

Commentaire

Décision n° 2013-332 QPC du 12 juillet 2013

Mme Agnès B.

(Sanction des irrégularités commises par un organisme collecteur de fonds au titre du « 1 % logement »)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 21 mai 2013 par le Conseil d'État (décision n° 349609 du 17 mai 2013) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Agnès B., portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 313-13 du code de la construction et de l'habitation (CCH), du troisième alinéa du c) de son paragraphe II et de son paragraphe III. Ces dispositions étaient contestées dans la version de cet article issue de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et antérieure à la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Dans sa décision n° 2013-332 QPC du 12 juillet 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et contexte des dispositions contestées

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), également connue sous l'appellation de « 1 % logement » ou encore « Action Logement »¹, a été instituée par les décrets n°s 53-701 du 9 août 1953 et 53-1184 du 2 décembre 1953, pris sur habilitation de l'article 7 de la loi n° 53-611 du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier, afin de lutter contre la crise du logement du début des années 1950.

Le régime actuellement en vigueur prévoit que les entreprises employant au moins vingt salariés sont soumises à l'obligation d'investir dans la construction de logements et doivent ainsi, au titre de la participation à l'effort de construction, acquitter une contribution de 0,45 % calculée sur le montant des rémunérations versées au cours de l'année précédente. Cette contribution est collectée par des organismes agréés par le ministre chargé du logement et soumis au contrôle de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), établissement public industriel et commercial créé en 1987.

¹ Dénomination actuelle.

En effet en vertu de l'article L. 313-7 du CCH, l'ANPEEC est chargée d'évaluer et contrôler la participation des employeurs à l'effort de construction. Elle dispose d'une mission générale d'élaboration des règles régissant les conditions d'activité des associations à caractère professionnel ou interprofessionnel agréées aux fins de participer à la collecte des contributions, et de contrôle de leur gestion.

L'article L. 313-13 du CCH dont certaines dispositions étaient contestées en l'espèce a pour origine l'article 3 de la loi n° 87-1128 du 31 décembre 1987 modifiant l'article L. 313-1 du CCH et portant création de l'ANPEEC.

Cet article prévoit les cas dans lesquels des sanctions peuvent être prononcées à l'encontre des organismes collecteurs du 1 % logement : irrégularité grave dans l'emploi des fonds, faute grave dans la gestion, carence dans la réalisation de l'objet social ou non-respect des conditions d'agrément (premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 313-13). En cas de carence d'un organisme contrôlé à l'expiration du délai fixé par la mise en demeure, l'ANPEEC peut proposer au ministre chargé du logement de suspendre les organes de direction ou d'en déclarer les membres démissionnaires d'office (*c*) du paragraphe II). En cas d'urgence, le ministre chargé du logement peut prononcer les mêmes sanctions après avis de l'agence rendu dans un délai qui ne peut excéder huit jours (paragraphe III).

L'article L. 313-13 a été modifié successivement par :

- la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (article 69) ;
- la loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996 relative à l'Union d'économie sociale du logement (articles 4 et 6) ;
- la loi n° 98-1164 du 18 décembre 1998 relative à l'emploi des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction (article 2) ;
- la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, qui est à l'origine de la version contestée de l'article L. 313-13 (article 8). C'est dans cette version que le terme « sanction » apparaît ;
- la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, laquelle ajoute un paragraphe IV ainsi rédigé : « *La décision de sanction prononcée par le ministre chargé du logement en application du présent article est susceptible d'un recours de pleine juridiction auprès du Conseil d'État* » (article 180).

Le Conseil constitutionnel avait examiné la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009), mais n'avait pas statué sur son article 8.

B. – Origine de la QPC et dispositions contestées

L'association « Alliance 1 % logement » fait partie des cinq principaux collecteurs du 1 % logement. La gestion de l'association a fait l'objet d'un rapport critique de la Cour des comptes le 6 mars 2009, portant sur la période 2001-2006.

À la suite de ce rapport, l'ANPEEC, organisme de tutelle de l'association, a rendu un rapport le 12 mai 2009 relevant de nombreux griefs à l'encontre du fonctionnement de l'association. Sur le fondement de l'article L. 313-13 du CCH, le ministre du logement a donc suspendu le conseil d'administration de l'association « Alliance 1 % logement » par arrêté du 19 juin 2009. Il a également chargé l'ANPEEC de prendre les mesures nécessaires, et un administrateur provisoire a été désigné. Il a été mis fin à la mesure de suspension par arrêté du 12 mai 2010.

