

Décision n° 2018 - 765 DC

Loi relative à la protection des données à caractère personnel

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2018

Sommaire

I. Sur l’articulation entre la loi déferée et le droit de l’Union européenne et sur l’étendue du contrôle susceptible d’être opéré par le Conseil constitutionnel sur les dispositions contestées	5
II. Sur l’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi	12
III. Sur les principes de valeur constitutionnelle régissant l’exercice du pouvoir réglementaire.....	14
IV. Sur l’incompétence négative du législateur	18
V. Sur l’application du principe d’impartialité aux autorités non soumises à un pouvoir hiérarchique du ministre.....	24
VI. Sur les sanctions ayant le caractère de punition	36
VII. Sur le principe d’égalité devant la loi et sur la proportionnalité des peines	42
VIII. Sur la séparation des pouvoirs et l’autonomie des pouvoirs publics constitutionnels.....	44
IX. Sur la modification du cadre légal des traitements d’antécédents judiciaires	47

Table des matières

I. Sur l’articulation entre la loi déferée et le droit de l’Union européenne et sur l’étendue du contrôle susceptible d’être opéré par le Conseil constitutionnel sur les dispositions contestées	5
A. Normes de référence.....	5
Constitution du 4 octobre 1958.....	5
- Article 88-1	5
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	5
- Décision n° 2000-440 DC du 10 janvier 2001 - Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports	5
- Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006-Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.....	6
- Décision n° 2010-102 QPC du 11 février 2011 - M. Pierre L. [Monopole des courtiers interprètes et conducteurs de navires]	7
- Décision n° 2018-762 DC du 15 mars 2018 - Loi permettant une bonne application du régime d'asile européen	8
II. Sur l’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi	12
A. Normes de référence.....	12
1. Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789	12
- Article 4	12
- Article 5	12
- Article 6	12
- Article 16	12
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	12
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 - Loi de finances pour 2014	12
III. Sur les principes de valeur constitutionnelle régissant l’exercice du pouvoir réglementaire.....	14
A. Normes de référence.....	14
1. Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789	14
- Article 16	14
1. Constitution du 4 octobre 1958	14
- Article 21	14
B. Jurisprudence administrative	14
- CE, 27 février 2004, n° 250012	14
C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	15
- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 - Loi pour la sécurité intérieure.....	15
IV. Sur l’incompétence négative du législateur	18
A. Normes de référence.....	18
Constitution du 4 octobre 1958.....	18
- Article 34	18
B. Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes	19
- Article 1	19

C. Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative	19
- Article 1	19
D. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	20
- Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004 - Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés	20
V. Sur l'application du principe d'impartialité aux autorités non soumises à un pouvoir hiérarchique du ministre	24
A. Normes de référence.....	24
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	24
- Article 6	24
- Article 16	24
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	24
- Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 - Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances.....	24
- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 - Loi pour l'égalité des chances.....	25
- Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 - Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.....	26
- Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006 - Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social	26
- Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012 - Société Groupe Canal Plus et autre [Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction]	26
- Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013	28
- Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 - Loi de finances pour 2013	29
- Décision n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013 - Société Numéricâble SAS et autre [Pouvoir de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes].....	30
- Décision n° 2013-359 QPC du 13 décembre 2013 - Société Sud Radio Services et autre [Mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel]	31
- Décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013 - Loi relative à la sécurisation de l'emploi.....	32
- Décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017 - Société Barnes et autre [Procédure de sanction devant la Commission nationale des sanctions]	34
- Décision n° 2017-675 QPC du 24 novembre 2017 - Société Queen Air [Procédure de sanction devant l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires]	34
VI. Sur les sanctions ayant le caractère de punition	36
A. Normes de référence.....	36
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....	36
- Article 8	36
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	36
- Décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975 - Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale	36
- Décision n° 92-307 DC du 25 février 1992 - Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France	36
- Décision n° 2010-54 QPC du 14 octobre 2010 - Union syndicale des magistrats administratifs [Juge unique].....	37
- Décision n° 2010-72/75/82 QPC du 10 décembre 2010 - M. Alain D. et autres [Publication et affichage du jugement de condamnation].....	38
- Décision n° 2010-85 QPC du 13 janvier 2011 - Établissements Darty et Fils [Déséquilibre significatif dans les relations commerciales]	38

- Décision n° 2013-359 QPC du 13 décembre 2013 - Société Sud Radio Services et autre [Mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel]39
- Décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014 - M. Joël M. [Discipline des officiers publics ou ministériels - Interdiction temporaire d'exercer].....40

VII. Sur le principe d'égalité devant la loi et sur la proportionnalité des peines 42

- Décision n° 2016-546 QPC du 24 juin 2016 - M. Jérôme C. [Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale].....42

VIII. Sur la séparation des pouvoirs et l'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels..... 44

A. Normes de référence..... 44

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 44

- Article 16 44

2. Constitution du 4 octobre 1958 44

- Article 63 44

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... 44

- Décision n° 2008-566 DC du 9 juillet 2008- Loi organique relative aux archives du Conseil constitutionnel 44
- Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013 - Loi relative à la transparence de la vie publique....45
- Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 - Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale46

IX. Sur la modification du cadre légal des traitements d'antécédents judiciaires 47

A. Normes de référence..... 47

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 47

- Article 2 47

2. Constitution du 4 octobre 1958 47

- Article 63 47

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... 47

- Décision n° 2017-670 QPC du 27 octobre 2017 - M. Mikhail P. [Effacement anticipé des données à caractère personnel inscrites dans un fichier de traitement d'antécédents judiciaires]47

I. Sur l'articulation entre la loi déferée et le droit de l'Union européenne et sur l'étendue du contrôle susceptible d'être opéré par le Conseil constitutionnel sur les dispositions contestées

A. Normes de référence

Constitution du 4 octobre 1958

Titre XV - DE L'UNION EUROPÉENNE

- Article 88-1

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2000-440 DC du 10 janvier 2001 - Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports

1. Considérant que les auteurs de la saisine demandent au Conseil constitutionnel de déclarer non conforme à la Constitution l'article 4 de la loi déferée ;

2. Considérant que le I de l'article 1er de la loi déferée abroge l'article L. 131-2 du code de commerce, en vertu duquel les courtiers interprètes et conducteurs de navires " ont seuls le droit de traduire, en cas de contestations portées devant les tribunaux, les déclarations, chartes-parties, connaissements, contrats et tous actes de commerce dont la traduction serait nécessaire ", et " servent seuls de truchement ", dans les affaires contentieuses de commerce et pour le service des douanes, " à tous étrangers, maîtres de navires, marchands, équipages de vaisseau et autres personnes de mer " ; qu'en vertu du II, ces opérations sont désormais effectuées " librement par l'armateur ou son représentant qui peut être le capitaine " ; qu'en application du premier alinéa de l'article 2 de la loi, " les titulaires d'office de courtiers interprètes et conducteurs de navires sont indemnisés du fait de la perte du droit qui leur a été reconnu à l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances de présenter un successeur à l'agrément du ministre chargé de la marine marchande " ; que les conditions dans lesquelles les demandes d'indemnisation seront examinées par une commission nationale sont prévues par l'article 3 ; qu'enfin, les règles de calcul de l'indemnité, " versée ... sous la forme d'un seul versement dans les six mois suivant le dépôt de la demande ", sont fixées par l'article 4 ;

