en l'absence d'un texte législatif prévoyant son application dans ce domaine.
39. Étant donné que le champ d'application de l'article 187c du code de procédure administrative semble limité aux seules sanctions pécuniaires <sup>54</sup>, la règle de la lex mitior ne serait susceptible de s'appliquer aux sanctions administratives non-pécuniaires que dans la mesure où le législateur polonais le prévoit à l'égard d'une sanction en particulier par une loi spécifique.
40. Un constat similaire vaut pour l'**Allemagne**. Dans cet État, la consécration légale de l'application du principe de la lex mitior aux infractions considérées comme « mineures » <sup>55</sup> et donc sanctionnées par une amende administrative a eu lieu en 1968, lors d'une réforme du régime s'appliquant à ce type d'infractions. Ce faisant, le législateur allemand s'est inspiré de la disposition légale qui consacrait ledit

---

<sup>51</sup> Le code pénal polonais prévoyait l'application du principe de la lex mitior aux infractions pénales à partir de 1932 [article 2, paragraphe 1, du rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks karny (règlement du président de la République portant code pénal), du 11 juillet 1932 ([Dz. U. de 1932, n° 60, position 571](#))]. Actuellement, ce principe est consacré, dans le domaine du droit pénal polonais, par l'article 4, paragraphe 1, de l'ustawa – Kodeks karny (loi portant code pénal), du 6 juin 1997 ([Dz. U. de 2024, position 17, texte consolidé, tel que modifié](#)).

<sup>52</sup> Trybunał Konstytucyjny (Cour constitutionnelle), arrêt du 22 septembre 2009, [SK 3/08](#).

<sup>53</sup> Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative), arrêt du 26 septembre 2013, [II GSK 839/12](#).

<sup>54</sup> Voir, en ce sens, Chlipała M., *Sankcje administracyjne o charakterze niepieniężnym – wybrane zagadnienia*, Przegląd ustawodawstwa gospodarczego 2023/2, p. 33.

<sup>55</sup> Désignées, en droit allemand, par le terme « Ordnungswidrigkeiten », terme que l'on peut traduire en français par le terme « contrariétés à l'ordre public » ; voir à cet égard, également, supra, note 7.

principe pour le droit pénal<sup>56</sup> et qui se trouvait déjà dans le premier code pénal allemand de 1871<sup>57</sup>.

41. Dans sa version actuelle, l'OWiG, la loi relative aux infractions mineures<sup>58</sup>, prévoit l'application du principe de la lex mitior aux infractions de ce genre à son article 4, paragraphe 3, selon lequel « [l]orsque la loi en vigueur au moment des faits est modifiée avant la décision [sur la sanction], la loi la plus favorable s'applique ».
42. Il convient de préciser que, dans la jurisprudence et dans la doctrine **allemandes**<sup>59</sup>, il est communément admis que la règle de la lex mitior n'a pas de fondement constitutionnel et que son bénéfice peut donc, en principe, être abrogé par une loi ordinaire<sup>60</sup>, tant en ce qui concerne les sanctions administratives que dans le domaine pénal proprement dit<sup>61</sup>. Le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) a néanmoins nuancé ce constat, en estimant que, si la Constitution n'exige certes pas l'application générale de cette règle, son non-application doit toutefois – même en l'absence d'un texte la prévoyant expressément – être justifiée par un motif grave, eu égard au principe d'égalité de traitement consacré par la Constitution allemande<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> Voir travaux préparatoires de la réforme législative de 1968 : [BT-Drucksache V/1269](#), p. 44, ainsi que Hirsch, M., [Schriftlicher Bericht zu Drucksachen V/2600, V/2601](#), p. 3.

<sup>57</sup> Article 2 du [Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich](#) (code pénal pour l'Empire allemand) du 15 mai 1871 (RGBl. 1871, p. 127).

<sup>58</sup> [Gesetz über Ordnungswidrigkeiten](#) (loi relative aux infractions administratives), du 24 mai 1968 (BGBl. 1968 I, p. 481) (ci-après l'« OWiG »), modifié en dernier lieu par la loi du 24 mars 2023 (BGBl. 2023 I, n° 73).

<sup>59</sup> Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), ordonnance du 29 novembre 1989, 2 BvR 1491/87 ; et Oberlandesgericht Düsseldorf (tribunal régional supérieur de Düsseldorf), ordonnance du 21 décembre 2007, IV-2 Ss (OWi) 83/07 - (OWi) 64/07 III ; ainsi que Graf, J. (éd.), BeckOK OWiG, 42<sup>e</sup> éd., 2024, C.H. Beck, Munich, annotation 16 sous § 4 OWiG.

<sup>60</sup> Selon Gaede, K., *Zeitgesetze im Wirtschaftsstrafrecht und rückwirkend geschlossene Ahndungslücken*, wistra – Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, 2011, p. 365, cette possibilité n'existe toutefois pas que l'infraction visée n'entre pas dans le champ d'application de l'article 49 de la Charte et qu'une telle abrogation soit donc susceptible de se heurter à la disposition prévue à la dernière phrase du paragraphe 1 de cet article.

<sup>61</sup> En ce sens, expressément, Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), ordonnance du 18 septembre 2008, 2 BvR 1871/08, [ECLI:DE:BVerfG:2008:rk20080918.2bvr181708](#).

<sup>62</sup> Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), arrêt du 17 mars 2004, 1 D 23.03, [ECLI:DE:BVerwG:2004:170304U1D23.03.0](#)

#### 4. APPLICATION PAR ANALOGIE DU DROIT PÉNAL

43. En **Suède**, le principe d'application rétroactive de la loi la plus favorable est prévu, pour les infractions pénales, par la loi introductive au code pénal<sup>63</sup>, dont l'article 5, paragraphe 2, dispose que, lorsqu'une autre loi est applicable au moment où le jugement est rendu, celle-ci doit être appliquée si elle entraîne l'impunité ou prévoit une peine plus légère. En revanche, il n'existe pas de règle écrite équivalente en matière de sanctions administratives.
44. Néanmoins, il ressort des travaux préparatoires de la réforme constitutionnelle ayant eu lieu dans cet État en 1976<sup>64</sup> que l'article 5, paragraphe 2, de la loi introductive au code pénal a vocation à couvrir également, « à tout le moins par analogie, des sanctions administratives à caractère punitif », tout en mentionnant, à titre d'exemple, différentes sanctions fiscales.
45. Par ailleurs, en 2016, le Högsta domstolen (Cour suprême) a explicitement retenu, dans le cadre d'une procédure pénale, que « selon une jurisprudence constante, les motifs de l'article 5, paragraphe 2, de la loi introductive au code pénal, s'appliquent également en dehors du domaine du code pénal »<sup>65</sup>, tout en citant, à ce propos, cinq de ses décisions rendues entre 1975 et 2008<sup>66</sup>. En outre, il existe quelques décisions d'autres juridictions suédoises – dont la Cour administrative suprême – appliquant ce principe pénal par analogie aux sanctions administratives ayant un caractère punitif<sup>67</sup>.
46. La jurisprudence existante donne ainsi à penser qu'en **Suède** aussi, le principe d'application rétroactive de la loi la plus favorable s'applique aux sanctions administratives, sans que cette jurisprudence ne

---

<sup>63</sup> Lag (1964:163) om införande av brottsbalken [[loi \(1964:163\) d'introduction au code pénal](#)].

<sup>64</sup> S'agissant du terme sanction administrative à caractère punitif, le terme utilisé en suédois est « straffliknande administrativa påföljder » ([Prop. 1975/76:209, s. 125](#)).

<sup>65</sup> Högsta domstolen (Cour suprême), arrêt du 22 juin 2016, [NJA 2016 s. 649](#).

<sup>66</sup> À savoir, Högsta domstolen (Cour suprême), arrêts du 7 mai 1975, [NJA 1975 s. 265](#) ; du 30 septembre 1993, [NJA 1993 s. 511](#) ; du 26 mai 1995, [NJA 1995 s. 333](#) ; du 21 octobre 1996, [NJA 1996 s. 613](#), ainsi que du 27 mai 2008, [NJA 2008 s. 637](#).

<sup>67</sup> Regeringsrätten (Cour administrative suprême), arrêt du 9 novembre 1976, RÅ 1976 ref. 142 ; ainsi que Miljööverdomstolen (Cour d'appel de l'environnement), arrêts du 19 mars 2007, [MÖD 2007:9](#) ; du 20 mars 2007, [MÖD 2007:8](#), et du 27 décembre 2007, [MÖD 2007:40](#).

permette toutefois d'établir avec certitude des critères permettant d'apprécier dans quels cas le principe trouve à s'appliquer ou pas.

## B. NON-APPLICATION DU PRINCIPE DE LA LEX MITIOR AUX SANCTIONS ADMINISTRATIVES N'AYANT PAS DE CARACTÈRE PÉNAL

47. Dans deux des États faisant partie de l'échantillon de la présente note – à savoir, **l'Irlande** et **l'Italie** –, le principe de la lex mitior ne trouve pas à s'appliquer aux sanctions administratives ne revêtant pas de caractère pénal, ce qui s'explique, notamment, par une interprétation du principe de la non-rétroactivité des lois retenue dans ces deux États, qui est à la fois rigoureuse et large. Pour autant, l'ordre juridique de ces États n'exclut pas que la règle de la lex mitior puisse trouver à s'appliquer dans certaines hypothèses également aux sanctions administratives, non pas comme principe, mais à titre d'exception.
48. Le droit **irlandais** ne reconnaît pas le principe de la lex mitior, et ce constat vaut non seulement en matière d'infractions administratives, mais également pour le domaine pénal proprement dit<sup>68</sup>. Le principe général prévalant en droit irlandais est celui de la non-rétroactivité d'une loi<sup>69</sup>.
49. Toutefois, la non-reconnaissance de la règle de la lex mitior en tant que principe ne fait pas obstacle à ce que le législateur irlandais prévoit son application, à titre d'exception, dans un texte spécifique. À cet égard, on peut citer, comme exemple, les règles nationales d'anti-dopage qui sont entrées en vigueur le 21 janvier 2021 et prévoient expressément que le principe de la lex mitior est susceptible de s'appliquer aux sanctions pour des violations de ces règles commises avant cette date<sup>70</sup>.
50. En outre, la non-reconnaissance du principe de la lex mitior semble atténuée par d'autres caractéristiques du droit irlandais. En effet, tout

---

<sup>68</sup> Voir, à cet égard, également note de recherche 2023/006 dans l'affaire Lin (C-107/23 PPU), « Applicabilité du principe de la rétroactivité de la loi pénale plus douce (lex mitior) aux condamnations pénales définitives et effets de l'invalidation de dispositions pénales sur l'application de ce principe ».

<sup>69</sup> Voir Supreme Court (Cour suprême), [arrêt du 16 janvier 2001, Minister for Social, Community and Family Affairs/Scanlon \[2001\] 1 IR 64](#).

<sup>70</sup> Voir [The Irish Anti-Doping Rules 2021](#) (règles anti-dopage irlandaises de 2021), règles 19.1 à 19.3.

d'abord, à l'exception de la détermination de la peine maximale qui est fixée par loi, l'appréciation d'une peine relève de la discrétion du juge. Ensuite, cette discrétion est, pour l'essentiel, encadrée par des précédents jurisprudentiels<sup>71</sup> et, plus spécifiquement, par le biais des lignes directrices jurisprudentielles prenant la forme d'ainsi nommées « guideline judgments » (arrêts de principe formulant des lignes directrices), en ce qui concerne, notamment, les critères d'appréciation de la sanction<sup>72</sup>. Enfin, dans le cas où plusieurs « guideline judgments » se succèdent dans le temps, les lignes directrices en découlant qui sont pertinentes pour la détermination de la peine dans un cas concret sont celles en vigueur à la date du prononcé de la décision, non pas celles applicables au moment des faits de l'infraction<sup>73</sup>. Il semble donc que le résultat auquel on parvient avec ce mécanisme juridique est, en substance, le même que celui obtenu par le biais du principe de la *lex mitior* – tout au moins, dans l'hypothèse où les lignes directrices en vigueur à la date du prononcé de la décision en cause conduisent à une sanction plus douce.

51. Par ailleurs, l'auteur de l'ouvrage de référence sur les droit et pratique irlandais en matière de détermination de sanctions suggère d'introduire le principe de la *lex mitior* également dans l'ordre juridique de cet État, tout au moins pour les sanctions prévues par le droit national qui relèvent du domaine pénal au sens de la jurisprudence *Engel*<sup>74</sup> et à la circonstance que l'Irlande est partie à la CEDH<sup>75</sup>. Toutefois, cette suggestion n'a jusqu'ici pas trouvé un écho favorable, ni dans la législation, ni dans la jurisprudence irlandaises.
52. En **Italie**, la jurisprudence a déduit le principe d'application de la loi la plus favorable, dans le domaine pénal, de principes constitutionnels. Plus particulièrement, la Corte Costituzionale (Cour constitutionnelle) déduit ce principe, d'une part, du principe d'égalité consacré par l'article 3 de la Constitution italienne<sup>76</sup>. D'autre part, elle se réfère à

---

<sup>71</sup> O'Malley, T., *Sentencing Law and Practice*, Round Hall, Dublin, 2016, 3<sup>e</sup> éd., [1-01].

<sup>72</sup> O'Malley, T., voir note 71, [1-16]-[1-23].