L'arrêté du 19 juin 2009 a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par la présidente de l'association « Alliance 1 % logement », et c'est à cette occasion que la QPC a été présentée devant le Conseil d'État.

Les dispositions contestées correspondent seulement à certains des alinéas de l'article L. 313-13 du CCH (premier alinéa du paragraphe I, troisième alinéa du c) du paragraphe II et paragraphe III de cet article). Pour autant, ce renvoi ne correspond pas à un dispositif homogène, isolable des autres dispositions du même article.

Par conséquent, même si les dispositions étaient envisagées tant par la requérante qu'en défense par le Secrétaire général du Gouvernement uniquement en ce qu'elles permettaient de prononcer une mesure de suspension du conseil d'administration des organismes collecteurs, il incombait au Conseil constitutionnel d'examiner ces dispositions dans toute leur portée.

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

La requérante invoquait la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux motifs que :

– le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 313-13 du CCH serait contraire au principe de légalité des délits et des peines car il n'énonce pas la nature exacte des irrégularités justifiant la sanction ;

– le troisième alinéa du c) du paragraphe II et le paragraphe III de l'article L. 313-13 seraient contraires au principe de nécessité des peines car la sanction n'est ni individualisée ni proportionnée à la gravité du manquement reproché.

En défense, le Gouvernement faisait principalement valoir que la sanction de suspension du conseil d'administration n'a pas le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 de sorte que les griefs tirés de l'atteinte à cet article seraient inopérants.

Il incombait donc en premier lieu au Conseil constitutionnel d'apprécier si chacune des mesures soumises à son examen devait être qualifiée de peine au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

A. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le champ d'application de l'article 8 de la Déclaration de 1789

Dans une décision du 30 décembre 1982, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe de non-rétroactivité *« ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire »*².

Dans une décision du 17 janvier 1989, , il a confirmé que les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition : *« l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que " la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée " ; [...] il résulte de ces dispositions, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense ; [...] ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent 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 »*³.

Si le principe de légalité des délits et des peines, invoqué par les requérants, découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, ce principe, tout comme les autres principes découlant du même article (nécessité, individualisation et

² Décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, *Loi de finances rectificative pour 1982*, cons. 33.

³ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 34 à 36.

proportionnalité), « *ne s'appliquent qu'aux peines et aux sanctions ayant le caractère d'une punition* »⁴.

Il convient donc de définir la notion de sanction ayant le caractère d'une punition. Comme le constate É. Garçon, « *depuis une vingtaine d'années, la doctrine s'interroge périodiquement sur l'existence d'une notion constitutionnelle de peine, et plus largement sur le droit de la punition dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour faire généralement part de sa déception, le Conseil constitutionnel n'étant pas parvenu, ou plus probablement n'ayant pas souhaité, définir clairement cette notion* »⁵. Aussi, plutôt que de poser des critères de définition *a priori*, le Conseil constitutionnel préfère utiliser la méthode du faisceau d'indices : « *à la définition qui pourrait, il est vrai, être réductrice et trop rigide, est préféré le faisceau d'éléments qui permet de mieux appréhender l'extrême diversité des mesures adoptées par le législateur* »⁶.

Cette approche de la sanction est proche de celle que retient la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH 21 février 1984, *Öztürk c/ Allemagne*). Par exemple dans l'arrêt *Bendenoun c/ France* du 24 février 1994, la Cour européenne fonde l'assimilation de la sanction fiscale en cause à une sanction pénale sur quatre éléments : l'article 1729 du code général des impôts qui instaure la sanction prescrit un certain comportement et assortit cette exigence d'une sanction ; les majorations d'impôt ne tendent pas à la réparation pécuniaire d'un préjudice, mais visent pour l'essentiel à punir pour empêcher la répétition d'agissements semblables ; ces majorations se fondent sur une norme de caractère général dont le but est à la fois préventif et répressif ; enfin, elles revêtent une ampleur considérable puisqu'elles s'élevaient à 422 534 francs pour l'intéressé et 570 398 francs pour sa société. Aussi, la Cour est assez précise dans l'énumération des critères de la sanction. Dans un arrêt du 8 juin 1995 (*Jamil c/ France*), elle indique ainsi que « *la base de toute appréciation de l'existence d'une peine consiste à déterminer si la mesure en question est imposée à la suite d'une condamnation pour une "infraction". D'autres éléments peuvent être estimés pertinents à cet égard : la qualification de la mesure en droit interne, sa nature et son but, les procédures associées à son adoption et à son exécution, ainsi que sa gravité* ».