3. Considérant que les requérants font valoir que l'indemnisation " de ce qui constitue en droit une expropriation " ne serait ni juste ni préalable, contrairement aux exigences de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité " ; que l'article 13 de la Déclaration dispose pour sa part : " Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés " ;

5. Considérant que la suppression du privilège professionnel dont jouissent les courtiers interprètes et conducteurs de navire ne constitue pas une privation de propriété au sens de l'article 17 précité de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, par suite, doivent être rejetés comme inopérants les griefs tirés de la violation de cet article, notamment le grief critiquant le caractère non préalable de l'indemnisation ;

6. Considérant, cependant, que, si l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;
7. Considérant que la suppression du monopole des courtiers interprètes et conducteurs de navires résulte de la volonté du législateur de mettre le droit national en conformité avec le règlement communautaire susvisé du 12 octobre 1992 ; que le montant de l'indemnité qui leur sera versée, en application de l'article 4, du fait de la perte du droit de présentation, s'élève à 65 % de la valeur des offices afférente aux activités faisant l'objet du privilège professionnel supprimé ; que cette évaluation, qui tient compte de la recette nette moyenne et du solde moyen d'exploitation au cours des exercices 1992 à 1996, n'est entachée d'aucune erreur manifeste ; qu'au surplus, l'article 5 de la loi offre aux intéressés la possibilité d'accéder à diverses professions réglementées ; qu'enfin, l'article 6 prévoit qu'ils conserveront pendant deux ans le privilège institué par l'article L. 131-2 du code de commerce dans sa rédaction antérieure, tout en étant libérés de l'interdiction, qui leur était faite par l'article L. 131-7 du même code, de réaliser toute opération de commerce ; que, dans ces conditions, les modalités de réparation prévues par la loi déferée n'entraînent pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;
8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;
9. Considérant qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel d'examiner d'office aucune question de conformité à la Constitution ;

- **Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006-Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information**

En ce qui concerne les obligations propres à une loi de transposition :

16. Considérant que le titre Ier de la loi déferée a pour objet de transposer la directive du 22 mai 2001 susvisée sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information ;
17. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : " La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences " ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle ;
18. Considérant qu'il appartient par suite au Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de cette exigence ; que, toutefois, le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite ;
19. Considérant, en premier lieu, que la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti ;
20. Considérant, en second lieu, que, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice des Communautés européennes de la question préjudicielle prévue par l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne ; qu'il ne saurait en conséquence déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ; qu'en tout état de cause, il revient aux autorités juridictionnelles nationales, le cas échéant, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel ;
21. Considérant que la directive du 22 mai 2001 susvisée dispose en son article 2, relatif au droit de reproduction, que : " Les États membres prévoient le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la reproduction directe ou indirecte, provisoire ou permanente, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie : - a) pour les auteurs, de leurs oeuvres ; - b) pour les artistes interprètes ou exécutants, des fixations de leurs exécutions ; - c) pour les producteurs de phonogrammes, de leurs phonogrammes ; - d) pour les producteurs des premières fixations de films, de l'original et de copies de leurs films ; - e) pour les organismes de radiodiffusion, des fixations de leurs émissions, qu'elles soient diffusées par fil ou sans fil, y compris par câble ou par satellite " ;
22. Considérant qu'aux termes du 1 de l'article 3 de la directive, relatif au droit de communication au public pour ce qui concerne les auteurs : " Les États membres prévoient pour les auteurs le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire toute communication au public de leurs oeuvres, par fil ou sans fil, y compris la mise à la disposition du public de leurs oeuvres de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement " ;

23. Considérant qu'aux termes du 2 du même article, relatif à la communication au public pour ce qui concerne les titulaires de droits voisins : " Les États membres prévoient le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la mise à la disposition du public, par fil ou sans fil, de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement : - a) pour les artistes interprètes ou exécutants, des fixations de leurs exécutions ; - b) pour les producteurs de phonogrammes, de leurs phonogrammes ; - c) pour les producteurs des premières fixations de films, de l'original et de copies de leurs films ; - d) pour les organismes de radiodiffusion, des fixations de leurs émissions, qu'elles soient diffusées par fil ou sans fil, y compris par câble ou par satellite " ;

24. Considérant qu'en son article 5, la directive dresse une liste limitative des exceptions pouvant être apportées à ces droits exclusifs, tout en subordonnant leur exercice, au 5 de cet article, à la condition qu'elles " ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'oeuvre ou autre objet protégé ni ne causent un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit " ;

25. Considérant que le 1 de l'article 6 de la directive impose aux États membres de prévoir " une protection juridique appropriée contre le contournement de toute mesure technique efficace, que la personne effectue en sachant, ou en ayant des raisons valables de penser, qu'elle poursuit cet objectif " ; qu'aux termes du 2 du même article : " Les États membres prévoient une protection juridique appropriée contre la fabrication, l'importation, la distribution, la vente, la location, la publicité en vue de la vente ou de la location, ou la possession à des fins commerciales de dispositifs, produits ou composants ou la prestation de services qui : - a) font l'objet d'une promotion, d'une publicité ou d'une commercialisation, dans le but de contourner la protection, ou - b) n'ont qu'un but commercial limité ou une utilisation limitée autre que de contourner la protection, ou - c) sont principalement conçus, produits, adaptés ou réalisés dans le but de permettre ou de faciliter le contournement de la protection de toute mesure technique efficace " ;

26. Considérant, s'agissant de l'exception au droit de reproduction pour l'usage privé du copiste, que le 4 de l'article 6 de la directive permet à un État membre de prendre des mesures appropriées pour assurer l'exercice effectif de cette exception " à moins que la reproduction à usage privé ait déjà été rendue possible par les titulaires de droits dans la mesure nécessaire pour bénéficier de l'exception ou de la limitation concernée... sans empêcher les titulaires de droits d'adopter des mesures adéquates en ce qui concerne le nombre de reproductions conformément à ces dispositions " ;

27. Considérant que le troisième alinéa du 4 de l'article 6 de la directive ajoute que : " Les mesures techniques appliquées volontairement par les titulaires de droits, y compris celles mises en oeuvre en application d'accords volontaires, et les mesures techniques mises en oeuvre en application des mesures prises par les États membres, jouissent de la protection juridique prévue au paragraphe 1 " ;

28. Considérant, d'une part, qu'il résulte de ces dispositions que la directive du 22 mai 2001 susvisée, qui n'est contraire à aucune règle ni à aucun principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, comporte des dispositions inconditionnelles et précises, notamment le 5 de son article 5 ;

29. Considérant, d'autre part, qu'il résulte des dispositions de la directive, éclairées par ses propres considérants, qu'afin de sauvegarder l'économie de la création et d'assurer l'harmonisation des échanges de biens et services culturels dans l'Union européenne, les États membres doivent faire prévaloir les droits des auteurs et des titulaires de droits voisins ;