<sup>73</sup> O'Malley, T., voir note 71, [1-16]-[3-10].

<sup>74</sup> Voir, *supra*, point 7 et note 3.

<sup>75</sup> O'Malley, T., voir note 71, [3-10]-[3-11].

<sup>76</sup> Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêts n° 236/2011 du 19 juillet 2011, [ECLI:IT:COST:2011:236](#); n° 394/2006 du 8 novembre 2006, [ECLI:IT:COST:2006:394](#), et n° 215/2008 du 9 juin 2008, [ECLI:IT:COST:2008:215](#).

cet égard également à la nécessité, pour le pouvoir législatif italien, de respecter « les contraintes résultant du droit communautaire et des obligations internationales », consacrée par l'article 117, paragraphe 1, de cette même Constitution, et de mettre en œuvre, à ce titre, tant l'article 49 de la Charte que l'article 15, paragraphe 1, du PIDCP et l'article 7 de la CEDH, tel qu'interprété par la Cour EDH <sup>77</sup>.

53. De plus, pour les sanctions pénales, le principe de la *lex mitior* est codifié à l'article 2, paragraphes 3 et 4, du code pénal italien, qui dispose que :

« Lorsqu'une peine privative de liberté a été prononcée et la loi ultérieure ne prévoit qu'une amende pénale, la peine privative de liberté est immédiatement convertie dans l'amende correspondante [...]

Lorsque la loi en vigueur au moment où l'infraction a été commise et les lois ultérieures sont différentes, la loi dont les dispositions sont les plus favorables à l'auteur de l'infraction s'applique, à moins qu'une décision juridictionnelle définitive n'ait été prononcée. »

54. En revanche, en dehors du domaine pénal, c'est le principe de légalité au sens strict qui s'applique, avec interdiction d'appliquer rétroactivement non seulement une règle défavorable mais aussi celle favorable intervenue <sup>78</sup>. Cela ressort de manière générale de l'article 11 des dispositions préliminaires au code civil <sup>79</sup>, qui s'applique à tous les domaines du droit <sup>80</sup> et aux termes duquel « [l]a loi ne dispose que pour l'avenir » et « n'a pas d'effet rétroactif ».
55. S'agissant, plus spécifiquement, des sanctions administratives, afin de renforcer leur fonction préventive (qui, outre leur fonction réparatrice,

---

<sup>77</sup> Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêt n° 236/2011 (voir note 76).

<sup>78</sup> Carrato A., *Rapporti tra norme penali e norme amministrative : le acquisizioni di dottrina e di giurisprudenza. Gli orientamenti della cassazione sul concorso tra illeciti penali e illeciti amministrativi, Le sanzioni amministrative, Quaderno n. 29 della SSM*, 2021, p. 41 et 42.

<sup>79</sup> [Regio decreto n° 262/1942 – Disposizioni sulla legge in generale](#) (décret royal n° 262/1942 dispositions sur la loi en général) du 16 mars 1942 (GURI n° 79 du 4 avril 1942).

<sup>80</sup> Voir, en ce sens, Amenta, G., « Prelleggi », *Digesto Civile*, XIV, 2016, p. 196.

était leur fonction originairement prééminente en droit italien), le législateur italien a, en 1981, expressément exclu l'application du principe de la *lex mitior*. En effet, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la loi 689/1981<sup>81</sup>, dispose que « [l]es lois prévoyant des sanctions administratives ne s'appliquent que dans les cas et pour les périodes qui y sont mentionnés ».

56. En outre, la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation) a expressément retenu qu'il n'est pas possible d'appliquer par analogie au secteur administratif le principe de la *lex mitior* consacré dans le code pénal pour les infractions pénales<sup>82</sup>.
57. Toutefois, la Corte Costituzionale (Cour constitutionnelle) a reconnu, au législateur italien, la faculté de prévoir expressément la rétroactivité d'une nouvelle norme dans le cadre d'une réglementation particulière ou à l'égard d'une matière spécifique – sous réserve du respect du principe du raisonnable au regard de la nécessité de protéger des intérêts de rang constitutionnel supérieur sur l'intérêt individuel en jeu<sup>83</sup>. Par exemple, le droit italien prévoit la rétroactivité des dispositions plus douces en matière d'infractions monétaires<sup>84</sup> et fiscales<sup>85</sup>.
58. De plus, la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation) a jugé qu'en cas de conversion d'une infraction pénale en infraction administrative, la personne ayant commis une telle infraction avant

---

<sup>81</sup> [Legge n° 689/1981 – Modifiche al sistema penale](#) (loi n° 689/1981 modifiant le système pénal) du 24 novembre 1981 (supplément ordinaire à la GURI n° 329 du 30 novembre 1981).

<sup>82</sup> Corte suprema di cassazione (Cour de cassation), [arrêt n° 29411 du 28 décembre 2011](#).

<sup>83</sup> Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêt n° 198 du 26 juillet 2022, [ECLI:IT:COST:2002:198](#).

<sup>84</sup> Voir article 23bis du [Decreto del Presidente della Repubblica n. 148/1998](#), Approvazione del testo unico delle norme di legge in materia valutaria (décret du Président de la République n° 148/1998 sur l'approbation du texte consolidé des lois sur la devise) du 31 mars 1998 (GURI n° 108 du 10 mai 1988 - supplément ordinaire n° 40).

<sup>85</sup> Voir article 3 du [Decreto Legislativo n. 472](#), Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della [n. 662/1996] [Décret législatif n° 472 portant dispositions générales sur les sanctions administratives en cas de violation de la réglementation fiscale, conformément à l'article 3, paragraphe 133, de la loi (n° 662/1996)] du 18 décembre 1997 (GURI n° 5 du 8 janvier 1998 - supplément ordinaire n° 4); ainsi qu'article 46, paragraphe 1bis, du [Decreto Legislativo n. 112](#), Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge [n. 337/1998] [décret législatif n° 112 relatif à la réorganisation du service national de recouvrement, en application de la délégation prévue par la loi (n° 337/1998)] du 13 avril 1999 (GURI n° 97 du 27 avril 1999).

cette conversion ne peut plus être sanctionnée, ni pénalement, ni administrativement, après cette conversion – en raison de l’application combinée de l’interdiction d’infliger une sanction pénale pour un fait qui, en vertu d’une loi postérieure, ne constitue plus une infraction pénale, prévue par l’article 2, paragraphe 2, du code pénal italien, et l’interdiction d’infliger rétroactivement une sanction administrative, prévue par l’article 11 du décret législatif de 1942 et de l’article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la loi 689/1981 <sup>86</sup>.

59. Par ailleurs, à partir de 2010, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) a, en se référant à la jurisprudence Engel <sup>87</sup>, atténué l’exclusion du législateur italien des sanctions administratives du champ d’application du principe de la lex mitior <sup>88</sup>. En effet, la Cour constitutionnelle a estimé que, sans préjudice des dispositions législatives italiennes, le principe de rétroactivité de la lex mitior prévu à l’article 2 du code pénal est applicable aux sanctions administratives, pour autant qu’elles aient un caractère pénal au sens de cette jurisprudence de la Cour EDH.
60. Partant, dans l’ordre juridique italien, le principe de la lex mitior trouve désormais également à s’appliquer à des sanctions administratives, sous réserve, toutefois, qu’elles relèvent du domaine pénal, au sens de la jurisprudence Engel.

## **II. EXCEPTIONS ET ATTÉNUATIONS AU PRINCIPE DE LA LEX MITIOR**

61. Dans cette deuxième partie sera dressé un panorama des principales exceptions au principe de l’application de la lex mitior qui ont pu être relevées dans les différents ordres juridiques étudiés. À cet égard, il y a lieu d’observer, à titre liminaire, que, si, dans certains ordres juridiques, rien n’a pu être relevé sur de telles exceptions, ni dans la législation, ni dans la jurisprudence ou la doctrine, cette circonstance ne permet néanmoins pas de tirer des conclusions quant à

---

<sup>86</sup> Corte suprema di cassazione (Cour de cassation), arrêts n° 39842 du 26 septembre 2006, [ECLI:IT:CASS:2006:39842PEN](#), et n° 12491 du 23 novembre 1992, [ECLI:IT:CASS:1992:12491CIV](#).

<sup>87</sup> Voir, supra, point 7 et note 3.

<sup>88</sup> Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêts n° 196 du 26 mai 2010, [ECLI:IT:COST:2009:196](#) ; n° 193 du 6 juillet 2016, [ECLI:IT:COST:2016:193](#) ; n° 63 du 20 février 2019, [ECLI:IT:COST:2019:63](#), et n° 198 du 26 juillet 2022, [ECLI:IT:COST:2022:198](#).

l'application ou la non-application éventuelle desdites exceptions dans ces ordres juridiques. En effet, il se peut que la problématique visée par l'exception en cause ne s'est, jusqu'à l'heure actuelle, simplement pas posée dans l'ordre juridique en question.

#### A. PÉRENNITÉ DE L'OBJECTIF DE RÉPRESSION PAR LE LÉGISLATEUR

62. Cette exception qui a été considérée par la jurisprudence dans plusieurs États membres (**Allemagne, Bulgarie, Espagne, France, Grèce, Italie, Pays-Bas et Pologne**) fait écho à la jurisprudence de la Cour<sup>89</sup>. En effet, les juges de plusieurs ordres juridiques considèrent qu'il n'y a pas véritablement de nouvelle loi plus douce dont pourrait bénéficier une personne lorsque la modification normative n'a pas pour effet de remettre en cause l'illégalité d'un comportement antérieur, qui doit continuer à être sanctionné en vertu des normes anciennes défavorables, pour des raisons d'efficacité répressive.
63. Les situations visées par cette exception sont variées. D'une part, la jurisprudence a reconnu qu'une telle exception s'appliquait dès lors que la nouvelle réglementation vise un objectif étranger à la répression d'une infraction (1). D'autre part, les situations visées concernent spécifiquement la modification d'une norme accessoire sans modification de la loi d'incrimination en tant que telle (2) ou la modification d'une situation purement factuelle (3).

##### 1. MODIFICATION D'UNE RÉGLEMENTATION POUR DES RAISONS ÉTRANGÈRES À L'OBJECTIF DE RÉPRESSION

64. Les circonstances économiques, les objectifs politiques, les contraintes environnementales peuvent conduire les autorités publiques à regarder comme inadaptée une réglementation ou un impôt sans pour autant remettre en cause la pertinence des sanctions dont ils étaient assortis. En abrogeant dans son entier ou en modifiant plus favorablement une réglementation, les pouvoirs publics n'adoptent pas des dispositions plus douces : les sanctions qui accompagnaient la

---

<sup>89</sup> Dont, notamment, arrêts du 11 mars 2008, [Jager](#), C-420/06, EU:C:2008:152, point 70 ; du 4 octobre 2012, [ED et F Man Alcohols](#), C-669/11, non publié, EU:C:2012:618, point 59 ; du 6 octobre 2016, [Paolletti e.a.](#), C-218/15, EU:C:2016:748, point 27 ; du 7 août 2018, [Clergeau e.a.](#), C-115/17, EU:C:2018:651, point 33, ainsi que du 24 juillet 2023, [Lin](#) (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606).

sanction antérieure ne disparaissent que par voie de conséquence, non par volonté d'atténuer la répression <sup>90</sup>.

65. Eu égard à de telles circonstances, la jurisprudence dans cinq États (**France, Grèce, Italie, Pays-Bas** et **Suède**) a appliqué une exception au principe de la *lex mitior*, alors que, dans deux autres États (**Allemagne** et **Bulgarie**), la jurisprudence a expressément renoncé à l'application de cette exception.
66. Aux **Pays-Bas**, depuis un arrêt du Hoge Raad (Cour suprême) <sup>91</sup>, lorsque la *lex mitior* concerne la qualification des délits punissables, elle ne sera appliquée que si elle fait état d'un changement de perception du législateur concernant le caractère punissable de l'infraction, l'objectif du législateur étant dans ce cas de renoncer à la répression de certains comportements en raison d'une évolution sociétale. Ainsi, le Hoge Raad (Cour suprême) a considéré que le remplacement de l'obligation de détenir un permis pour le stockage de liquides inflammables et d'animaux par une obligation de déclaration dans le but de rendre plus efficace l'exécution des réglementations environnementales, n'impliquait pas un renoncement de la part du législateur à l'objectif de répression pénale. La nouvelle loi ne pouvait donc s'appliquer dans ce cas.
67. Cette exception a été identifiée également en **Grèce**, où la *lex mitior* doit remettre en cause le caractère approprié et nécessaire de la sanction antérieure résultant d'une nouvelle appréciation du législateur pour pouvoir s'appliquer de manière rétroactive <sup>92</sup>.
68. En **France**, pour le Conseil d'État, le principe de la rétroactivité de la *lex mitior* s'applique uniquement si la nouvelle loi résulte de l'appréciation du caractère inutile ou excessif de la sanction antérieure <sup>93</sup>. Ainsi, la suppression d'une sanction fiscale qui est la conséquence nécessaire de la suppression de la contribution fiscale à laquelle la sanction était attachée, ne résulte pas de ce que la sanction

---

<sup>90</sup> Legras, C., conclusions sur Conseil d'État, arrêt du 16 juillet 2010, Colomb, [n° 294239](#).