⁴ Décision n° 2011-114 QPC du 1^{er} avril 2011, *M. Didier P. (Déchéance de plein droit des juges consulaires)*, cons. 4.

⁵ É. Garçon, « QPC et notion de sanction pénale », In : *Les nouveaux problèmes actuels de science criminelle*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012, p. 81.

⁶ B. de Lamy, « La rétention de sûreté : pénal or not pénal ? (décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental) », *RSC* janvier/mars 2009, p. 168.

Les contours de la notion de sanction, identifiés de manière négative et positive, peuvent néanmoins être dégagés de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ses décisions portant toutefois sur des domaines très hétérogènes.

Par exemple, le Conseil constitutionnel refuse de considérer comme une sanction ayant le caractère d'une punition :

– la **déchéance d'un juge de ses fonctions** : « *l'article L. 724-7 [du code de commerce] prévoit que, lorsque les incapacités visées par l'article L. 723-2 surviennent ou sont découvertes postérieurement à l'installation d'un juge du tribunal de commerce, il est déchu de plein droit de ses fonctions ; [...] ces dispositions, sans caractère répressif, ont pour objet d'assurer que les professionnels appelés à exercer les fonctions de juge au tribunal de commerce ou à élire ces juges présentent les garanties d'intégrité et de moralité indispensables à l'exercice de fonctions juridictionnelles ; [...] elles n'instituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition* »⁷ ;

– une **mesure d'interdiction professionnelle** (l'incapacité et l'interdiction d'exploiter un débit de boissons pour des personnes ayant fait l'objet de certaines sanctions pénales) : « *parmi les conditions exigées pour l'exploitation d'un débit de boissons, les articles L. 3336-2 et L. 3336-3 du code de la santé publique instituent une incapacité et une interdiction professionnelles ; [...] cette interdiction et cette incapacité sont applicables à toute personne condamnée pour un crime ou pour le délit de proxénétisme ou un délit assimilé, ainsi qu'à toute personne condamnée à une peine d'au moins un mois d'emprisonnement pour certains délits ; [...] ces dispositions ont pour objet d'empêcher que l'exploitation d'un débit de boissons soit confiée à des personnes qui ne présentent pas les garanties de moralité suffisantes requises pour exercer cette profession ; [...] elles n'instituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition* »⁸ ;

– une **mesure d'inéligibilité à des élections professionnelles** : « *l'inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils, prévue par le deuxième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945 susvisée est attachée de plein droit au prononcé d'une peine d'interdiction ou de destitution ; [...] toutefois, cette inéligibilité tend non pas à assurer une répression supplémentaire des professionnels ayant fait l'objet de sanctions disciplinaires mais, d'une part, à tirer les conséquences de la perte du titre d'officier public ou d'officier ministériel et, d'autre part, à garantir l'intégrité et la moralité des professionnels siégeant dans les organes représentatifs de la profession en excluant ceux qui ont fait l'objet des condamnations disciplinaires les plus*

⁷ Décision n° 2011-114 QPC précitée, cons. 5.

⁸ Décision n° 2011-132 QPC du 20 mai 2011, *M. Ion C. (Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons)*, cons. 6.

sévères ; [...] par suite, l'inéligibilité prévue par le deuxième alinéa ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition »⁹ ;

– une **cotisation de 2 % des rémunérations** versées par les employeurs lorsque ces employeurs n'ont pas procédé aux investissements prévus par l'article L. 313-1 du CCH : *« pour développer l'effort de construction, les employeurs qui n'ont pas procédé ou insuffisamment procédé aux investissements prévus par l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation sont assujettis à une cotisation de 2 % des rémunérations versées par eux ; [...] le fait générateur de cette cotisation se situe à la date à laquelle expire le délai imparti pour procéder aux investissements prévus par la loi ; [...] celle-ci doit être acquittée, en application de l'article L. 313-4 du même code, de façon spontanée, en même temps que le dépôt de la déclaration relative à la participation à l'effort de construction, par les entreprises dans la mesure de l'insuffisance constatée ; [...] en application du même article, l'absence de paiement de cette cotisation est passible des sanctions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires ; [...] eu égard à ces caractéristiques, ladite cotisation ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 »¹⁰ ;*

– **les dispositions qui prescrivent d'abroger une autorisation** en cas de non-respect des conditions mises à son octroi¹¹ ;

– la **surveillance et la rétention de sûreté** décidées en fonction de la dangerosité du condamné et appliquées après l'exécution de la peine¹² .