30. Considérant, dès lors, que la loi française de transposition serait contraire à l'exigence constitutionnelle qui résulte de l'article 88-1 de la Constitution si elle portait atteinte aux prérogatives que la directive reconnaît aux auteurs ou aux titulaires de droits voisins en matière de reproduction et de communication au public de leurs oeuvres ou prestations ; qu'en pareil cas, en effet, elle méconnaîtrait manifestement tant l'objectif général poursuivi par la directive que ses dispositions inconditionnelles ;

31. Considérant, en conséquence, que les mesures de conciliation adoptées par le législateur entre droit d'auteur et droits voisins, d'une part, objectif d'" interopérabilité ", d'autre part, ne sauraient porter atteinte aux prérogatives des auteurs et des titulaires de droits voisins sans méconnaître l'exigence constitutionnelle de transposition ; que la même considération vaut pour les mesures de conciliation arrêtées par la loi déferée entre les droits des auteurs et des titulaires de droits voisins, d'une part, et l'exercice effectif de l'exception pour copie privée, d'autre part ;

- **Décision n° 2010-102 QPC du 11 février 2011 - M. Pierre L. [Monopole des courtiers interprètes et conducteurs de navires]**

1. Considérant que le paragraphe I de l'article 1er de la loi du 16 janvier 2001 susvisée a abrogé l'article L. 131-2 du code de commerce, en vertu duquel les courtiers interprètes et conducteurs de navires ont « seuls le droit de traduire, en cas de contestations portées devant les tribunaux, les déclarations, chartes-parties, connaissements, contrats et tous actes de commerce dont la traduction serait nécessaire » et « servent seuls de truchement », dans

les affaires contentieuses de commerce et pour le service des douanes, « à tous étrangers, maîtres de navires, marchands, équipages de vaisseau et autres personnes de mer » ; qu'aux termes du paragraphe II de cet article : « Le courtage d'affrètement, la constatation du cours du fret ou du nolis, les formalités liées à la conduite en douane, la traduction des déclarations, des chartes-parties, des connaissements, des contrats et de tous actes de commerce, lorsqu'ils concernent les navires, sont effectués librement par l'armateur ou son représentant qui peut être le capitaine » ;

2. Considérant que, selon le requérant, cette disposition porte atteinte à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

4. Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ;

5. Considérant que, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2000-440 DC du 10 janvier 2001 susvisée, la suppression du privilège professionnel dont jouissaient les courtiers interprètes et conducteurs de navire répondait à un but d'intérêt général résultant de la volonté du législateur de mettre le droit national en conformité avec le règlement du Conseil du 12 octobre 1992 susvisé ; que cette suppression tendait également à favoriser la libre concurrence et la liberté d'entreprendre ; que le législateur, quelle que soit la portée de ce règlement, n'a pas affecté une situation légalement acquise dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

6. Considérant que la disposition contestée n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **Décision n° 2018-762 DC du 15 mars 2018 - Loi permettant une bonne application du régime d'asile européen**

1. Les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi permettant une bonne application du régime d'asile européen. Ils contestent certaines dispositions de ses articles 1er et 3.

- Sur certaines dispositions de l'article 1er :

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi :

2. L'article 1er de la loi déferée modifie les conditions de placement en rétention administrative et d'assignation à résidence des demandeurs d'asile relevant du règlement européen du 26 juin 2013 mentionné ci-dessus. En particulier, son 2° modifie l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, afin de définir les conditions dans lesquelles le demandeur d'asile présentant un risque non négligeable de fuite peut être placé en rétention. Il définit notamment, aux 1° à 12° du paragraphe II de cet article, douze critères en fonction desquels ce risque peut être regardé comme établi. Le 8° de l'article 1er insère à l'article L. 554-1 du même code des dispositions régissant la fin de cette rétention. Le b du 10° de l'article 1er introduit un 1° bis au paragraphe I de l'article L. 561-2, afin de modifier le stade de la procédure à partir duquel le demandeur d'asile peut être assigné à résidence. Le d du même 10° précise, au même article L. 561-2, les conditions dans lesquelles une rétention peut succéder à une assignation à résidence.

3. Les requérants soutiennent que ces dispositions ne permettent pas de déterminer le moment à partir duquel l'étranger relevant du règlement européen du 26 juin 2013 pourra désormais être mis en rétention. Selon eux, les nouvelles dispositions de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, combinées avec celles de l'article L. 561-2, autoriseraient le placement en rétention, au plus tôt, à compter de la requête de la France demandant à un autre État de prendre en charge l'étranger, tandis que les nouvelles dispositions de l'article L. 554-1 permettraient ce placement dès l'ouverture de la procédure de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile. De cette contradiction résulterait une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

4. L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.

5. D'une part, le nouveau 1° bis introduit au paragraphe I de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permet à l'autorité administrative d'assigner à résidence un demandeur d'asile dans deux cas. Le premier est celui où ce demandeur fait l'objet, en application du règlement européen du 26 juin 2013, d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge par un autre État dont les autorités françaises estiment qu'il est responsable de l'examen de la demande. Le second cas est celui où l'étranger fait l'objet d'une décision de transfert vers l'État responsable de cet examen, en application de l'article L. 742-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

6. D'autre part, le nouveau paragraphe II de l'article L. 551-1 du même code définit les conditions dans lesquelles le demandeur d'asile peut être placé en rétention. En raison du renvoi opéré par ces dispositions au 1° bis du paragraphe I de l'article L. 561-2, ce placement en rétention ne peut concerner qu'un demandeur d'asile faisant l'objet soit d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge par un autre État, soit d'une décision de transfert vers l'État responsable de l'examen de sa demande. Il en va de même, en application du dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 561-2, pour le placement en rétention d'un demandeur d'asile qui était auparavant assigné à résidence. La circonstance que le second alinéa de l'article L. 554-1, qui régit la fin de la rétention, prononcée ou non à la suite d'une assignation, dispose que le placement ou le maintien en rétention dure « le temps strictement nécessaire à la détermination de l'État responsable de l'examen » de la demande d'asile, n'a pas pour effet de permettre à l'autorité administrative de prendre cette mesure avant la requête de prise ou de reprise en charge.

7. Il résulte de ce qui précède que les dispositions du premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 551-1, du second alinéa de l'article L. 554-1 et des 1° bis et dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne sont ni équivoques ni inintelligibles. Le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi doit donc être écarté.

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté individuelle et de la liberté d'aller et de venir :

8. Les requérants reprochent au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, au dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 561-2 du même code et au second alinéa de l'article L. 554-1 du même code, dans leur rédaction résultant de l'article 1er de la loi déferée, d'autoriser, même en l'absence de menace pour l'ordre public ou de nécessité de bonne administration de la justice, le placement en rétention de demandeurs d'asile alors que ceux-ci ne font pas nécessairement, à ce stade de la procédure organisée par le règlement du 26 juin 2013, l'objet d'une mesure d'éloignement. Il en résulterait une méconnaissance de la liberté individuelle. Les requérants soutiennent également que les 5° à 8° du paragraphe II de l'article L. 551-1 violent cette même liberté dès lors qu'ils autorisent le placement en rétention d'un étranger sans caractériser un risque de fuite de celui-ci. En effet, ces dispositions ne permettraient pas suffisamment la prise en compte de la situation personnelle de l'étranger ou de sa bonne foi. Notamment, les 5° à 7° du paragraphe II de l'article L. 551-1 permettraient que soit regardé comme présentant un risque de fuite un étranger dont les empreintes digitales ont été altérées involontairement, détenteur de papiers falsifiés à son insu ou ayant dissimulé son identité pour un motif légitime. Par ailleurs, les requérants font également valoir que ces mêmes 5° à 8° sont contraires à la liberté d'aller et de venir. En effet, en prévoyant qu'un étranger peut être assigné à résidence dès lors que le risque de fuite est établi en application de ces dispositions, le législateur aurait, pour les motifs déjà énoncés, porté une atteinte disproportionnée à cette liberté.

9. Aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national. Les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté individuelle, protégée par l'article 66 de la Constitution, qui ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire et la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789. Les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis.

10. Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, dispose en son quatrième alinéa : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». Il incombe au législateur d'assurer en toutes circonstances l'ensemble des garanties légales que comporte cette exigence constitutionnelle.

11. En vertu du premier alinéa de l'article 53-1 de la Constitution : « La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de

l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées ».

S'agissant du grief tiré de la méconnaissance de la liberté individuelle :

12. En premier lieu, le placement en rétention d'un demandeur d'asile sur le fondement des dispositions contestées ne peut intervenir qu'à compter de l'émission, par l'autorité administrative, d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge adressée à l'État qu'elle juge responsable de l'examen de la demande d'asile ou d'une décision de transfert vers l'État responsable de cet examen. Ainsi, il intervient à un stade de la procédure où l'autorité administrative dispose d'indices sérieux que l'examen de la demande d'asile échoit à un autre État en application du règlement européen du 26 juin 2013.

13. En deuxième lieu, le placement en rétention ne peut être décidé qu'à l'encontre d'un étranger qui présente un risque non négligeable de fuite, alors qu'il est susceptible d'être transféré vers un autre État. Cette mesure est donc motivée par la sauvegarde de l'ordre public.

14. En troisième lieu, d'une part, en vertu du paragraphe II de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il appartient à l'administration d'apprécier, sous le contrôle du juge, les situations caractérisant un risque non négligeable de fuite sur la base d'une évaluation individuelle prenant en compte l'état de vulnérabilité de l'intéressé et de tenir compte d'éventuelles circonstances particulières ne permettant pas de regarder le risque allégué comme établi. En outre, si les 5° à 7° du même paragraphe prévoient que comptent au nombre des situations pouvant caractériser un tel risque de fuite l'altération de ses empreintes digitales pour empêcher leur enregistrement, la fraude aux titres d'identité, de séjour ou de voyage, la dissimulation de son identité, de son parcours ou de sa situation, notamment vis-à-vis de l'asile, l'appréciation du caractère volontaire de ces altérations, fraudes ou dissimulations est placée sous le contrôle du juge.

15. D'autre part, le placement en rétention n'est susceptible d'intervenir qu'en dernier ressort, si une mesure d'assignation à résidence n'est pas suffisante pour parer au risque de fuite. Il doit alors être proportionné à ce risque. En vertu du second alinéa de l'article L. 554-1 du même code, l'étranger ne peut ainsi être placé ou maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à la détermination de l'État responsable de l'examen de sa demande d'asile, une fois émise la requête de prise en charge ou de reprise en charge, et, le cas échéant, à l'exécution de la décision de transfert. En tout état de cause, la mesure de rétention, qui, en vertu des articles L. 552-1 et L. 552-7 du même code, ne peut être prolongée au-delà de quarante-huit heures qu'avec l'accord du juge judiciaire, ne peut durer plus de quarante-cinq jours.

16. Il résulte de tout ce qui précède que l'atteinte portée à la liberté individuelle doit être regardée comme nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.

S'agissant du grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir :

17. Les conditions auxquelles est subordonné le prononcé d'une mesure d'assignation à résidence à l'encontre d'un étranger se trouvant dans la situation visée au 1° bis du paragraphe I de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sont définies au premier alinéa de cet article. Dès lors, le grief tiré de ce que les dispositions du paragraphe II de l'article L. 551-1 du même code méconnaissent la liberté d'aller et de venir au motif qu'elles permettraient le placement sous assignation à résidence d'un étranger ne peut qu'être écarté.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions du premier alinéa et des 5° à 8° du paragraphe II de l'article L. 551-1, du second alinéa de l'article L. 554-1 et des 1° bis et dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

- Sur certaines dispositions de l'article 3 :

19. Le a du 2° de l'article 3 modifie le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 742-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour réduire de quinze à sept jours le délai de recours contre la décision de transfert vers l'État responsable de l'examen de la demande d'asile. Ce délai s'applique lorsque l'étranger ne fait pas l'objet d'une mesure de placement en rétention ou d'assignation à résidence.

20. Les requérants soutiennent qu'un délai de recours aussi bref porte atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif dans la mesure où il prive l'étranger, compte tenu de sa situation, de la possibilité de préparer utilement son recours contre la décision de transfert.

21. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

22. D'une part, la décision de transfert mentionne les voies et délais de recours ainsi que le droit d'avertir ou faire avertir son consulat, un conseil ou tout autre personne de son choix. Lorsque l'intéressé n'est pas assisté d'un avocat, les principaux éléments de cette décision lui sont communiqués dans une langue qu'il comprend ou dont

il est raisonnable de penser qu'il la comprend. D'autre part, lorsque l'étranger ne fait pas l'objet d'une mesure de placement en rétention ou d'assignation à résidence, le second alinéa de l'article L. 742-5 prévoit que la décision de transfert ne peut pas faire l'objet d'une exécution d'office avant l'expiration d'un délai de quinze jours. Enfin, ces mêmes dispositions confèrent au recours contre cette décision un caractère suspensif. Ainsi, les dispositions contestées ne portent pas d'atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel effectif. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.

23. Le mot « sept » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 742-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

- Sur les autres dispositions :

24. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

II. Sur l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 4**

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

- **Article 5**

La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

- **Article 6**

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- **Article 16**

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 - Loi de finances pour 2014**

- SUR L'ARTICLE 96 :

82. Considérant que le paragraphe I de l'article 96 insère dans le titre V de la première partie du livre Ier du code général des impôts un chapitre II intitulé « Déclaration des schémas d'optimisation fiscale » comprenant les articles 1378 nonies à 1378 undecies ;

83. Considérant que le premier alinéa de l'article 1378 nonies fait obligation à toute personne commercialisant un « schéma d'optimisation fiscale » de le déclarer à l'administration avant sa commercialisation ; que les trois alinéas suivants définissent le « schéma d'optimisation fiscale » comme « toute combinaison de procédés et instruments juridiques, fiscaux, comptables ou financiers : - 1° Dont l'objet principal est de minorer la charge fiscale d'un contribuable, d'en reporter l'exigibilité ou le paiement ou d'obtenir le remboursement d'impôts, taxes ou contributions ; - 2° Et qui remplit les critères prévus par décret en Conseil d'État » ; qu'en vertu du dernier alinéa de cet article 1378 nonies, le manquement à l'obligation de déclaration du « schéma d'optimisation fiscale » entraîne l'application d'une amende égale à 5 % du montant des revenus perçus au titre de la commercialisation dudit schéma ;