<sup>91</sup> Hoge Raad (Cour suprême) du 12 juillet 2011, [ECLI:NL:HR:2011:BP6878](#).

<sup>92</sup> ΣΤΕ (Conseil d'État), apofasi tis 2 décembre 2013, n° 4159/2009 ; apofasi tis 17 juin 2013, n° 2402/2016, et apofasi tis 19 février 2020, n° 272/2020.

<sup>93</sup> Conseil d'État, arrêt du 16 juillet 2010, Colomb, [n° 294239](#), [Rec.](#)

aurait été jugée inutile ou excessive. Par conséquent, l'abrogation de la sanction ne présente pas le caractère d'une nouvelle loi plus douce.

69. En revanche, en **Bulgarie**, il a été jugé<sup>94</sup> que, en vertu d'une nouvelle loi qui supprime une obligation existante qui n'a pas été respectée et qui a servi de base à l'établissement d'une infraction administrative et à l'imposition d'une sanction administrative, l'acte commis par le contrevenant ne constitue plus une infraction administrative. Cette nouvelle loi constitue donc une loi plus favorable.
70. En outre, en **Allemagne**, dans deux arrêts relatifs au principe de la *lex mitior* consacré par le code pénal allemand<sup>95</sup>, prononcé, respectivement, en 1886 et 1923, l'ancienne Cour suprême avait adopté une position similaire à celle du Hoge Raad néerlandais (Cour suprême) exposée, supra, au point 66 et ainsi subordonné l'application de ce principe à une condition supplémentaire non écrite selon laquelle la modification législative favorable devait traduire un changement de perception du législateur<sup>96</sup>. Néanmoins, en 1954 et donc peu après la fondation de la République fédérale d'Allemagne en 1949, la Cour suprême en matières civil et pénal, le Bundesgerichtshof, a expressément abandonné cette condition supplémentaire au motif qu'elle ne ressortait pas de la loi<sup>97</sup>.

## 2. MODIFICATION D'UNE NORME ACCESSOIRE À LA LOI D'INCRIMINATION

71. Il existe des cas dans lesquels une modification favorable à la personne poursuivie ne concerne pas la loi d'incrimination servant de fondement aux sanctions, mais une disposition qui s'y rattache et qui fixe les éléments matériels de l'infraction. Il se pose donc la question de savoir si oui ou non une modification de la norme accessoire remet

---

<sup>94</sup> Voir en ce sens, *Administrativen sad Plovdiv* (tribunal administratif de Plovdiv), arrêt n° 1947 du 8 août 2012, affaire administrative pénale n° 1834/2012, et *Administrativen sad Gabrovo* (tribunal administratif de Gabrovo), arrêt n° 220 du 25 octobre 2012, affaire administrative pénale n° 198/2012.

<sup>95</sup> Ce principe y figurait dès 1871, voir également, supra, point 40.

<sup>96</sup> *Reichsgericht* (Cour suprême de 1879 à 1945), arrêts du 12 janvier 1886, 3309/85, et du 11 décembre 1923, IV 746/23.

<sup>97</sup> *Bundesgerichtshof* (Cour fédérale de justice), arrêt du 9 mars 1954, 3 StR 12/54. Le libellé de la disposition du code pénal allemand, consacrant ce principe et applicable dans cette affaire de 1954, était identique à celui à appliquer par l'ancienne Cour suprême allemande dans ses arrêts de 1886 et de 1923, cités, supra, dans la note 96.

en cause le principe même de la répression ancienne, dès lors que le texte principal de l'incrimination demeure inchangé.

72. Dans une telle situation, la jurisprudence dans un État (**France**) a appliqué une exception au principe de la *lex mitior*, alors que les juridictions dans quatre autres États (**Allemagne, Espagne, Italie et Pologne**) ont estimé que ladite situation ne justifie pas cette exception.
73. Ainsi, en **France**, une jurisprudence de la Cour de cassation qui s'est d'abord développée à l'égard du délit de favoritisme en matière de marchés publics<sup>98</sup> avant de s'étendre à d'autres infractions<sup>99</sup>, considère, en substance, que la modification d'un texte réglementaire pris pour l'application d'une loi d'incrimination et qui détermine les situations de fait constitutives de l'infraction, n'est pas rétroactive du moment que la disposition législative, support légal de l'incrimination, demeure en vigueur.
74. En revanche, en **Allemagne**, en **Espagne**, en **Italie** et en **Pologne**, la question de l'application du principe de la *lex mitior* dans une situation telle que celle décrite aux points précédents – qualifiée, dans les ordres juridiques allemand, italien et polonais, de « norme en blanc » (à savoir, respectivement “Blankettnorm”, “norma in bianco” et “norma blankietowa”) et, dans l'ordre juridique espagnol, d'« infraction en blanc » (à savoir, “infracción en blanco”) – a fait l'objet d'une jurisprudence explicite qui est à rebours de la jurisprudence française, puisque le principe de la *lex mitior* a été jugé, en principe, pleinement applicable à ces situations.

---

<sup>98</sup> Cour de Cassation, chambre criminelle, arrêts du 28 janvier 2004, Louis X., [n° 02-86.597](#), Bulletin criminel 2004, n° 23, p. 103 ; du 7 avril 2004, M. Jean-Paul X., [n° 03-84.191](#), Bulletin criminel 2004, n° 93, p. 354 ; du 19 mai 2004, M. Jean-Claude X., [n° 03-86.192](#), Bulletin criminel 2004, n° 131, p. 499 ; du 1<sup>er</sup> juin 2005, [n° 04-87.123](#), non publié, du 14 décembre 2005, Bernard X., [n° 05-83.898](#), Bulletin criminel 2005, n° 333, p. 1147, et du 18 janvier 2006, Olivier X., [n° 05-84.369](#), non publié.

<sup>99</sup> Ainsi en matière de débits de boissons (Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt du 15 avril 2008, [n° 07-86.909](#), non publié), de circulation routière (Cour de Cassation, chambre criminelle, arrêt du 18 janvier 2006, [n° 05-84.369](#), non publié), d'urbanisme (Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt du 16 juin 2015, [n° 14-83.798](#), non publié) ou encore de repos dominical (Cour de cassation, chambre criminelle, arrêts du 16 mars 2010, [n° 09-82.198](#), Bulletin criminel 2010, n° 52, du 7 janvier 2020, n° 18-83.074, publié au bulletin, [ECLI:FR:CCASS:2020:CR02666](#), et du 10 mars 2020, n° 18-85.832, non publié, [ECLI:FR:CCASS:2020:CR00178](#)).

75. Il est intéressant de noter qu'en **Allemagne**, initialement, pendant les premières décennies de l'empire de la disposition du code pénal allemand consacrant le principe de la *lex mitior*<sup>100</sup>, l'ancienne Cour suprême avait défendu la même position que celle retenue par la Cour de cassation française et exposée, *supra*, au point 73, en refusant d'appliquer le principe de la *lex mitior* dans l'hypothèse où les seules normes complémentaires contenues dans d'autres actes législatifs ont été modifiées, mais la disposition pénale elle-même restait inchangée<sup>101</sup>. Toutefois, en 1964, le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice) a expressément abandonné cette position et estimé qu'en cas d'une modification de la norme à laquelle la disposition pénale opère un renvoi, le principe de la *lex mitior* a également vocation à s'appliquer<sup>102</sup>. Cette dernière juridiction a motivé ce changement de jurisprudence, notamment, par la considération selon laquelle la disposition opérant le renvoi ne devient une norme pénale que lue en combinaison avec la disposition à laquelle elle se réfère et en l'absence de laquelle elle n'aurait aucune fonction.
76. En **Espagne**, le Tribunal Supremo (Cour suprême) a jugé<sup>103</sup>, dans une affaire concernant une amende, prévue par la loi nationale, pour violation des règles relatives aux appellations d'origine protégées, qu'il y a lieu de prendre en compte un règlement d'exécution de la Commission européenne approuvant une modification d'un cahier des charges correspondant<sup>104</sup>, selon lequel le comportement du requérant était désormais permis, et par conséquent d'annuler les sanctions imposées en vertu de la loi nationale. Ainsi, la Cour suprême confirme que la norme accessoire à la sanction – en l'espèce, ledit règlement d'exécution –, même si elle n'est pas de nature répressive, fait partie de la définition du comportement incriminé et, par conséquent l'application du principe de rétroactivité de la norme plus douce doit recevoir plein effet dans une telle situation.

---

<sup>100</sup> Voir à cet égard, également, *supra*, point 40.

<sup>101</sup> Reichsgericht (Cour suprême de 1879 à 1945), arrêt du 28 février 1916, III 903/15.

<sup>102</sup> Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice), arrêt du 8 janvier 1964, 2 StR 49/64.

<sup>103</sup> Arrêt du Tribunal Supremo (Cour suprême) [n° 782/2023](#), du 12 juin 2023.

<sup>104</sup> À savoir, le Règlement d'exécution (UE) 2020/1528 de la Commission, du 14 octobre 2020, approuvant une modification non mineure du cahier des charges d'une dénomination enregistrée dans le registre des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées [« Pimientos del Piquillo de Lodosa » (AOP)] ([IO 2020, L 349, p. 2](#)).

77. En **Italie**, la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation) a également estimé que les règles portant tant sur l'incrimination que sur la peine peuvent être modifiées indirectement, en conséquence de la modification d'une autre disposition, éventuellement non pénale, auxquelles elles renvoient <sup>105</sup>. Cette haute juridiction a précisé que, pour que le principe de la *lex mitior* s'applique dans ces cas, il faut que la disposition modifiée affecte le précepte pénal et il ne suffit pas qu'elle modifie la situation factuelle que ce précepte considère.
78. Enfin, en **Pologne**, conformément à la jurisprudence constante du Sąd Najwyższy (Cour suprême), une modification d'une loi doit également être considérée comme une modification des dispositions de rang inférieur (par exemple, des règlements) qui complètent le contenu d'une disposition d'une loi pénale de nature « en blanc », et, par conséquent, les règles de l'article 4, paragraphe 1, du code pénal doivent s'appliquer à cette situation. Le terme « loi différente » (article 4, paragraphe 1, du code pénal) signifie donc non seulement une modification de la loi stricto sensu, mais aussi une modification relative à des dispositions adoptées par des autorités compétentes sur la base d'une autorisation prévue par la loi et dans les limites de cette autorisation <sup>106</sup>.

### 3. MODIFICATION D'UNE SITUATION FACTUELLE EXTÉRIEURE

79. Dans trois États (**France, Italie et Suède**), la jurisprudence a considéré que la modification d'une situation factuelle extérieure ne constitue pas une hypothèse dans laquelle le principe de la *lex mitior* a vocation à s'appliquer.
80. Dans une décision du 7 juin 2017 <sup>107</sup>, la chambre criminelle de la Cour de cassation **française** a refusé de faire rétroagir les effets favorables de l'adhésion de la Roumanie en 2007 à l'Union européenne à la société ayant employé des travailleurs roumains sans autorisation préalable courant 2009 avant la levée des restrictions en matière de

---

<sup>105</sup> Corte suprema di cassazione (Cour de cassation), arrêt n° 2451 du 27 septembre 2007, ECLI:IT:CASS:2008:2451PEN.

<sup>106</sup> Kulesza J., Kunicka-Michalska B., *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 6, red. Stefański R., Varsovie 2023, article 4.

<sup>107</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt du 7 juin 2017, n° 15-87.214, publié au bulletin, [ECLI:FR:CCASS:2017:CR01227](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrêt/2017/06/07/15-87214).

circulation des travailleurs roumains intervenues le 1<sup>er</sup> janvier 2014. La chambre criminelle fonde sa solution en expliquant que l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne est « une situation de fait, étrangère » aux éléments constitutifs du délit d'emploi de travailleurs étrangers sans titre.

81. De même, en **Italie**, la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation)<sup>108</sup> a exclu qu'une sanction infligée à un ressortissant roumain pour une infraction commise par lui, avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, en sa qualité de ressortissant d'un pays tiers<sup>109</sup>, pouvait être considérée comme rétroactivement abrogée du fait de l'adhésion de cet État à l'Union.
82. Une telle hypothèse se rencontre également en **Suède** où le principe de la lex mitior ne s'applique pas dans le cas où la nouvelle législation n'est pas motivée par le changement de vision du législateur quant au caractère répréhensible de l'acte<sup>110</sup>, mais constitue plutôt un résultat, par exemple, de l'adhésion à un accord international<sup>111</sup>, ou un changement de la situation sous-jacente<sup>112</sup>.

## B. LOIS TEMPORAIRES

83. Plusieurs ordres juridiques prévoient que le principe de la lex mitior ne s'applique pas aux lois temporaires (**Allemagne**<sup>113</sup>, **Espagne**<sup>114</sup>, **Italie**<sup>115</sup>, **Pays-Bas**<sup>116</sup>, **Pologne et Suède**<sup>117</sup>). Une loi temporaire est

---

<sup>108</sup> Corte suprema di cassazione, Sezioni Unite (Cour de cassation), arrêt n° 2451 du 27 septembre 2007, ECLI:IT:CASS:2008:2451PEN.

<sup>109</sup> [Decreto legislativo n° 286/1998](#) – testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (décret législatif n° 286/1998 – texte unique des dispositions concernant la réglementation de l'immigration et les règles relatives à la condition de l'étranger) du 25 juillet 1998 (GURI n° 191 du 18 août 1998 - supplément ordinaire n° 139).