Il semble ainsi découler des décisions précitées qu'une mesure sans finalité répressive n'est pas une sanction ayant le caractère d'une punition, et que les mesures ayant uniquement pour objet de prévenir ou de faire cesser un trouble à l'ordre public ou une violation de la loi ne présentent pas ce caractère répressif (interdictions d'exercice, inéligibilités, rétention de sûreté).

Inversement, la révocation d'un maire est une sanction ayant le caractère d'une punition car elle se caractérise par son aspect répressif : *« les dispositions contestées ont [...] pour objet de réprimer les manquements graves et répétés aux obligations qui s'attachent aux fonctions de maire et de mettre ainsi fin à des comportements dont la particulière gravité est avérée ; [...] dans ces conditions, si les dispositions contestées instituent une sanction ayant le*

⁹ Décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, *M. Éric M. (Discipline des notaires)*, cons. 4.

¹⁰ Décision n° 2010-84 QPC du 13 janvier 2011, *SNC Eiffage Construction Val de Seine (Cotisation « 1 % logement »)*, cons. 4.

¹¹ Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 41.

¹² Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 9.

caractère d'une punition, l'absence de référence expresse aux obligations auxquelles les maires sont soumis en raison de leurs fonctions ne méconnaît pas le principe de la légalité des délits »¹³. De même, une mesure de privation définitive du droit de vote est une sanction ayant le caractère d'une punition¹⁴, tout comme l'est une peine privative du droit de suffrage assortie de l'incapacité d'exercer une fonction publique élective pendant cinq ans¹⁵.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel manifeste ainsi le souci de ne pas être liée par la qualification que le législateur donne à une mesure. Dans la présente QPC, le fait que le législateur lui-même qualifie la mesure de suspension du conseil d'administration de « sanction » n'est pas déterminant.

B. – La qualification de la sanction prévue par le troisième alinéa du c) du paragraphe II et le paragraphe III de l'article L. 313-13 du CCH

La sanction de suspension du conseil d'administration, éventuellement assortie de mesures conservatoires, prévue par le troisième alinéa du c) permet seulement à l'ANPEEC de prendre les mesures de redressement nécessaires et s'entend comme une mesure provisoire ou une mesure de sauvegarde de durée limitée. Ainsi la mesure en question tend à l'assainissement de la gestion de l'organisme afin d'assurer la continuité de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction. Cette mesure s'applique jusqu'à la disparition des carences qui l'ont justifiée grâce aux mesures de redressement adéquates.

C'est ce qu'a jugé le Conseil d'État dans un arrêt du 22 novembre 2000 à propos d'un dispositif comparable : *« eu égard à la nature de la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance et au fait que la décision qu'elle prend lorsqu'elle désigne un ou plusieurs administrateurs provisoires en application des dispositions de l'article L. 531-4 du code de la mutualité a le caractère d'une mesure conservatoire et non d'une sanction, le moyen tiré de la violation des stipulations de l'article 6-1 ne peut être utilement invoqué à l'appui d'un recours formé devant le Conseil d'État à l'encontre d'une telle décision »*¹⁶.

Le Conseil constitutionnel a déjà considéré qu'une mesure conservatoire n'est pas une sanction ayant le caractère d'une punition : *« les mesures conservatoires régies par l'article 387 du code des douanes n'ont pas la nature de "peines" entrant dans le champ des dispositions de l'article 8 de la Déclaration des*

¹³ Décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, *M. Ahmed S. (Révocation des fonctions de maire)*, cons. 5.

¹⁴ Décision n° 2011-211 QPC précitée, cons. 5.

¹⁵ Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, *M. Stéphane A. et autres (Article L. 7 du code électoral)*, cons. 5.

¹⁶ CE, 22 novembre 2000, *Mutuelle Inter-Jeunes*, n° 211285 211286.

droits de l'homme et du citoyen selon lesquelles "la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires" »¹⁷.

Dans sa décision du 12 juillet 2013, le Conseil constitutionnel juge ainsi qu'en permettant, dans certains cas, au ministre du logement de prononcer la suspension du conseil d'administration d'un organisme agréé pour la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et en habilitant ce ministre à charger l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction de prendre les mesures conservatoires qui s'imposent, les dispositions du c) du paragraphe II ont pour objet de permettre qu'il soit mis fin, dans le cadre d'un pouvoir de substitution, aux manquements, par un tel organisme, à ses obligations légales ou réglementaires. Aussi, ces dispositions n'ont pas de finalité répressive. Par suite, les griefs tirés de ce que les dispositions du troisième alinéa du c) du paragraphe II de l'article L. 313-13 du CCH seraient contraires aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 sont inopérants (cons. 6).