84. Considérant que le premier alinéa de l'article 1378 decies impose à toute personne élaborant et mettant en oeuvre un « schéma d'optimisation fiscale » au sens de l'article 1378 nonies de le déclarer à l'administration avant sa mise en oeuvre ; qu'en vertu du second alinéa de ce même article, le manquement à cette obligation de déclaration « entraîne l'application d'une amende égale à 5 % du montant de l'avantage fiscal procuré par la mise en oeuvre du schéma d'optimisation fiscale. Cet avantage correspond à la différence entre le montant de l'impôt effectivement dû par la personne et le montant de l'impôt que cette personne aurait supporté si elle n'avait pas mis en oeuvre ledit schéma » ;
85. Considérant que l'article 1378 undecies prévoit que les modalités d'application du chapitre II ainsi inséré dans le code général des impôts sont fixées par décret en Conseil d'État ;
86. Considérant que le paragraphe II de l'article 96 fixe la date d'entrée en vigueur de cet article au 1er janvier 2015 ;
87. Considérant que, selon les requérants, en définissant de façon aussi imprécise le « schéma d'optimisation fiscale » et en renvoyant au décret le soin d'en prévoir les critères, le législateur a méconnu sa compétence ; que les dispositions de l'article 96, par la gravité des sanctions qu'elles prévoient, porteraient également atteinte aux principes de légalité des délits et de proportionnalité des peines et méconnaîtraient la garantie des droits du contribuable ;
88. Considérant que , d'une part, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant « les garanties accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ainsi que celles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » ; qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ; que, d'autre part, la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ;
89. Considérant que le « schéma d'optimisation fiscale » est défini par les dispositions contestées comme « toute combinaison de procédés et instruments juridiques, fiscaux, comptables ou financiers » ayant pour « objet principal » de « minorer la charge fiscale d'un contribuable, d'en reporter l'exigibilité ou le paiement ou d'obtenir le remboursement d'impôts, taxes ou contributions » et « qui remplit les critères prévus par décret en Conseil d'État » ;
90. Considérant que toute personne commercialisant ou élaborant et mettant en oeuvre un tel schéma doit, en vertu des dispositions contestées, déclarer celui-ci à l'administration avant sa commercialisation ou sa mise en oeuvre ; que le manquement à ces obligations de déclaration est puni d'une amende égale à 5 % du montant des revenus perçus au titre de la commercialisation du « schéma d'optimisation fiscale » ou du montant de l'avantage fiscal procuré par sa mise en oeuvre ;
91. Considérant qu'eu égard aux restrictions apportées par les dispositions contestées à la liberté d'entreprendre et, en particulier, aux conditions d'exercice de l'activité de conseil juridique et fiscal, et compte tenu de la gravité des sanctions encourues en cas de méconnaissance de ces dispositions, le législateur ne pouvait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, retenir une définition aussi générale et imprécise de la notion de « schéma d'optimisation fiscale » ;
92. Considérant, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, que l'article 96 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

III. Sur les principes de valeur constitutionnelle régissant l'exercice du pouvoir réglementaire

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 16**

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

1. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 21**

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

B. Jurisprudence administrative

- **CE, 27 février 2004, n° 250012**

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre ;

Considérant que le moyen tiré de ce que la délibération du 29 mai 2002 au cours de laquelle le Conseil supérieur de la magistrature a donné son avis sur les nominations envisagées aurait été entachée d'irrégularités n'est assorti d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 dans la rédaction qui lui a été donnée par la loi organique du 25 juin 2001 : Sont placés hors-hiérarchie :/ (...) 3°) Les présidents de chambre des cours d'appel et les avocats généraux près lesdites cours (...) ; que ces dispositions ont pour seul objet, ainsi qu'il résulte d'ailleurs des travaux préparatoires à leur adoption, et pour seul effet de classer hors-hiérarchie les emplois qu'elles mentionnent, et non de placer hors-hiérarchie les personnes qui occupent ces emplois ; qu'au demeurant, aux termes de l'article 17 du décret du 7 janvier 1993 qui ne fait que tirer les conséquences de ces dispositions : Si le niveau de l'emploi occupé ou de la fonction exercée par un magistrat est modifié, le magistrat concerné conserve son grade et sa rémunération ; qu'ainsi l'accès à la hors-hiérarchie de chacune des personnes qui occupent les emplois mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 est subordonné à l'intervention d'une décision individuelle procédant à une telle nomination ; que la double circonstance que M. MOUSSA exerçait les fonctions de président de chambre d'une cour d'appel et remplissait la condition, exigée par l'article 7 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, d'avoir exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade, n'imposait pas au ministre de la justice de nommer hors-hiérarchie l'intéressé ; qu'ainsi M. X, qui n'a pas été personnellement placé hors-hiérarchie, ne peut prétendre bénéficier du traitement afférent aux emplois de ce grade ;

Considérant, en deuxième lieu, que M. X soutient que le Conseil supérieur de la magistrature, dont l'avis conforme est requis préalablement à la nomination des magistrats du siège, et le ministre de la justice, qui propose ces nominations au Président de la République, se seraient interdit, par principe, de nommer hors-hiérarchie, sur place,

les magistrats qui occupent leur emploi depuis moins de deux ans, créant ainsi, par cette exigence de mobilité, une condition nouvelle d'accès à la hors-hiérarchie non prévue par l'ordonnance du 22 décembre 1958 ;

Considérant qu'il est loisible au Conseil supérieur de la magistrature et au garde des sceaux de rendre publics les critères qui les guident pour les nominations et les mutations de magistrats, dans le respect du principe d'égalité et compte tenu d'objectifs légitimes tels qu'une plus grande mobilité des personnes concernées ou une meilleure adéquation des profils aux emplois ; que, toutefois, en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires expresse, l'application de ces critères ne saurait en aucun cas conduire à fixer des règles nouvelles ou à écarter le principe selon lequel il revient aux autorités administratives de se livrer à un examen particulier des données propres à chaque dossier ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que si le Conseil supérieur de la magistrature et le ministre de la justice ont établi des critères visant à favoriser la mobilité des magistrats, ces critères n'ont pas été systématiquement mis en oeuvre par les auteurs du décret attaqué qui ont examiné la situation individuelle de chacun des magistrats concernés ; qu'il en résulte que M. X, qui occupait son emploi depuis moins de deux ans, n'est pas fondé à soutenir que le Conseil supérieur de la magistrature et le ministre de la justice auraient méconnu l'étendue de leur pouvoir en se référant à une doctrine illégale pour refuser de le placer hors hiérarchie et n'auraient pas procédé à un examen particulier de sa situation ;

Considérant, en troisième lieu, que M. X ne peut utilement soutenir que d'autres critères de nomination auraient été illégalement mis en oeuvre par les auteurs du décret attaqué, dès lors que ces critères ne sont pas applicables à sa situation ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X n'est pas fondé à demander l'annulation du décret du 28 juin 2002 en tant qu'il ne le nomme pas hors-hiérarchie ; que sa requête doit, dès lors, être rejetée, ainsi que ses conclusions à fins d'injonction et celles tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 - Loi pour la sécurité intérieure