<sup>110</sup> Asp, P., Ulväng, M. et Jareborg, N., *Kriminalrättens grunder*, 2<sup>e</sup> éd., Iustus, 2013, p. 206.

<sup>111</sup> Högsta domstolen (Cour suprême), arrêt du 2 juillet 2004, [NJA 2004 s. 472](#).

<sup>112</sup> Högsta domstolen (Cour suprême), arrêt du 21 octobre 1996, [NJA 1996 S. 613](#).

<sup>113</sup> Voir article 4, paragraphe 4, de l'OWiG selon lequel « Une loi destinée à n'avoir force obligatoire que pour une période déterminée est applicable aux infractions commises durant sa période de validité même si elle a cessé d'être en vigueur. Cette règle n'est pas applicable lorsqu'une loi en dispose autrement. »

<sup>114</sup> Cette affirmation est valable à l'égard du droit pénal, où l'article 2 du code pénal prévoit expressément que « les actes commis en vertu d'une loi temporaire sont jugés conformément à celle-ci, sauf disposition contraire expresse ». Même si le droit administratif ne contient pas une telle disposition, une application par analogie ne serait pas à exclure.

<sup>115</sup> Voir article 2, paragraphe 5, du [codice penale](#) (code pénal italien).

une loi qui cessera d'être en vigueur à l'expiration du délai qu'elle s'est fixé.

84. Dans ces ordres juridiques, les lois anciennes continuent à être appliquées, même si elles sont devenues caduques au moment de l'adoption de la sanction, ce qui revient à ne pas tenir compte d'une situation plus favorable pour l'intéressé au moment de cette adoption.
85. L'exclusion des lois temporaires du champ d'application du principe de la lex mitior peut s'expliquer par le souci de conserver l'objectif de répression pénale et l'effet dissuasif des sanctions pénales ainsi prévues. En effet, ces effets seraient entravés si l'application du principe de la lex mitior à leur égard était reconnue puisqu'elle inciterait les délinquants à faire traîner le procès au-delà du délai fixé par la loi pour invoquer l'abrogation de la loi.
86. Malgré cette justification, il est à noter que la Cour de cassation française s'est prononcée pour la solution inverse en appliquant expressément le principe de la lex mitior dans le cas de lois temporaires arrivées à expiration au moment du jugement<sup>118</sup>. Ainsi, en **France**, que la loi plus favorable soit temporaire ou pas, il n'est pas possible de l'appliquer aux faits commis pendant sa période d'application et jugés après.

### C. LOIS SPÉCIALES PRÉVOYANT DES MESURES TRANSITOIRES

87. Une nouvelle loi peut contenir des normes transitoires indiquant expressément comment elle doit être appliquée aux actes commis avant son entrée en vigueur. En application de la règle specialia generalibus derogant, plusieurs ordres juridiques admettent que cette nouvelle loi puisse déroger au principe de la lex mitior lorsque ce dernier est consacré par une loi ordinaire (**Allemagne, Pologne et Suède**). Lorsque ce principe a une valeur constitutionnelle ou est déduit d'autres principes ayant quant à eux un caractère

---

<sup>116</sup> Voir, entre autres, Raad van State (Conseil d'État), décisions du 2 avril 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BC8497](#); du 13 août 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BD9986](#); du 30 septembre 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BJ8935](#); du 19 août 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BJ5553](#); du 13 octobre 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO0266](#), et du 29 juin 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BO9680](#).

<sup>117</sup> Voir article 5, paragraphe 2, de la loi (1964:163) d'introduction au code pénal.

<sup>118</sup> Voir, en matière de législation funéraire, Cour de Cassation, chambre criminelle, arrêts du 22 janvier 1997, n° [95-85.936](#), Bulletin criminel 1997, n° 27, p. 63, et du 1<sup>er</sup> juin 1999, n° [98-83.255](#), non publié et n° [98-84.184](#), non publié.

constitutionnel, une dérogation par le législateur est possible dans certains ordres juridiques mais sous réserve de respecter certaines conditions (**France, Grèce et Italie**).

88. En **Pologne**, dans la mesure où le principe de la lex mitior n'est consacré que par une loi ordinaire à l'égard des sanctions pénales et des sanctions administratives pécuniaires, une loi spéciale peut y déroger expressément.
89. De même, en **Suède**, où le principe de la lex mitior est expressément reconnu par la loi en droit pénal, une disposition législative spéciale peut prévoir le contraire. Il convient de préciser qu'en matière administrative, dans la mesure où le principe de la lex mitior ne se base sur aucune règle écrite, les dispositions transitoires d'une nouvelle loi peuvent prévoir que les dispositions plus anciennes s'appliquent toujours aux infractions commises avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation <sup>119</sup>.
90. La même solution s'applique en **Grèce**, en droit pénal, où le principe de la lex mitior est prévu par une loi, le législateur pouvant alors adopter une loi contraire. En droit administratif, ce principe n'étant qu'un principe général du droit, le législateur peut l'exclure expressément <sup>120</sup>, compte tenu de la nécessité d'imposer des sanctions efficaces et suffisamment dissuasives, par exemple, en matière de TVA <sup>121</sup>, mais cette exclusion doit être conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de proportionnalité qui en constitue le fondement <sup>122</sup>.
91. En **Italie**, le principe de la lex mitior, qui a valeur constitutionnelle en droit pénal, peut faire l'objet d'une dérogation par le législateur dans ce domaine, à condition que la nouvelle loi poursuive un intérêt de rang constitutionnel <sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> Voir, par exemple, Kammarrätten i Sundsvall (cour d'appel administrative de Sundsvall), arrêt du 9 mai 2019 dans l'affaire n° 1008-18.

<sup>120</sup> ΣτΕ (Conseil d'État), apofasi tis 24 octobre 2018, n° 2221/2018.

<sup>121</sup> ΣτΕ (Conseil d'État), apofasi tis 19 février 2020, n° 272/2020, point 9.

<sup>122</sup> Μπουκουβάλα, Β., « Η αρχή της αναδρομικής εφαρμογής της ευνοϊκότερης κύρωσης στο πεδίο του φορολογικού δικαίου », *Δικ* 4/2020, p. 571. Voir ΣτΕ (Conseil d'État), apofasi tis 4 février 2013, n° 459/2013, et apofasi tis 29 juin 2018, n° 1438/2018.

<sup>123</sup> Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêt du 23 novembre 2006, n° 393.

92. En **France**, la Cour de cassation a pu juger qu' « une loi nouvelle, qui modifie une incrimination ou les sanctions applicables à une infraction, ne trouve à s'appliquer aux faits commis avant son entrée en vigueur et non définitivement jugés qu'à la condition que cette loi n'ait pas prévu de dispositions expresses contraires »<sup>124</sup>. Une disposition légale contraire au principe de la lex mitior est ainsi possible, à condition, toutefois, que « la répression antérieure plus sévère soit inhérente aux règles auxquelles la loi nouvelle s'est substituée »<sup>125</sup>. Autrement dit, cette dérogation doit se justifier au regard du principe de nécessité des peines, qui constitue le fondement du principe de la lex mitior en droit français. Cette possible neutralisation du principe de rétroactivité in mitius se justifierait, notamment, en matière économique où la réglementation technique sur laquelle s'appuie le droit pénal évolue rapidement, si bien que l'application rétroactive systématique de nouvelles dispositions plus favorables pourrait mettre à mal l'effectivité de la répression.

### **III. APPLICATION DU PRINCIPE DE LA LEX MITIOR AU COURS DES DIFFÉRENTES ÉTAPES D'INFLICTION, DE CONTRÔLE ET D'EXÉCUTION DE LA SANCTION**

93. Les développements dans cette troisième partie sont consacrés à la question de savoir jusqu'à quel moment une modification législative doit intervenir pour déclencher l'application du principe de la lex mitior – tant au regard des sanctions administratives, qu'elles revêtent ou non un caractère pénal, qu'aux sanctions pénales proprement dites.
94. La présente partie s'attache à treize des quatorze ordres juridiques retenus aux fins de la note, à savoir, **l'Allemagne**, la **Bulgarie**, **l'Espagne**, la **France**, la **Grèce**, **l'Italie**, la **Lituanie**, les **Pays-Bas**, la **Pologne**, le **Portugal**, la **Slovaquie**, la **Slovénie** et la **Suède**.

---

<sup>124</sup> Cour de Cassation, chambre criminelle, arrêt du 6 février 1997, [n° 94-84.670](#), Bulletin criminel 1997, n° 51, p. 166.

<sup>125</sup> Conseil constitutionnel, décision du 3 décembre 2010, M. Jean-Marc P. et autres, [n° 2010-74 QPC](#), JORF n° 0281 du 4 décembre 2010.

95. En effet, dans la mesure où en **Irlande** le principe de la *lex mitior* n'est pas reconnu proprement dit <sup>126</sup>, la question de savoir jusqu'à quel moment une loi plus douce peut rétroactivement produire des effets ne se pose par définition pas. Par conséquent, le droit irlandais ne sera pas évoqué dans cette partie.
96. Les procédures visant les sanctions administratives se distinguent de celles visant les sanctions pénales, en règle générale, par trois aspects : premièrement, les sanctions pénales proprement dites sont adoptées par une juridiction de première instance, alors que les sanctions administratives sont adoptées par des autorités administratives, la juridiction de première instance n'intervenant alors qu'au stade du contrôle <sup>127</sup>. Deuxièmement, les règles procédurales applicables aux sanctions administratives sont généralement celles régissant la procédure et le contentieux administratif et non pas celles s'appliquant aux sanctions pénales <sup>128</sup>. Troisièmement, l'ordre juridictionnel appelé à contrôler les sanctions administratives n'est, dans la majorité des États, pas le même que celui appelé à connaître des sanctions pénales <sup>129</sup>.
97. Au vu de ce qui précède, il convient d'analyser successivement les conséquences de l'adoption d'une loi plus douce survenue au cours de la phase d'adoption et de contrôle sur une sanction pénale (A.), puis une sanction administrative (B.), avant de se pencher sur les

---

<sup>126</sup> Voir supra, points 48 à 51.

<sup>127</sup> S'agissant des sanctions pénales, la saisine d'une juridiction est, en règle générale, précédée par une enquête menée par ou sous l'autorité du ministère public. Toutefois, d'une part, le ministère public est traditionnellement considéré comme faisant partie du pouvoir judiciaire et non pas – contrairement à l'autorité administrative infligeant une sanction – du pouvoir exécutif. D'autre part, ce ministère n'a, en principe, pas lui-même de pouvoir sanctionnateur et ne peut porter l'affaire que devant la juridiction pénale compétente à laquelle incombera alors, le cas échéant, de décider la sanction. En revanche, s'agissant des sanctions administratives, l'autorité administrative enquête non seulement sur l'infraction présumée, mais, dans l'hypothèse où elle conclut à l'existence de celle-ci, elle inflige également la sanction correspondante à son auteur.

<sup>128</sup> Dans un sens contraire, voir, par exemple, en **Allemagne** et au **Portugal**, où sauf disposition contraire, les dispositions régissant la procédure pénale ont vocation, en substance, à s'appliquer mutatis mutandis à la procédure devant l'autorité administrative visant à l'adoption d'une amende administrative.

<sup>129</sup> Dans un sens contraire, voir, par exemple, en **Allemagne** et au **Portugal**, le contrôle des amendes infligées par les autorités administratives ne relève pas de la compétence du juge administratif, mais incombe à des juridictions de droit commun également compétentes en matière pénale, tant en première qu'en deuxième instance.

conséquences à tirer d'un tel événement lorsqu'il survient au cours de l'exécution de la sanction administrative ou pénale (C.).

#### A. APPLICATION DE LA LEX MITIOR DANS LE CADRE DE L'ADOPTION ET DU CONTRÔLE DE LA SANCTION PÉNALE

98. Tous les États examinés prévoient, au moins, un double <sup>130</sup> et, parfois, une triple degré de juridiction en matière pénale <sup>131</sup>. La juridiction de première instance est ainsi celle qui adopte la sanction, les juridictions supérieures contrôlant cette dernière.
99. En ce qui concerne l'adoption de la sanction pénale, dès lors que les treize ordres juridiques examinés reconnaissent l'existence du principe de la *lex mitior*, la juridiction pénale de première instance se doit par définition de prendre en compte une telle loi pour ne pas priver d'effet utile ce principe.
100. Dans l'hypothèse où trois degrés de juridictions pénales existent, le juge de deuxième (et donc de pénultième) instance peut, dans les treize systèmes juridiques étudiés, prendre en compte une loi plus douce adoptée au cours de la procédure pendante devant lui.
101. En revanche, la situation est quelque peu plus contrastée pour ce qui est de la prise en compte dans des circonstances similaires d'une *lex mitior* par le juge de dernière instance – que ce juge constitue un deuxième ou un troisième degré de juridiction.
102. Ainsi, dans neuf États (**Allemagne, Espagne, France, Grèce, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Slovaquie, et Suède**), le juge de dernière instance doit prendre en compte une loi qui n'est intervenue qu'au cours de cette instance. En revanche, dans deux États (**Pologne et Slovaquie**), sa prise en compte est exclue, alors que, pour deux autres États (**Bulgarie et Portugal**), il ne semble pas possible de déduire de la législation ou de la jurisprudence existantes une réponse claire à cette question.