Il en va de même, par voie de conséquence, pour les dispositions du paragraphe III de l'article L. 313-13, relatives à une procédure accélérée pour prononcer les sanctions prévues par les deuxième à quatrième alinéas du c) du paragraphe II, qui sont de même nature.

Compte tenu de l'inopérance du grief tiré de la violation de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et de l'absence d'autre question de constitutionnalité relative à ces dispositions, le Conseil constitutionnel les a déclarées conformes à la Constitution.

C. – La conformité à la Constitution du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 313-13 du CCH

Le fait que la mesure de suspension du conseil d'administration prévue par le troisième alinéa du c) du paragraphe II de l'article L. 313-13 du CCH et la procédure d'urgence prévue par son paragraphe III ne constituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition n'a pas, à lui-seul, pour effet de rendre inopérant, à l'égard du paragraphe I de cet article, le grief tiré de la violation de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

En effet, le paragraphe I de cet article désigne des agissements qui peuvent entraîner l'application non seulement des sanctions prévues par le c) du paragraphe II mais également de celles prévues par les a) et b) du même paragraphe (sanction pécuniaire et interdiction d'exercer l'activité en cause pour une durée de dix ans). Or, ces dernières constituent des sanctions ayant le caractère d'une punition.

¹⁷ Décision n° 90-286 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances rectificative pour 1990*, cons. 22.

La question pouvait se poser de savoir si la présence de sanctions de nature différente dans un même article de loi, prononcées par la même autorité à l'issue de la même procédure, ne devait pas conduire à attirer la totalité des sanctions dans le champ de l'article 8 de la Déclaration de 1789. S'agissant de sanctions administratives, le Conseil a répondu par la négative à cette question. Ainsi, dans la liste des sanctions énumérées par l'article L. 313-13, certaines sont des « sanctions ayant le caractère d'une punition » et d'autres non.

Le grief tiré de l'atteinte aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 se fondait spécialement sur le principe de légalité des délits et des peines. La requérante contestait le caractère trop imprécis du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 313-13 qui définit les manquements qui peuvent entraîner le prononcé des sanctions prévues par cet article.

Le Conseil a jugé dans une décision du 25 novembre 2011 qu'« *appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des manquements sanctionnés se trouve satisfaite, en matière disciplinaire, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent* »¹⁸. Dans une décision du 20 juillet 2012, il a appliqué cette jurisprudence aux sanctions administratives en général : « *appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent, de l'institution dont ils relèvent ou de la qualité qu'ils revêtent* »¹⁹. En cela, il reprenait en substance une formulation du Conseil d'État²⁰ tout en respectant le cadre fixé dans sa décision précitée du 17 janvier 1989 aux termes de laquelle : « *appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements* »²¹.

Ainsi, l'exigence de précision de la définition de l'infraction est moindre lorsqu'elle est appliquée en dehors du droit pénal – ce qui est le cas en l'espèce.

Le paragraphe I de l'article L. 313-13 énonce les manquements qui peuvent donner lieu aux sanctions prévues par le paragraphe II après que l'organisme contrôlé a été mis en demeure de prendre, dans un délai déterminé, toute mesure

¹⁸ Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel G. (Discipline des vétérinaires)*, cons. 7.

¹⁹ Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, *M. Georges R. (Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades)*, cons. 6.

²⁰ CE, Ass., 7 juillet 2004, *Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*, n° 255136, *Lebon* p. 298 ; Sect. 12 octobre 2009, n° 311641, *Lebon* p. 368.

²¹ Décision n° 88-248 DC précitée, cons. 37.

de redressement utile. Il s'agit « *d'irrégularité grave dans l'emploi des fonds, de faute grave dans la gestion, de carence dans la réalisation de l'objet social ou de non-respect des conditions d'agrément* ». La définition de ces manquements se fonde à chaque fois sur des exigences qui figurent dans les textes applicables aux organismes concernés, que ce soit pour l'emploi des fonds, la gestion, l'objet social ou les conditions d'agrément.

Le principe de légalité des délits et des peines n'est donc pas méconnu par cette définition des infractions sanctionnées après mise en demeure (cons. 9). Le Conseil constitutionnel a en conséquence écarté le grief tiré de la violation de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et également déclaré le paragraphe I de l'article L. 313-13 du CCH conforme à la Constitution.