- Quant au respect de la vie privée :

21. Considérant que le I de l'article 21 prévoit que : " Les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent mettre en oeuvre des applications automatisées d'informations nominatives recueillies au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance ou des investigations exécutées sur commission rogatoire et concernant tout crime ou délit ainsi que les contraventions de la cinquième classe sanctionnant un trouble à la sécurité ou à la tranquillité publiques ou une atteinte aux personnes, aux biens ou à l'autorité de l'Etat, afin de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs " ; qu'aux termes du II du même article : " Les traitements mentionnés au I peuvent contenir des informations sur les personnes, sans limitation d'âge, à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteurs ou complices, à la commission des infractions mentionnées au premier alinéa du I. - Ils peuvent également contenir des informations sur les victimes de ces infractions ; ces dernières peuvent toutefois s'opposer à ce que les informations nominatives les concernant soient conservées dans le fichier dès lors que l'auteur des faits a été définitivement condamné " ;

22. Considérant que le III de l'article 21 place le traitement des informations nominatives sous le contrôle du procureur de la République compétent ; que celui-ci peut demander qu'elles soient effacées, complétées ou rectifiées, notamment en cas de requalification judiciaire ; que la rectification pour requalification judiciaire est de droit lorsque la personne concernée la demande ; qu'en cas de décision de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive, les données personnelles concernant les personnes mises en cause sont effacées sauf si le procureur de la République en prescrit le maintien pour des raisons liées à la finalité du fichier, auquel cas elle fait l'objet d'une mention ; que les décisions de non-lieu et, lorsqu'elles sont motivées par une insuffisance de charges, de classement sans suite font l'objet d'une mention, sauf si le procureur de la République ordonne l'effacement des données personnelles ;

23. Considérant que le IV de l'article 21 définit strictement les personnes, autres que les magistrats judiciaires, habilitées, en raison de leurs attributions de police judiciaire, à utiliser les traitements en cause ; qu'en vertu du V du même article : " Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et

des libertés, fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment la liste des contraventions mentionnées au I, la durée de conservation des informations enregistrées, les modalités d'habilitation des personnes mentionnées au IV ainsi que, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent exercer leur droit d'accès " ;

24. Considérant que l'article 22 de la loi déferée, qui modifie l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, fixe les conditions et modalités selon lesquelles les données nominatives contenues dans les fichiers intéressant en particulier la sécurité publique peuvent être communiquées aux personnes intéressées ;

25. Considérant que l'article 23 dresse limitativement la liste des décisions judiciaires au titre desquelles une personne peut être inscrite dans le fichier des personnes recherchées ;

26. Considérant, enfin, ainsi qu'il ressort des débats parlementaires, que la loi du 6 janvier 1978 susvisée, que le législateur n'a pas entendu écarter, s'appliquera aux traitements en cause ;

27. Considérant que l'ensemble de ces garanties est de nature à assurer, entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée ;

- Quant à l'utilisation des traitements à des fins administratives :

28. Considérant que l'article 25 ne permet la consultation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire que pour des finalités déterminées ;

29. Considérant qu'il s'agit, en premier lieu, " des décisions de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation, prévues par des dispositions législatives ou réglementaires, concernant soit les emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'Etat, soit les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense, soit les emplois privés ou activités privées réglementées relevant des domaines des jeux, paris et courses, soit l'accès à des zones protégées en raison de l'activité qui s'y exerce, soit l'utilisation de matériels ou produits présentant un caractère dangereux " ; qu'en pareil cas, la consultation a pour but exclusif de vérifier que le comportement des intéressés n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou missions envisagées ; qu'elle s'effectue dans la stricte mesure exigée par la protection de la sécurité des personnes et par la défense des intérêts fondamentaux de la Nation ; qu'elle donne lieu à information des intéressés ; qu'un décret en Conseil d'Etat doit fixer la liste des enquêtes administratives qui, en application de l'article 25 de la loi déferée, pourront donner lieu à la consultation des traitements automatisés d'informations personnelles mentionnés à son article 21 ;

30. Considérant que la consultation est également prévue " pour l'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française et de délivrance et de renouvellement des titres relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi que pour la nomination et la promotion dans les ordres nationaux " ; qu'en pareil cas, la consultation est faite par des agents de la police et de la gendarmerie spécialement habilités à cet effet ou, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, par des personnels investis de missions de police administrative désignés selon les mêmes procédures ;

31. Considérant que la consultation est enfin permise pour " l'exercice de missions ou d'interventions lorsque la nature de celles-ci ou les circonstances particulières dans lesquelles elles doivent se dérouler comportent des risques d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes et des biens, ainsi qu'au titre des mesures de protection ou de défense prises dans les secteurs de sécurité des installations prioritaires de défense visés à l'article 17 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense " ; qu'en pareil cas, la consultation est effectuée par des agents de la police et de la gendarmerie nationale spécialement habilités à cet effet ;

32. Considérant qu'aucune norme constitutionnelle ne s'oppose par principe à l'utilisation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire ; que, toutefois, cette utilisation méconnaîtrait les exigences résultant des articles 2, 4, 9 et 16 de la Déclaration de 1789 si, par son caractère excessif, elle portait atteinte aux droits ou aux intérêts légitimes des personnes concernées ;

33. Considérant qu'en égard aux motifs qu'elle fixe pour ces consultations, comme aux restrictions et précautions dont elle les assortit, la loi déferée ne méconnaît par elle-même aucune des exigences constitutionnelles ci-dessus mentionnées ;

34. Considérant, en outre, qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, que ne remettent pas en cause les dispositions contestées : " Aucune décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour seul fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé " ; que les données recueillies dans les fichiers ne constitueront donc, dans chaque cas, qu'un élément de la décision prise, sous le contrôle du juge, par l'autorité administrative ;

35. Considérant, enfin, que ces dispositions ne portent pas par elles-mêmes atteinte aux droits des étrangers, lesquels ne comprennent aucun droit de caractère général et absolu d'acquérir la nationalité française ou de voir

renouveler leur titre de séjour ; qu'elles ne sauraient en revanche être entendues comme remettant en cause l'acquisition de la nationalité française lorsque celle-ci est, en vertu de la loi, de plein droit, ni le renouvellement d'un titre de séjour lorsque celui-ci est, en vertu de la loi, de plein droit ou lorsqu'il est commandé par le respect du droit de chacun à mener une vie familiale normale ;

IV. Sur l'incompétence négative du législateur

A. Normes de référence

Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

B. Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes

- Article 1

Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi. La loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

C. Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative

- Article 1

I. — Après l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 4 bis ainsi rédigé :

« Art. 4 bis.-Le président d'une assemblée parlementaire peut saisir le Conseil d'Etat d'une proposition de loi déposée par un membre de cette assemblée, avant l'examen de cette proposition en commission.

« L'auteur de la proposition de loi, informé par le président de l'assemblée concernée de son intention de soumettre pour avis au Conseil d'Etat cette proposition, dispose d'un délai de cinq jours francs pour s'y opposer.