---

<sup>130</sup> Un tel double degré est expressément exigé tant par l'article 2, paragraphe 1, du Protocole n° 7 à la CEDH, que l'article 14, paragraphe 5, du PIDCP.

<sup>131</sup> Un ou deux degrés de juridictions supérieures peuvent même exister, au sein d'un seul ordre juridique, selon la juridiction pénale compétente en première instance, tel que c'est le cas, par exemple, en **Allemagne**.

## 1. PRISE EN COMPTE D'UNE LOI PLUS DOUCE EN DERNIÈRE INSTANCE JURIDICTIONNELLE

103. Les ordres juridiques **allemand, espagnol, français, hellénique, italien, lituanien, néerlandais, slovaque** et **suédois** prévoient la prise en compte d'une loi plus douce par le juge pénal de dernière instance survenue au cours de l'instance devant lui.
104. En **Allemagne**, c'est le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice) qui tranche, en dernière instance, les affaires relatives aux sanctions pénales<sup>132</sup> et qui dans ce contexte est juge du seul droit. Néanmoins, sans préjudice de la limitation aux seules questions de droit, cette juridiction doit, en principe, appliquer, d'office<sup>133</sup>, une loi plus douce intervenue après la clôture de la procédure devant le dernier juge du fond. En effet, en vertu de l'article 2, paragraphe 3, du code pénal, le principe de la lex mitior couvre toutes les modifications intervenues « avant la décision », cette formulation étant comprise, de l'avis général, comme incluant la décision rendue sur pourvoi<sup>134</sup>.
105. Toutefois, selon la jurisprudence du Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice), afin que le requérant puisse bénéficier au stade du pourvoi d'une loi plus douce, il doit contester, dans sa requête, une erreur portant sur le fond du droit<sup>135</sup>. Par conséquent, si le requérant se limite à faire valoir des erreurs procédurales, le principe de la lex mitior ne trouve pas à s'appliquer.
106. En **Espagne**, il ressort de l'article 2, paragraphe 2, du code pénal que le principe de la lex mitior a vocation à s'appliquer, même si au moment de l'entrée en vigueur de la loi plus favorable, la décision juridictionnelle est définitive et la personne concernée est en train de

---

<sup>132</sup> Voir articles 333 et 337 du Strafprozessordnung (code de procédure pénale) dans sa version publiée le 7 avril 1987 (BGBl. 1987 I, p. 1074, 1319), tel que modifié, en dernier lieu, par la loi du 30 juillet 2024 (BGBl. 2024 I, n° 255), lu en combinaison avec l'article 125, paragraphe 1, du Gerichtsverfassungsgesetz (loi sur l'organisation judiciaire) dans sa version publiée le 9 mai 1975 (BGBl. 1975 I, p. 1077), tel que modifié, en dernier lieu, par la loi du 30 juillet 2024 (BGBl. 2024 I, n° 255).

<sup>133</sup> Voir, en ce sens, Erb, V., et Schäfer, J. (éd.), Münchener Kommentar zum StGB, Tome I, 5<sup>e</sup> éd., 2024, C.H. Beck, Munich, annotation 87 sous § 2 StGB.

<sup>134</sup> Voir, en ce sens, Bundesgerichtshof, ordonnance du 25 juillet 2011, [1 Str 631/10](#); ainsi que Kudlich, H., et von Heintschel-Heinegg, B. (éd.), Beck'scher Online-Kommentar zum Strafgesetzbuch, 62<sup>e</sup> éd., 2024, C.H. Beck, Munich, annotation 8 sous § 2 StGB.

<sup>135</sup> Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice), arrêt du 26 février 1975, [2 StR 681/74](#).

purger la peine infligée par celle-ci. La section pénale de la Cour suprême a appliqué ainsi ce principe non seulement lorsque la nouvelle loi plus douce entre en vigueur au cours de la procédure <sup>136</sup>, mais également à un stade postérieur à celle-ci, à savoir lorsque la décision juridictionnelle est devenue définitive, grâce au mécanisme du recours en révision <sup>137</sup>.

107. En **France**, la chambre criminelle de la Cour de cassation considère depuis 1872 <sup>138</sup> que tant que l'infraction n'a pas été définitivement jugée, la nouvelle loi plus douce est applicable, y compris si l'affaire pénale est pendante devant la Cour de cassation. Cette solution se justifie par le fait que le pourvoi est suspensif en matière pénale, la décision ne devenant définitive qu'à l'issue de la procédure de cassation.
108. En **Grèce**, le juge pénal doit faire application de la loi la plus favorable jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue, en application de l'article 2, paragraphe 1, du code pénal <sup>139</sup>. Cela inclut l'arrêt rendu sur pourvoi. La lex mitior adoptée après l'introduction du pourvoi est donc prise en considération par la Cour de cassation, et ceci d'office par cette juridiction <sup>140</sup>.
109. En **Italie**, l'intervention d'une loi plus favorable doit être prise en compte jusqu'à la décision de la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation) statuant sur le pourvoi, puisque, dans cet ordre juridique, le recours en cassation constitue un recours ordinaire <sup>141</sup>. Cette règle vaut même en cas d'irrecevabilité du pourvoi <sup>142</sup> – sauf dans

---

<sup>136</sup> Arrêt du Tribunal Supremo, Sala Segunda (Cour Suprême, deuxième chambre), du 10 mai 2023, n° 326/2023 ([ECLI:ES:TS:2023:1963](#)).

<sup>137</sup> Arrêt du Tribunal Supremo, Sala Segunda (Cour Suprême, deuxième chambre), du 25 juin 2024, n° 351/2024 ([ECLI:ES:TS:2024:3629](#)).

<sup>138</sup> Cour de cassation (France), chambre criminelle, arrêts des 16 mars et 11 mai 1872, Bull. crim. n°s 68 et 113.

<sup>139</sup> ΟΛΑΠ (Πολ.) (Cour de cassation, assemblée, crim.), apofasi tis 12 mai 2021, n° 4/2021, ΠραξολογΠΔ 1/2021, p. 87 à 98.

<sup>140</sup> Pour un exemple récent, voir ΑΠ (Πολ.) (Cour de cassation, chambre criminelle), apofasi tis 16 février 2023, n° 275/2023.

<sup>141</sup> Corte suprema di cassazione (Cour de cassation), arrêts n° 46653 du 26 juin 2015, ECLI:IT:CASS:2015:46653PEN, et n° 27820 du 6 juin 2017, ECLI:IT:CASS:2017:27820PEN.

<sup>142</sup> Corte suprema di Cassazione, Sezioni Unite (Cour de cassation, Assemblée Plénière), arrêt n° 46653 du 26 juin 2015, ECLI:IT:CASS:2015:46653PEN.

l'hypothèse où l'irrecevabilité résulte du non-respect du délai d'introduction du recours en pourvoi <sup>143</sup>.

110. Toutefois, la Corte suprema di cassazione a également jugé qu'une loi pénale plus favorable entrée en vigueur après l'adoption d'une décision sur pourvoi annulant la décision du juge inférieur et renvoyant l'affaire à celui-ci aux seules fins de détermination de la peine, ne s'applique pas au renvoi, étant donné que la constatation de la responsabilité de la personne en cause et la qualification des faits reprochés ont déjà acquis autorité de la chose jugée <sup>144</sup>.
111. En **Lituanie**, l'obligation pour le Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Cour suprême de Lituanie) de prendre en compte une loi plus douce survenue après l'adoption de la décision faisant l'objet d'un pourvoi ressort directement de la disposition du code pénal lituanien <sup>145</sup> consacrant le principe de la lex mitior, à savoir l'article 3, paragraphe 2, de ce code.
112. Aux **Pays-Bas**, le Hoge Raad (Cour suprême) a reconnu, dès les années 1960, que le principe de la lex mitior s'applique également à des lois plus favorables à l'accusé qui n'ont vu le jour qu'après la clôture de l'instance inférieure <sup>146</sup>.
113. En **Slovaquie**, il ressort de la jurisprudence du Najvyšší súd (Cour suprême) qu'en droit pénal, le principe de la lex mitior recouvre également une modification législative intervenant lorsque la procédure est pendante devant elle <sup>147</sup>.
114. Un constat similaire s'impose pour la **Suède**. En effet, dans cet État, l'article 5, paragraphe 2, de la loi introductive au code pénal <sup>148</sup> prévoit, en substance, qu'une modification législative en faveur de l'intéressé

---

<sup>143</sup> Corte suprema di cassazione (Cour de cassation), arrêt n° 27820 du 6 juin 2017, ECLI:IT:CASS:2017:27820PEN.

<sup>144</sup> Corte suprema di Cassazione, Sezioni Unite (Cour de cassation, Assemblée Plénière), arrêt n° 16208 du 27 mars 2014, ECLI:IT:CASS:2014:16208PEN.

<sup>145</sup> Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas ([code pénal](#)) du 26 septembre 2000, n° VIII-1968 (Valstybės žinios, 2000, n° 89-2741), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2003.

<sup>146</sup> Hoge Raad (Cour suprême), arrêts du 26 juillet 1962, NJ 1963, 12, ECLI:NL:HR:1962:3 ; du 24 juillet 1964, NJ 1965, 38, ECLI:NL:PHR:1964:AD8066 ; et du 6 mai 1980, NJ 1980, 475, ECLI:NL:PHR:1980:AB7463.

<sup>147</sup> Najvyšší súd (Cour suprême), ordonnance du 15 janvier 2013, 2 Tdo 69/2012.

<sup>148</sup> Voir supra, note 63.

doit être prise en compte jusqu'au moment où le jugement est rendu. Cette disposition a été interprétée et appliquée en ce sens qu'elle oblige le Högsta domstolen (Cour suprême) – qui n'est, d'ailleurs, sans préjudice de sa position à la tête des juridictions pénales, pas un juge du seul droit, mais une juridiction statuant en droit et en fait – à tenir compte d'une loi plus douce intervenue lorsque l'affaire est pendante devant lui <sup>149</sup>.

## 2. EXCLUSION DE LA PRISE EN COMPTE D'UNE LOI PLUS DOUCE EN DERNIÈRE INSTANCE JURIDICTIONNELLE

115. Les ordres juridiques **polonais** et **slovène** excluent la prise en compte d'une loi plus douce par le juge pénal de dernière instance survenue en cours de l'instance devant lui.
116. En **Pologne**, la jurisprudence estime que, saisi d'un pourvoi en matière pénale, le Sąd Najwyższy (Cour suprême) ne saurait faire application d'une lex mitior intervenue postérieurement à l'adoption de la décision frappée de pourvoi, cette voie de droit étant limitée à l'examen des motifs de pourvoi soulevés par le requérant, à l'exception des vices de procédure que le Sąd Najwyższy peut soulever d'office. Partant, cette juridiction ne peut pas prendre en compte la violation d'autres dispositions que celles indiquées par le requérant, ni se substituer à ce dernier dans le choix des motifs de cassation <sup>150</sup>. Or, par hypothèse, si la lex mitior intervient après l'introduction du pourvoi, le requérant n'a pas pu en faire état au moment du dépôt de sa requête. De plus, lors de l'examen de la légalité d'une décision, le juge du pourvoi prend comme point de référence la situation juridique existante au moment où le juge inférieur a rendu sa décision <sup>151</sup>. Par conséquent, le principe de la lex mitior prévu à l'article 4, paragraphe 1, du code pénal, ne trouve à s'appliquer que jusqu'à l'adoption de la décision frappée de pourvoi devant le Sąd Najwyższy, excepté les hypothèses de cassation avec renvoi avec une loi plus douce intervenue après le renvoi.

---

<sup>149</sup> Voir, en ce sens, Högsta domstolen (Cour suprême), arrêts du 29 juin 1977, NJA 1977 not B 36, et du 2 juillet 2004, NJA 2004 s. 472, ainsi que Asp, P., Ulväng, M. et Jareborg, N., *Kriminalrättens grunder*, 2<sup>e</sup> éd., lustus, 2013, p. 203.

<sup>150</sup> Sąd Najwyższy (Cour suprême), arrêt du 8 février 2017, [LPK 95/16](#).

<sup>151</sup> Sąd Najwyższy (Cour suprême), arrêt du 3 février 1999, [V KKN 338/97](#). Voir, dans le même sens, Kulesza J., Kunicka-Michalska B., *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 6, red. Stefański R., Varsovie 2023, article 4.

117. En **Slovénie**, l'application de la loi plus favorable n'est possible – selon le Vrhovno sodišče (Cour suprême)<sup>152</sup> – que si celle-ci est entrée en vigueur avant que la Cour d'appel n'ait rendu sa décision – décision qui, en droit slovène, est considérée comme ayant acquis autorité de chose jugée, sans préjudice d'un pourvoi devant le Vrhovno sodišče<sup>153</sup>, le contrôle de légalité (zahteva za varstvo zakonitosti) devant le Vrhovno sodišče constituant une voie de recours extraordinaire en droit slovène<sup>154</sup>.

### 3. ABSENCE DE LÉGISLATION OU DE JURISPRUDENCE EXPLICITE

118. Pour la **Bulgarie** et pour le **Portugal**, il ne semble pas possible de déduire de la législation ou de la jurisprudence existantes une réponse claire à la question de savoir si la juridiction suprême doit prendre en compte une lex mitior intervenue après la décision du juge inférieur que cette juridiction est appelée à contrôler.

119. En **Bulgarie**, l'article 2, paragraphe 2, du code pénal<sup>155</sup>, dispose que, lorsque des lois différentes se succèdent avant que la condamnation ne devienne définitive, la loi la plus favorable à l'auteur de l'infraction s'applique. Étant donné qu'en cas de saisine de le Varhoven kasatsionen sad (Cour suprême de cassation), une condamnation ne devient définitive qu'après la décision de cette haute juridiction, on pourrait présumer que celle-ci doit prendre en compte la lex mitior qui est survenue en cours d'instance devant elle.

120. Toutefois, aucune jurisprudence entérinant la conclusion tirée au point précédent n'a pu être relevée, et l'exemple de la Pologne – où le juge de dernière instance est empêché de prendre en compte une loi plus douce survenue en cours d'instance devant lui, quand bien même une loi plus douce qui n'a vu le jour que lorsque la peine devenue

---

<sup>152</sup> Voir notamment, arrêts du Vrhovno sodišče (Cour suprême) du 18 septembre 2018 [n° IV Ips 32/2018](#), points 4 et 7 ; du 9 juillet 2013 [IV Ips 60/2013](#), point 7 ; du 19 janvier 2016 [IV Ips 83/2015](#), point 6, et du 20 décembre 2016 [IV Ips 56/2016](#), point 6.

<sup>153</sup> Voir en ce sens, notamment, Višje sodišče v Ljubljani (Cour d'appel de Ljubljana), ordonnance du 18 février 2015 n° [II Cp 3411/2014](#).

<sup>154</sup> Voir, notamment, article 169 de la loi sur les infractions mineures (note 8).

<sup>155</sup> Voir supra, note 29.

définitive est déjà en cours d'exécution puisse bénéficier à la personne condamnée <sup>156</sup> – montre qu'une telle conclusion n'est pas évidente.

121. En **Bulgarie**, le Varhoven kasatsionen sad (Cour suprême de cassation) a certes déjà annulé une décision au pénal d'une cour d'appel au titre du principe de la lex mitior <sup>157</sup>. Toutefois, dans l'affaire en cause, la loi plus douce existait déjà lorsque celle-ci était encore pendante devant l'Apelativen sad (Cour d'appel).
122. S'agissant de la position adoptée par les juridictions administratives de cet État en matière de sanctions administratives selon laquelle une loi douce doit être appliquée quand bien même elle ne serait intervenue qu'en cours de dernière instance <sup>158</sup>, il ne semble pas qu'elle soit d'emblée susceptible d'être simplement transposée aux affaires pénales, eu égard aux différences structurelles entre les juridictions administratives, d'une part, et les juridictions pénales, d'autre part, et au contentieux distinct devant ces deux ordres juridiques.
123. Au **Portugal**, l'article 2, paragraphe 4, du code pénal, prévoit que, si la loi en vigueur au moment de la commission de l'infraction est modifiée ultérieurement, la loi la plus favorable est appliquée, sauf si l'auteur a déjà été condamné par une décision définitive ou passée en force de chose jugée et déjà exécutée. Dans la mesure où il ressort de ces dispositions que le principe de la lex mitior s'applique jusqu'à la pleine exécution de la sanction, il semble en résulter qu'une loi plus douce doit s'appliquer nécessairement également lorsqu'elle est intervenue à un stade précédent de la procédure, dont le recours devant le juge de dernière instance.
124. Néanmoins, ici encore, le même constat que celui fait supra, au point 120 s'impose : aucune jurisprudence entérinant la conclusion tirée aux deux points précédents n'a pu être relevée, et l'exemple de la **Pologne** montre qu'une telle conclusion n'est pas évidente.

---

<sup>156</sup> Voir infra points 157 et suivants.

<sup>157</sup> Varhoven kasatsionen sad (Cour suprême de cassation), arrêt n° 87 du 26 septembre 2014, affaire pénale n° 142/2014.

<sup>158</sup> Sur cette jurisprudence, voir infra, point 132.

## B. APPLICATION DE LA LEX MITIOR DANS LE CADRE DE L'ADOPTION ET DU CONTRÔLE D'UNE SANCTION ADMINISTRATIVE

125. Les sanctions administratives sont adoptées, en principe, par des autorités administratives, la juridiction de première instance n'intervenant alors qu'au stade du contrôle (voir supra, point 96). À cet égard, il convient de noter que tous les États examinés prévoient, au moins, un double et, parfois, un triple degré de juridiction.
126. Dans le cadre de l'adoption de la sanction, il est logique et inhérent au principe de la lex mitior que l'autorité administrative prenne en compte une telle loi, car, autrement, ce principe n'aurait aucun effet utile.
127. En outre, s'agissant d'une loi plus douce survenue au cours du contrôle juridictionnel, tous les ordres juridiques – sauf un – permettent au juge de première instance et, dans l'hypothèse d'un triple degré de juridiction, au juge de deuxième (et donc de pénultième) instance de prendre en compte la lex mitior même si celle-ci n'est intervenue qu'en cours d'instance.
128. Ainsi, la seule exception concerne la **Pologne**, où une loi plus douce ne peut être prise en compte que dans l'hypothèse où cette loi est survenue avant la clôture de la procédure par les autorités administratives, excluant ainsi le bénéfice de toute loi intervenue au cours de la phase subséquente du contrôle juridictionnel <sup>159</sup>.
129. En ce qui concerne la prise en compte d'une lex mitior par le juge de dernière instance, la situation apparaît contrastée au sein des douze autres États. Ainsi, dans six États (**Allemagne, Bulgarie, Espagne, France, Italie** <sup>160</sup> et **Lituanie**), la prise en compte d'une loi plus douce par le juge de dernière instance est expressément admise même dans le cas où cette loi n'a vu le jour qu'après la décision de la juridiction

---

<sup>159</sup> Voir Sala-Szczypiński, M., Administracyjne kary pieniężne czasu epidemii i zasada stosowania „ustawy względniejszej”, Roczniki Administracji i Prawa 2021/1, p. 147.

<sup>160</sup> Sous réserve, toutefois, que – ainsi qu'il ressort, supra, des points 54 à 60 – dans l'état actuel du droit **italien**, le principe de la lex mitior ne trouve pas application à toutes les sanctions administratives, mais, à titre d'exception à la règle de sa non-application dans ce domaine, aux seules sanctions administratives prévues pour des infractions monétaires et fiscales ainsi qu'aux sanctions administratives revêtant un caractère pénal au sens de la jurisprudence Engel.

inférieure (1.). Dans un seul État, la **Slovénie**, sa prise en compte est exclue (2.), alors que, pour cinq autres États (**Grèce, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie** et **Suède**), il n'a pas été possible d'identifier une législation ou jurisprudence nationale permettant d'établir une réponse claire à cette question (3.).

#### 1. PRISE EN COMPTE D'UNE LOI PLUS DOUCE EN DERNIÈRE INSTANCE JURIDICTIONNELLE

130. En **Allemagne**, en **Bulgarie**, en **Espagne**, en **France**, en **Italie**, et en **Lituanie**, le juge de dernière instance en matière de sanctions administratives doit prendre en considération une loi plus douce même si cette loi n'est intervenue qu'au cours de la procédure devant lui.
131. En **Allemagne**, l'article 4, paragraphe 3, de l'OWiG <sup>161</sup>, prévoit pour les amendes administratives – à l'instar de ce que l'article 2, paragraphe 3, du code pénal dispose au regard des sanctions pénales <sup>162</sup> – que le principe de la *lex mitior* a vocation à s'appliquer à toutes modifications intervenues « avant la décision », cette formulation étant comprise, de l'avis général, comme incluant la décision rendue sur pourvoi statuant sur les seules questions de droit <sup>163</sup>.
132. En **Bulgarie**, la dernière instance en matière de sanctions administratives n'est aucune des deux Cours suprêmes <sup>164</sup>, mais cette fonction incombe aux tribunaux administratifs. Or, ces tribunaux ont reconnu, dans leur jurisprudence en la matière, qu'ils doivent prendre en compte une loi plus douce même si cette loi n'est survenue qu'en cours d'instance devant eux <sup>165</sup>.

---

<sup>161</sup> Voir supra, note 58.

<sup>162</sup> Voir supra, point 104.

<sup>163</sup> Voir, en ce sens, Mitsch, W. (éd.), *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5<sup>e</sup> éd., 2018, C.H. Beck, Munich, annotation 27 sous § 4 OWiG, ainsi que Graf, J. (éd.), voir note 59, annotation 24 sous § 4 OWiG.

<sup>164</sup> À savoir, le *Varhoven kasatsionen sad* (Cour suprême de cassation) et le *Varhoven administrativen sad* (Cour administrative suprême).

<sup>165</sup> Voir *Administrativen sad Kardzhali* (tribunal administratif de Kardjali), arrêt du 13 février 2009, affaire n° 79/2008 ; et *Administrativen sad Sofia* (tribunal administratif de Sofia), arrêt du 30 janvier 2012, affaire n° 1065/2011.

133. En **Espagne**, le principe d'application rétroactive de la loi plus douce en matière de sanctions administratives découle de l'article 9, paragraphe 3, de la Constitution, ainsi que de l'article 26, paragraphe 2, de la loi 40/2015. Dès lors, la section du contentieux administratif du Tribunal Supremo (Cour suprême), qui est la plus haute juridiction en matière de sanctions administratives, applique la loi la plus douce même lorsque cette dernière est entrée en vigueur au cours de la procédure devant lui <sup>166</sup>.
134. En **France**, malgré la force de chose jugée attachée à l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel et l'absence d'effet suspensif du pourvoi en matière administrative, le Conseil d'État a jugé en 2022 au regard des sanctions administratives qu'« il appartient au juge du fond, saisi d'une contestation portant sur une sanction, de faire application, même d'office, d'une loi répressive nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue. Il en va de même pour le juge de cassation si la loi nouvelle est entrée en vigueur postérieurement à la décision frappée de pourvoi » <sup>167</sup>.
135. Pour autant que l'ordre juridique **italien** applique la règle de la *lex mitior* aux sanctions administratives <sup>168</sup>, le juge de dernière instance <sup>169</sup> doit appliquer une loi plus douce, que celle-ci soit intervenue avant ou après la décision de la juridiction inférieure que ce juge est appelé à contrôler <sup>170</sup>.

---

<sup>166</sup> Tribunal Supremo, Sala Tercera (Cour Suprême, troisième chambre), arrêt du 23 septembre 2019, n° 1219/2019 ([ECLI:ES:TS:2019:2889](#)).

<sup>167</sup> Conseil d'État, arrêt du 7 octobre 2022, société KF3 Plus, n° 443476, Rec., [ECLI:FR:CESEC:2022:443476.20221007](#).

<sup>168</sup> Ce qui est le cas au regard des sanctions administratives revêtant un caractère pénal au sens de la jurisprudence Engel et lorsqu'une loi adoptée dans un domaine spécial prévoit expressément l'application de cette règle aux sanctions administratives prévues dans ce domaine comme dans les domaines fiscal et monétaire ; voir supra points 57 à 59.

<sup>169</sup> Qui peut être le Consiglio di Stato (Conseil d'État) ou la Corte suprema di Cassazione (Cour de cassation) selon le domaine auxquelles les sanctions administratives en question s'appliquent.

<sup>170</sup> Voir Corte suprema di Cassazione (Cour de cassation) : pour les sanctions administratives « punitives », arrêts n° 46653 du 26 juin 2015, ECLI:IT:CASS:2015:46653PEN, et n° 27820 du 6 juin 2017, ECLI:IT:CASS:2017:27820PEN ; pour les sanctions en matière monétaire, arrêts n° 26309 du 16 décembre 2009, ECLI:IT:CASS:2009:26309CIV, et n° 15705 du 3 juillet 2009, ECLI:IT:CASS:2009:15705CIV ; ainsi que pour les sanctions fiscales, arrêts n° 35385, du 1<sup>er</sup> décembre 2022, ECLI:IT:CASS:2022:35385CIV, et n° 26178 du 18 octobre 2018, ECLI:IT:CASS:2018:26178CIV.

136. En **Lituanie**, la loi sur le contentieux administratif <sup>171</sup> prévoit, dans son article 4, paragraphe 5, que la procédure doit être menée conformément à la loi en vigueur au stade actuel de la procédure. Il en ressort que le Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Cour administrative suprême de Lituanie) – qui, sans préjudice de sa position à la tête des juridictions administratives, est une juridiction d’appel et peut donc réexaminer à ce titre également les faits <sup>172</sup> – doit appliquer la lex mitior aux sanctions administratives quand bien même cette loi n’est intervenue qu’après la clôture de la procédure devant le l’apygardos administracinis teismas (tribunal administratif régional).

## 2. EXCLUSION DE LA PRISE EN COMPTE D’UNE LOI PLUS DOUCE EN DERNIÈRE INSTANCE JURIDICTIONNELLE

137. Le constat fait au point 117 pour la **Slovénie** à propos du droit pénal vaut également pour les sanctions administratives. En effet, le Vrhovno sodišče (Cour suprême) est le juge de dernière instance tant en matière pénale qu’en matière de sanctions administratives. Ainsi, cette juridiction ne peut pas prendre en compte une loi plus douce lorsque celle-ci intervient après la décision de la pénultième instance juridictionnelle <sup>173</sup>.