« L'avis du Conseil d'Etat est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi, qui le communique à l'auteur de la proposition. »

II. — Le code de justice administrative est ainsi modifié :

1° Après le premier alinéa de l'article L. 112-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le Conseil d'Etat émet un avis sur les propositions de loi, déposées sur le bureau d'une assemblée parlementaire et non encore examinées en commission, dont il est saisi par le président de cette assemblée. » ;

2° Au chapitre III du titre II du livre Ier, il est inséré une section unique ainsi rédigée :

« Section unique

« L'avis sur une proposition de loi

« Art.L. 123-1.-Le vice-président attribue l'examen d'une proposition de loi dont est saisi le Conseil d'Etat à une section, à moins qu'il ne décide de réunir spécialement à cette fin une commission composée de représentants des différentes sections intéressées.

« L'avis du Conseil d'Etat est rendu par l'assemblée générale, sauf dispense dans les cas et conditions prévus par le présent code. En cas d'urgence constatée dans la lettre de saisine du Conseil d'Etat, l'avis peut être rendu par la commission permanente.

« Art.L. 123-2.-L'auteur de la proposition de loi peut produire devant le Conseil d'Etat toutes observations. Il est entendu à sa demande par le rapporteur. Il peut participer avec voix consultative aux séances au cours desquelles l'avis du Conseil d'Etat est délibéré.

« Art.L. 123-3.-L'avis du Conseil d'Etat est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi. »

III. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles applicables à l'examen par le Conseil d'Etat des propositions de loi transmises par les présidents des assemblées parlementaires.

D. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004 - Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

1. Considérant que les auteurs des deux saisines défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; qu'ils dénoncent son inintelligibilité et mettent en cause les articles 8, 9, 21, 22 et 26 de la loi du 6 janvier 1978 tels qu'ils résultent des articles 2 à 4 de la loi déférée ;

- SUR LES NORMES CONSTITUTIONNELLES APPLICABLES À LA LOI DÉFÉRÉE :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression » ; que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée ;

3. Considérant, en deuxième lieu, qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

4. Considérant, en troisième lieu, qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'il lui appartient d'assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles liées notamment à la sauvegarde de l'ordre public ;

- SUR LE NOUVEL ARTICLE 8 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1978 :

5. Considérant que l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978, dans la rédaction que lui donne l'article 2 de la loi déférée, dispose en son I : « Il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci » ; que le 5° du II du même article 8 prévoit que, dans la mesure où la finalité du traitement l'exige, cette interdiction ne s'applique pas aux « traitements nécessaires à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice » ;

6. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que cette dernière disposition porte atteinte au respect de la vie privée ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il

n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ;

8. Considérant que les dispositions critiquées se bornent à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises du e) du 2 de l'article 8 de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 susvisée sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte au respect de la vie privée ne peut être utilement présenté devant lui ;

- SUR LE NOUVEL ARTICLE 9 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1978 :

9. Considérant que l'article 9 de la loi du 6 janvier 1978, dans la rédaction que lui donne l'article 2 de la loi déferée, dispose : « Les traitements de données à caractère personnel relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté ne peuvent être mis en place que par : ... - 3° Les personnes morales victimes d'infractions ou agissant pour le compte desdites victimes pour les stricts besoins de la prévention et de la lutte contre la fraude ainsi que de la réparation du préjudice subi, dans les conditions prévues par la loi ; - 4° Les personnes morales mentionnées aux articles L. 321-1 et L. 331-1 du code de la propriété intellectuelle, agissant au titre des droits dont elles assurent la gestion ou pour le compte des victimes d'atteintes aux droits prévus aux livres Ier, II et III du même code aux fins d'assurer la défense de ces droits » ;

10. Considérant que, selon les auteurs des saisines, ces dispositions portent atteinte au respect de la vie privée et sont entachées d'incompétence négative ;

. En ce qui concerne le 3° :

11. Considérant que le 3° de l'article 9 de la loi du 6 janvier 1978, dans la rédaction que lui donne l'article 2 de la loi déferée, permettrait à une personne morale de droit privé, mandatée par plusieurs autres personnes morales estimant avoir été victimes ou être susceptibles d'être victimes d'agissements passibles de sanctions pénales, de rassembler un grand nombre d'informations nominatives portant sur des infractions, condamnations et mesures de sûreté ; qu'en raison de l'ampleur que pourraient revêtir les traitements de données personnelles ainsi mis en oeuvre et de la nature des informations traitées, le 3° du nouvel article 9 de la loi du 6 janvier 1978 pourrait affecter, par ses conséquences, le droit au respect de la vie privée et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que la disposition critiquée doit dès lors comporter les garanties appropriées et spécifiques répondant aux exigences de l'article 34 de la Constitution ;

12. Considérant que, s'agissant de l'objet et des conditions du mandat en cause, la disposition critiquée n'apporte pas ces précisions ; qu'elle est ambiguë quant aux infractions auxquelles s'applique le terme de « fraude » ; qu'elle laisse indéterminée la question de savoir dans quelle mesure les données traitées pourraient être partagées ou cédées, ou encore si pourraient y figurer des personnes sur lesquelles pèse la simple crainte qu'elles soient capables de commettre une infraction ; qu'elle ne dit rien sur les limites susceptibles d'être assignées à la conservation des mentions relatives aux condamnations ; qu'au regard de l'article 34 de la Constitution, toutes ces précisions ne sauraient être apportées par les seules autorisations délivrées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés ; qu'en l'espèce et eu égard à la matière concernée, le législateur ne pouvait pas non plus se contenter, ainsi que le prévoit la disposition critiquée éclairée par les débats parlementaires, de poser une règle de principe et d'en renvoyer intégralement les modalités d'application à des lois futures ; que, par suite, le 3° du nouvel article 9 de la loi du 6 janvier 1978 est entaché d'incompétence négative ;

. En ce qui concerne le 4° :

13. Considérant que la possibilité ouverte par la disposition contestée donne la possibilité aux sociétés de perception et de gestion des droits d'auteur et de droits voisins, mentionnées à l'article L. 321 1 du code de la propriété intellectuelle, ainsi qu'aux organismes de défense professionnelle, mentionnés à l'article L. 331 1 du même code, de mettre en oeuvre des traitements portant sur des données relatives à des infractions, condamnations ou mesures de sûreté ; qu'elle tend à lutter contre les nouvelles pratiques de contrefaçon qui se développent sur le réseau Internet ; qu'elle répond ainsi à l'objectif d'intérêt général qui s'attache à la sauvegarde de la propriété intellectuelle et de la création culturelle ; que les données ainsi recueillies ne pourront, en vertu de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques, acquérir un caractère nominatif que dans le cadre d'une procédure judiciaire et par rapprochement avec des informations dont la durée de conservation est limitée à un an ; que la création des traitements en cause est subordonnée à l'autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en application du 3° du I de l'article 25 nouveau de la loi du 6 janvier 1978 ; que, compte tenu de l'ensemble de ces garanties et eu égard à l'objectif poursuivi, la disposition contestée est de nature à assurer, entre le respect de la vie privée et les autres droits et libertés, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée ;

. En ce qui concerne l'ensemble de l'article 9 :