## 3. ABSENCE DE LÉGISLATION OU DE JURISPRUDENCE EXPLICITE

138. Pour la **Grèce**, les **Pays-Bas**, le **Portugal**, la **Slovaquie** et la **Suède**, une législation ou une jurisprudence permettant de donner une réponse claire à la question de savoir si le juge de dernière instance en matière de sanctions administratives peut prendre en compte une loi plus douce survenue après la décision de la juridiction inférieure n’a pas pu être identifiée.

---

Par ailleurs, selon le Consiglio di Stato (Conseil d’État), ordonnance n° 3299 du 21 avril 2021, ECLI:IT:CDS:2021:3299OCOL, les principes développés par la Corte suprema di Cassazione (Cour de cassation) sur l’application de la lex mitior aux sanctions administratives punitives doivent être appliqués de la même manière par les juridictions administratives.

<sup>171</sup> Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas ([loi sur le contentieux administratif](#)) du 14 janvier 1999, n° VIII-1029 (Valstybės žinios, 1999, n° 13-308), tel que modifié.

<sup>172</sup> En revanche, le pourvoi en cassation existe devant le Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Cour suprême de Lituanie).

<sup>173</sup> Voir jurisprudence citée supra, note 152.

139. Par ailleurs, il ne semble pas possible de transposer aux sanctions administratives la réponse apportée dans le cadre des sanctions pénales, eu égard, notamment, aux différences d'ordre procédural mentionnées supra, au point 96.
140. En **Grèce**, la question de savoir si le principe de la *lex mitior* s'applique aux modifications législatives intervenues au stade du pourvoi dans des affaires concernant des sanctions administratives n'a reçu une réponse que pour les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des fonctionnaires, et cette réponse est affirmative <sup>174</sup>.
141. En revanche, la réponse à la question de savoir si ce principe s'applique de manière générale aux modifications législatives intervenues au stade du pourvoi dans des affaires concernant des sanctions administratives ne ressort pas de manière univoque d'une loi <sup>175</sup> ou de la jurisprudence helléniques. Selon une partie de la doctrine, il serait possible pour le juge de cassation de faire application de la *lex mitior* dans cette hypothèse en l'absence d'un nouvel examen des faits <sup>176</sup>. Dans ce contexte, il convient de préciser que, dans le cadre spécial des litiges fiscaux et douaniers, la jurisprudence hellénique a exigé du contribuable qui cherche à bénéficier d'une sanction fiscale plus douce qu'il invoque spécifiquement ce principe, au motif que le juge administratif est empêché de l'appliquer d'office par l'article 79, paragraphe 5, du code de contentieux administratif qui contient une interdiction spécifique en ce sens pour ces deux types de litiges <sup>177</sup>.

---

<sup>174</sup> En vertu de l'article 108, paragraphe 1, du code des fonctionnaires qui renvoie au code pénal. Voir, à cet égard, A. Τάχος/Ι. Συμεωνίδης, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα - ΕρμΥΚ, τόμ. 2, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 3η έκδ., 2007, p. 1696.

<sup>175</sup> Il convient toutefois de citer l'exemple d'une loi hellénique réglant cette question expressément pour une situation spécifique. En effet, la loi 4509/2017 modifiant le code de procédure fiscale prévoyait explicitement une application du principe de la *lex mitior* aux affaires pendantes lors de l'entrée en vigueur de la modification en cause, tout en incluant dans les affaires pendantes les pourvois pendants devant le Conseil d'État.

<sup>176</sup> Δημητρακόπουλος, Ι. Γ., Διοικητικές κυρώσεις και θεμελιώδη δικαιώματα: Σύνταγμα, ΕΣΔΑ, Δίκαιο ΕΕ. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2014, σελ. 115, Θ. Παπακυριάκου, Φορολογικό Ποινικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2005, § 9, p. 397 à 399.

<sup>177</sup> ΣτΕ (Conseil d'État), απόφασις τις 29 juin 2018, n° 1438/2018. Voir, sur cet arrêt, Π. Πανταζόπουλος, « Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1438/2018 (7μ) - Η αναδρομική εφαρμογή της ευνοϊκότερης κύρωσης στο πεδίο των φορολογικών κυρώσεων », ΘΠΔΔ, 8-9/2018, p. 747 à 751. Voir également, ΣτΕ (Conseil d'État), απόφασις τις 24 octobre 2018, n° 2221/2018 ; n° 841/2019, et απόφασις τις 19 février 2020, n° 272/2020.

142. Pour les **Pays-Bas**, s'agissant des procédures visant les sanctions administratives, aucune règle explicite ou jurisprudence néerlandaise permettant de répondre à la question de savoir si le changement législatif en faveur de l'intéressé survenu au stade de la dernière instance devant le juge du droit devait être pris en compte n'a pu être identifiée <sup>178</sup>.
143. Au **Portugal**, la solution retenue par l'article 3, paragraphe 3, du RGCO <sup>179</sup> pour les infractions mineures ne relevant pas du code pénal est identique à celle retenue par l'article 2, paragraphe 4, du code pénal s'appliquant aux infractions pénales stricto sensu. En effet, il y est prévu que, si la loi en vigueur au moment de la commission de l'infraction est modifiée ultérieurement, la loi la plus favorable est appliquée, sauf si l'auteur a déjà été condamné par une décision définitive ou passée en force de chose jugée et déjà exécutée. Ici encore, dans la mesure où il ressort de ces dispositions que le principe de la *lex mitior* s'applique jusqu'à la pleine exécution de la sanction, il semble en résulter qu'il doit s'appliquer nécessairement également à des stades précédents de la procédure, dont le recours devant le juge de dernière instance.
144. Toutefois, aucune jurisprudence entérinant la conclusion tirée au point précédent n'a pu être relevée, et l'exemple de la **Pologne** – où le juge de dernière instance est empêché de prendre en compte une loi plus douce survenue en cours d'instance devant lui, quand bien même une loi plus douce qui n'a vu le jour que lorsque la peine devenue définitive est déjà en cours d'exécution puisse bénéficier à la personne condamnée – montre qu'une telle conclusion n'est pas évidente.
145. En **Slovaquie**, l'article 195, sous d), du code de justice administrative <sup>180</sup> prévoit que, lors du contrôle d'une décision administrative, le juge administratif n'est pas lié par la portée et les

---

<sup>178</sup> Il y a certes deux décisions du Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique) du 1<sup>er</sup> mars 2000 ([ECLI:NL:CRVB:2000:AA6848](#)) et du 14 février 2001 ([ECLI:NL:CRVB:2001:AB0469](#)), dans lesquelles celui-ci a expressément retenu que le principe de la *lex mitior* s'applique également, lorsque le changement législatif est intervenu au cours de la procédure devant lui. Toutefois, cette juridiction est un juge d'appel et donc pas un juge du droit en dernière instance.

<sup>179</sup> Voir supra, note 15.

<sup>180</sup> Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (loi n° 162/2015 Rec., portant code de justice administrative) du 21 mai 2015 (čiasťka n° 53/2015 Z. z.).

motifs de l'action de l'administration pour ce qui est du respect des principes de l'application des sanctions prévus par le code pénal – principes parmi lesquels figure le principe de la *lex mitior*<sup>181</sup>, qui doit ainsi également être appliqué à l'imposition de sanctions administratives.

146. Toutefois, l'article 454 de ce même code prévoit que l'office du juge de cassation en matière administrative est de déterminer si la juridiction administrative inférieure a commis une erreur de droit au regard de la situation existante au moment où elle a rendu la décision sous pourvoi. Cette dernière disposition laisse à supposer que la *lex mitior* intervenue après le prononcé de la décision frappée de pourvoi ne trouve a priori pas à s'appliquer. Il n'existe néanmoins aucune jurisprudence confirmant explicitement cette conclusion.

147. En **Suède**, le prédécesseur du Högsta förvaltningsdomstolen (Cour suprême administrative) dans sa fonction de juridiction suprême administrative, à savoir le Regeringsrätten, a énoncé, dans un arrêt de 1988, qu'il découle des principes généraux du droit administratif que les dispositions, tant procédurales que matérielles, à appliquer dans une procédure administrative sont celles en vigueur au moment de l'examen de l'affaire<sup>182</sup>. De plus, il existe plusieurs arrêts rendus dans ce domaine où cette même juridiction a appliqué une nouvelle législation plus favorable à l'intéressé et entrée en vigueur après que les juridictions de degré inférieur ont rendu leur décision ou au cours de la procédure devant l'instance suprême<sup>183</sup>.

### C. APPLICATION DE LA LOI PLUS DOUCE AU STADE DE L'EXÉCUTION DE LA SANCTION

148. Dans les ordres juridiques **allemand, espagnol, français, hellénique, italien, lituanien, polonais** et **portugais**, la portée du principe de

---

<sup>181</sup> Voir article 2, paragraphes 1 et 2, du Zákon č. 300/2005 Z. z. [Trestný zákon](#) (loi n° 300/2005 Rec., portant code pénal) du 20 mai 2005 (čiastka n° 129/2005 Z. z.).

<sup>182</sup> Regeringsrätten (Cour suprême administrative), arrêt du 28 novembre 1988 RÅ 1988 ref. 132. L'affaire concernait une demande en révision d'une décision prise par le gouvernement suédois portant sur un projet portant extension de l'infrastructure. Le principe d'application rétroactive de la loi la plus favorable n'était pas en question dans l'affaire.

<sup>183</sup> Voir Regeringsrätten (Cour suprême administrative), arrêts du 9 novembre 1976 RÅ 1976 ref. 142 ; du 14 avril 1994, RÅ 1994 ref. 43, et du 16 novembre 2005, RÅ 2005 not. 142, RÅ 2009 not. 132.

rétroactivité de la loi plus douce est particulièrement large. En effet, malgré l'intervention d'une décision de sanction devenue définitive, ces ordres juridiques reconnaissent la possibilité de faire application d'une loi plus douce n'ayant vu le jour qu'en cours d'exécution de la sanction. Le principe de la *lex mitior* dans ces ordres juridiques s'impose aux autorités chargées de cette exécution.

149. En **Allemagne**, la loi introductive au code pénal <sup>184</sup> prévoit, dans son article 313, paragraphe 1, que, dans l'hypothèse où une peine a été infligée par une décision ayant acquis autorité de chose jugée, mais, en vertu d'une nouvelle loi, le comportement visé par cette peine ne serait plus punissable, ni passible d'une amende administrative, la peine en cause sera remise, pour autant qu'elle n'ait pas encore été exécutée. Toutefois, cette disposition ne vise que les sanctions pénales dans l'hypothèse d'une abolition de l'infraction. Elle ne s'applique pas en cas d'adoucissement de la peine <sup>185</sup> ou aux sanctions administratives.
150. En **Espagne**, le code pénal prévoit expressément l'obligation d'appliquer la loi plus favorable aux condamnations pénales résultant d'une décision devenue définitive <sup>186</sup>. La *lex mitior* reçoit ainsi une application même lorsque la peine est en cours d'exécution, via une procédure exceptionnelle de révision.
151. De même, en **France**, l'article 112-4, second alinéa, du code pénal prévoit que « la peine cesse de recevoir exécution quand elle a été prononcée pour un fait qui, en vertu d'une loi postérieure au jugement, n'a plus le caractère d'une infraction pénale ». Cet article

---

<sup>184</sup> [Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch](#) (loi introductive au code pénal) du 2 mars 1974 (BGBl. 1974 I, p. 469, et 1975 I, p. 1916), telle que modifiée en dernier lieu par la loi du 27 mars 2024 (BGBl. 2024 I, n° 109).

<sup>185</sup> Une application analogue de cette disposition à une telle hypothèse vient d'être proposée par Eisenberg, J, et Kempgens, K., « Gnadenantrag für Verurteilten nach § 30 BtMG und Antrag auf Neufestsetzung der Strafe gem. § 313 EGStGB gestellt », <https://www.eksk.legal/de/aktuelles/gnadenantrag-fuer-verurteilten-nach-30-btmg-und-antrag-auf-neufestsetzung-der-strafe-gem-313-egstgb-gestellt/>.

<sup>186</sup> Article 2, paragraphe 2, du code pénal : « Les lois pénales qui favorisent l'accusé auront un effet rétroactif, même si, au moment de l'entrée en vigueur, une condamnation définitive avait été prononcée et que le sujet purgeait une peine [...] ».

visé le cas spécifique des lois de dépénalisation, encore faut-il que le fait considéré ne puisse pas revêtir une autre qualification pénale <sup>187</sup>.

152. En **Grèce**, il résulte de la jurisprudence qu'en cas d'abrogation de l'infraction pénale par la nouvelle loi, la peine imposée par un arrêt devenu définitif cesse d'être exécutée. Par contre, selon cette même jurisprudence, si une nouvelle loi, entrée en vigueur après une condamnation définitive, instaure une peine plus légère, cela n'a aucun impact au stade de l'exécution de la peine en faveur de l'accusé en raison de l'autorité de la chose jugée attachée à cette décision <sup>188</sup>.
153. Une telle prise en compte de la *lex mitior* se retrouve également en droit pénal **italien**. En effet, si la nouvelle loi abroge une incrimination au titre de laquelle une personne a été condamnée par une décision ayant force de chose jugée, le juge de l'exécution doit révoquer l'arrêt de condamnation et adopter toutes les mesures qui en découlent, en particulier celles qui sont liées à la cessation de l'exécution de la peine <sup>189</sup>. Une nouvelle loi qui substitue une peine d'amende à une peine d'emprisonnement aura également des effets sur les peines d'emprisonnement en cours d'exécution qui seront converties <sup>190</sup>. Par ailleurs, pour autant que la législation italienne fasse, pour ce qui est des infractions monétaires et fiscales, une exception expresse à la règle de la non-application du principe de la *lex mitior* aux sanctions administratives <sup>191</sup>, cette législation prévoit, en outre, explicitement que le reliquat d'une sanction pécuniaire est éteint lorsqu'une loi postérieure plus favorable intervient après que la décision imposant cette sanction est devenue définitive <sup>192</sup>.

---

<sup>187</sup> Voir, par exemple, s'agissant de la suppression du délit d'abus de blanc-seing ne donnant pas lieu à l'application de l'article 112-4 du code pénal dans la mesure où les agissements peuvent être appréhendés par le délit de faux ou d'abus de confiance (Cour de cassation, chambre criminelle, arrêts du 18 mai 1994, [n° 93-82.003](#), Bulletin criminel 1994, n° 187, p. 429, et du 21 septembre 1994, [n° 93-85.297](#), Bulletin criminel 1994, n° 300, p. 730).

<sup>188</sup> ΟΛΑΠ (Πολυ.) (Cour de cassation, assemblée, crim.), *apofasi tis 12 mai 2021, n° 4/2021, ΠραξολογΠΔ 1/2021*, p. 87 à 98.

<sup>189</sup> Voir article 673 du [codice di procedura penale](#) (code de procédure pénale).

<sup>190</sup> Voir article 2, paragraphe 3, du [codice penale](#) (code pénal italien) introduit par l'article 14, paragraphe 1, de la [legge 24 febbraio 2006 n° 85](#), *Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione* (loi du 24 février 2006 n° 85, Modifications du code pénal en matière de délits d'opinion) (GURI n° 60, du 13 mars 2006).

<sup>191</sup> Voir supra point 57 in fine.

<sup>192</sup> Voir dispositions citées supra, dans les notes 84 et 85.

154. En **Lituanie**, le principe de la *lex mitior* s'applique également à des lois survenues après que la décision infligeant la sanction est devenue définitive, mais avant que la sanction en cause ne soit entièrement exécutée.
155. En effet, s'agissant des sanctions pénales, le code pénal énonce expressément que l'adoption d'une loi prévoyant que la commission d'un acte ne constitue plus une infraction pénale, atténuant la peine ou améliorant la situation juridique de l'auteur de l'infraction bénéficie également à des personnes purgeant déjà une peine <sup>193</sup>.
156. De manière similaire, pour ce qui est des sanctions administratives, le code des infractions administratives prévoit qu'une loi, adoptée avant l'exécution complète d'une sanction, qui atténue ou élimine la responsabilité pour l'infraction administrative en cause ou qui améliore d'une autre manière la situation juridique de la personne qui se voyait infliger ladite sanction, a un effet rétroactif <sup>194</sup>.
157. En **Pologne**, s'agissant des infractions pénales, l'article 4, du code pénal, qui, dans son premier paragraphe, consacre le principe de la *lex mitior* dans le domaine pénal, prévoit, en outre, dans ses paragraphes 2 à 4, des règles permettant la prise en compte de la loi plus favorable au stade de l'exécution de la peine, conduisant, selon les cas, à réduire le montant ou la durée de la peine infligée, à la convertir en une peine moins sévère, voire à l'effacer. En revanche, le code de procédure administrative, qui consacre, dans son article 189c, ledit principe pour les sanctions administratives pécuniaires <sup>195</sup>, ne contient pas de dispositions similaires à celles prévues à l'article 4, paragraphes 2 à 4, du code pénal.
158. Ainsi, force est de constater, en premier lieu, que, dans cet État, il y a donc une grande divergence, entre, d'une part, les infractions pénales et, d'autre part, les infractions administratives, en ce qui concerne la prise en compte de la loi plus douce. En effet, ainsi qu'il ressort supra, du point 128, pour les infractions administratives, l'application du

---

<sup>193</sup> Voir article 3, paragraphe 2, du Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (code pénal) du 26 septembre 2000, n° VIII-1968 (Valstybės žinios, 2000, n° 89-2741), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2003.

<sup>194</sup> Voir article 3, paragraphe 2, du code des infractions administratives (voir note 40).

<sup>195</sup> Voir supra, point 37.

principe de la *lex mitior* se limite aux changements législatifs intervenus avant la fin de la procédure administrative précontentieuse.

159. En second lieu, il convient d'observer, au vu du point 116 dont il ressort que le juge de cassation polonais en matière pénale ne peut pas appliquer une loi plus douce intervenue lorsque l'affaire est déjà pendante devant lui, qu'il peut se produire la situation – à première vue surprenante – que, lorsqu'une loi plus douce n'est intervenue qu'à ce stade de la procédure juridictionnelle, cette personne doit attendre le rejet de son pourvoi pour pouvoir bénéficier, au stade de l'exécution de sa condamnation confirmée par le juge de cassation, de cette loi plus douce.
160. Au **Portugal**, le principe de la *lex mitior* s'applique jusqu'à l'exécution complète de la sanction en cause, qu'elle soit pénale ou administrative, ainsi qu'il ressort explicitement, respectivement, de l'article 2, paragraphe 4, du code pénal portugais et de l'article 3, paragraphe 2, du RGCO.

## CONCLUSION

161. En premier lieu, s'agissant de l'application rétroactive d'une loi plus douce à des sanctions administratives, il convient de constater qu'une telle application a lieu dans la grande majorité des États étudiés.
162. En effet, bien que les mesures susceptibles d'être qualifiées de sanctions administratives recouvrent des réalités très hétérogènes, il ressort de la présente note de recherche que, à l'exception de deux États (**Irlande** et **Italie**), douze autres (**Allemagne, Bulgarie, Espagne, France, Grèce, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie** et **Suède**) appliquent le principe de la *lex mitior* à de telles mesures, sans qu'une limitation aux mesures revêtant un caractère pénal au sens de la CEDH et de la Charte puisse être établie.
163. Cette application s'appuie sur des règles législatives ou jurisprudentielles ciblant l'ensemble des sanctions administratives ou seulement certaines d'entre elles, sans qualification préalable desdites sanctions comme relevant ou non du domaine pénal. Autrement dit, ces douze États appliquent le principe de la *lex mitior* aux sanctions prononcées par une autorité autre qu'un juge pénal, sans se poser la

question de savoir si ces sanctions revêtent une nature pénale en application des critères dégagés par la jurisprudence Engel.

164. En outre, ce principe apparaît largement repris au niveau législatif. Ainsi, en **Bulgarie**, en **Espagne** et en **Lituanie**, l'application du principe de la *lex mitior* aux sanctions administratives au sens large est reconnue par une loi ; en **Allemagne**, aux **Pays-Bas** et en **Pologne**, une loi reconnaît l'application de ce principe aux sanctions administratives pécuniaires ; au **Portugal**, en **Slovaquie** et en **Slovénie**, une loi prévoit expressément son application en résonance avec une disposition constitutionnelle prévoyant également l'existence générale de ce principe. En **France** et en **Grèce**, l'application du principe de la *lex mitior* aux sanctions administratives, bien que non prévue expressément par une disposition constitutionnelle ou législative, repose sur une construction jurisprudentielle se fondant sur d'autres principes ayant quant à eux une valeur constitutionnelle. Enfin, en **Suède**, il n'existe pas de loi ou de jurisprudence ayant reconnu un principe général d'application de la *lex mitior* aux sanctions administratives, mais les juges suédois font application d'un tel principe par analogie avec les règles existantes à l'égard des sanctions pénales.
165. En deuxième lieu, s'agissant des exceptions et atténuations matérielles que connaît le principe de la *lex mitior*, de telles exceptions et atténuations ont pu être relevées dans plusieurs ordres juridiques. À cet égard, il convient de rappeler que l'absence, dans les autres ordres juridiques, d'une législation, jurisprudence ou doctrine traitant l'exception ou l'atténuation en cause ne permet pas de tirer une conclusion contraignante quant à leur application ou non-application dans l'ordre en question. En effet, cette absence peut simplement s'expliquer par le fait que, jusqu'à l'heure actuelle, la problématique visée par une exception ou atténuation ne se soit pas encore posée dans cet ordre.
166. Cela étant, il convient de constater que plusieurs des États membres étudiés ne font pas application de ce principe lorsque la nouvelle situation, plus favorable pour l'intéressé, résulte d'un changement de législation ne reflétant pas un nouveau point de vue du législateur qui aurait considéré comme inapproprié la législation ou la réglementation précédentes (**France, Grèce, Italie, Pays-Bas** et **Suède**), alors que, dans un État (**Allemagne**), la jurisprudence a

expressément refusé de subordonner l'application rétroactive d'une loi plus douce à cette condition supplémentaire.

167. En ce qui concerne l'hypothèse où la modification législative n'affecte pas la disposition prévoyant la sanction elle-même, mais une autre disposition à laquelle la première opère un renvoi, il y a des approches opposées dans les États étudiés. Dans une telle hypothèse, la jurisprudence **française** refuse l'application du principe de la *lex mitior*, alors que les juges **allemand, espagnol, italien** et **polonais** l'admettent.
168. Au-delà de cette exception, certains États membres considèrent que le principe de la *lex mitior* ne s'applique pas à l'égard des lois temporaires, pour des raisons d'efficacité répressive de ces lois particulières (**Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Pologne** et **Suède**).
169. Par ailleurs, certains ordres juridiques admettent expressément que le législateur puisse déroger à ce principe, dans la mesure où, dans ces ordres juridiques, ce principe n'a pas de valeur constitutionnelle (**Allemagne, Grèce, Pologne** et **Suède**). En **France** et en **Italie**, où ce principe a valeur constitutionnelle (uniquement s'agissant des sanctions pénales en **Italie**), le législateur peut également déroger à ce principe sous certaines conditions.
170. Pour ce qui est, en troisième et dernier lieu, de la question de savoir à quel stade de la procédure une loi plus favorable doit intervenir pour être prise en compte, il convient de constater, pour ce qui est de la procédure pénale, que la plupart des États membres admettent une telle prise en compte même lorsqu'une telle loi intervient à un moment où la procédure est pendante devant le juge de dernière instance (**Allemagne, Espagne, France, Grèce, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Slovaquie** et **Suède**). Seules la **Pologne** et la **Slovénie** ne permettent pas une prise en compte de la *lex mitior* par le juge suprême, limitant ainsi l'application de la *lex mitior* aux juges inférieurs, alors qu'il semble ressortir de la législation respective en **Bulgarie** et au **Portugal**, qu'une telle prise en compte peut avoir lieu, sans que, toutefois, la législation soit claire à cet égard et qu'il y ait de la jurisprudence confirmant cette conclusion.
171. En ce qui concerne les procédures administratives, les solutions retenues couvrent tous les stades de la procédure : de l'adoption de la

décision de sanction par l'autorité administrative, à l'exécution complète de la sanction infligée, en passant par les différents stades du contrôle juridictionnel de la décision administrative. Ainsi, seule la **Pologne** limite la portée de ce principe à la clôture de la procédure devant les autorités administratives. Tous les autres États donnent effet à la loi la plus favorable intervenue lorsque l'affaire est pendante devant les juges inférieurs dans le cadre du contrôle de la décision administrative infligeant la sanction. Certains États reconnaissent en outre l'application du principe de la *lex mitior* lorsque la loi la plus favorable intervient après la décision de la pénultième instance faisant l'objet d'un recours pendant devant le juge suprême (**Allemagne, Bulgarie Espagne, France, Lituanie** et même **Italie**, dans les cas où, dans ce dernier État, l'application rétroactive d'une loi plus douce a lieu en matière de sanctions administratives <sup>196</sup>). En revanche, en **Slovénie**, une telle extension du principe de la *lex mitior* au stade du pourvoi en cassation est exclue. Quant à la **Grèce**, aux **Pays-Bas**, au **Portugal**, à la **Slovaquie** et à la **Suède**, il n'y a pas de législation ou de jurisprudence permettant d'apporter une réponse claire à la question de savoir si une loi plus favorable, en matière administrative, intervenue au stade d'un recours en dernière instance devant une juridiction suprême doit être prise en compte par celle-ci.

172. Enfin, quelques ordres juridiques donnent une portée procédurale encore plus large au principe de la *lex mitior*, en permettant la prise en compte de la loi la plus favorable même lorsque plus aucun recours contre la sanction n'est possible, mais que celle-ci n'est pas encore pleinement exécutée (**Allemagne, Espagne, France, Grèce, Italie, Pologne** et **Portugal**, s'agissant des sanctions pénales ; **Lituanie** et **Portugal** s'agissant des sanctions administratives).

[...]

---

<sup>196</sup> Il est rappelé que, s'agissant des sanctions administratives, **l'Italie** n'applique le principe de la *lex mitior* qu'au regard des sanctions administratives revêtant un caractère pénal au sens de la jurisprudence Engel et lorsqu'une loi adoptée dans un domaine spécial prévoit expressément l'application de cette règle aux sanctions administratives prévues dans ce domaine, comme c'est le cas dans les domaines fiscal et monétaire ; voir supra point 57.