14. Considérant que le nouvel article 9 de la loi du 6 janvier 1978, tel qu'il résulte de la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée en vertu de ce qui précède, ne saurait être interprété comme privant d'effectivité

le droit d'exercer un recours juridictionnel dont dispose toute personne physique ou morale s'agissant des infractions dont elle a été victime ; que, sous cette réserve, il n'est pas contraire à la Constitution ;

- SUR LE NOUVEL ARTICLE 21 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1978 :

15. Considérant qu'en vertu du dernier alinéa de l'article 21 de la loi du 6 janvier 1978, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi déferée, les personnes interrogées dans le cadre des vérifications faites par la Commission nationale de l'informatique et des libertés sont tenues de fournir les renseignements demandés par celle-ci pour l'exercice de ses missions « sauf dans les cas où elles sont astreintes au secret professionnel » ;

16. Considérant que, selon les requérants, cette référence au secret professionnel constitue « un recul quant aux garanties apportées aux exigences constitutionnelles applicables en la matière » ; qu'ils font valoir que « dans la loi de 1978, il n'était pas possible d'opposer un tel secret aux agents de la CNIL » et qu'« une telle restriction déséquilibre manifestement le régime de protection de la vie privée et de la liberté individuelle des personnes dont les données personnelles ont fait l'objet d'un traitement » ;

17. Considérant que, dans le silence des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 antérieures à la loi déferée, les personnes interrogées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés étaient déjà soumises au secret professionnel ; que, dès lors, le grief manque en fait ;

18. Considérant, au demeurant, que l'invocation injustifiée du secret professionnel pourrait constituer une entrave passible des peines prévues par l'article 51 nouveau de la loi du 6 janvier 1978 ;

- SUR LE NOUVEL ARTICLE 22 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1978 :

19. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du III de l'article 22 de la loi du 6 janvier 1978, dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi déferée : « Les traitements pour lesquels le responsable a désigné un correspondant à la protection des données à caractère personnel chargé d'assurer, d'une manière indépendante, le respect des obligations prévues dans la présente loi sont dispensés des formalités prévues aux articles 23 et 24, sauf lorsqu'un transfert de données à caractère personnel à destination d'un État non membre de la Communauté européenne est envisagé » ;

20. Considérant que, selon les requérants, « ce correspondant ne bénéficie pas, à la lettre, des garanties d'indépendance indispensables » ; qu'ils considèrent, dès lors, qu'« en prévoyant, au titre d'une simplification toujours souhaitable, un amoindrissement des mécanismes de contrôle, le législateur a privé de garantie légale le droit à la vie privée et à la liberté individuelle » ;

21. Considérant, en premier lieu, que le fait de désigner un correspondant à la protection des données à caractère personnel n'a d'autre effet que d'exonérer les traitements des formalités de déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ; que cette circonstance ne les soustrait pas aux autres obligations résultant de la loi déferée, dont le non respect demeure passible des sanctions qu'elle prévoit ; que cet allègement de la procédure n'est pas possible lorsque des transferts de données à destination d'un État non membre de la Communauté européenne sont envisagés ; qu'en outre, il ne concerne pas les traitements soumis à autorisation ;

22. Considérant, en second lieu, que le correspondant, dont l'identité est notifiée à la Commission nationale de l'informatique et des libertés et portée à la connaissance des instances représentatives du personnel, doit bénéficier, en vertu de la loi, « des qualifications requises pour exercer ses missions » ; qu'il tient la liste des traitements à la disposition de toute personne en faisant la demande ; qu'il ne peut faire l'objet d'aucune sanction de la part de son employeur du fait des responsabilités qui lui sont confiées dans l'exercice de sa mission ; qu'il peut saisir la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le cas échéant, des difficultés qu'il rencontre ;

23. Considérant que, compte tenu de l'ensemble des précautions ainsi prises, s'agissant en particulier de la qualification, du rôle et de l'indépendance du correspondant, la dispense de déclaration résultant de sa désignation ne prive de garanties légales aucune exigence constitutionnelle ;

- SUR LE NOUVEL ARTICLE 26 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1978 :

24. Considérant qu'aux termes du I de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978, dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi déferée : « Sont autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en oeuvre pour le compte de l'État et : - 1° Qui intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique ; - 2° Ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales, ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté. - L'avis de la commission est publié avec l'arrêté autorisant le traitement » ;

25. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions marquent « un des reculs les plus manifestes opérés par cette loi quant au niveau des garanties légales constitutionnellement exigées puisque aujourd'hui un tel traitement requiert un avis favorable de la CNIL » ; qu'ils considèrent que cette évolution crée, « au regard de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et de la liberté individuelle », une « situation constitutionnellement préjudiciable » ;

26. Considérant que le I de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 est relatif à la création des seuls traitements intéressant la sauvegarde de l'ordre public et ne comportant pas de données sensibles au sens du I de son article 8 ; qu'il se borne à substituer à un avis conforme du Conseil d'État en cas d'avis défavorable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés un arrêté ministériel pris après avis motivé et publié de la Commission ; que le législateur a prévu que l'avis de la Commission serait publié concomitamment à l'arrêté autorisant le traitement ;

27. Considérant, dans ces conditions, que les dispositions critiquées, qui ne privent pas de garanties légales le droit au respect de la vie privée, ne sont contraires à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

- SUR L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE D'INTELLIGIBILITÉ ET D'ACCESSIBILITÉ DE LA LOI :

28. Considérant que, selon les requérants, « l'ensemble du texte souffre d'une opacité qui... ne peut que paraître contradictoire avec l'objectif d'intelligibilité et de clarté de la loi » ;

29. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

30. Considérant que, si la loi déférée refond la législation relative à la protection des données personnelles, c'est en vue d'adapter cette législation à l'évolution des données techniques et des pratiques, ainsi que pour tirer les conséquences d'une directive communautaire ; qu'elle définit de façon précise les nouvelles règles de procédure et de fond applicables ;

31. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

V. Sur l'application du principe d'impartialité aux autorités non soumises à un pouvoir hiérarchique du ministre

A. Normes de référence

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 6**

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- **Article 16**

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 - Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances**

1. Considérant que les députés et les sénateurs auteurs des saisines par lesquelles la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances est déférée au Conseil constitutionnel font valoir à l'encontre des dispositions de cette loi des griefs, tantôt communs à l'une et l'autre saisines, tantôt propres à l'une d'elles ;

Sur l'incompétence du législateur pour établir l'état d'urgence en l'absence d'une disposition expresse de la Constitution :

2. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que le législateur ne peut porter d'atteintes, même exceptionnelles et temporaires, aux libertés constitutionnelles que dans les cas prévus par la Constitution ; que l'état d'urgence qui, à la différence de l'état de siège, n'est pas prévu par la Constitution ne saurait donc être instauré par une loi ;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré ;

4. Considérant que, si la Constitution, dans son article 36, vise expressément l'état de siège, elle n'a pas pour autant exclu la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier, comme il vient d'être dit, les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public ; qu'ainsi, la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas eu pour effet d'abroger la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, qui, d'ailleurs, a été modifiée sous son empire ;

Sur le moyen tiré de l'absence de consultation de l'assemblée territoriale :

5. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que les dispositions relatives à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie auraient dû, en vertu de l'article 74 de la Constitution, être soumises à la consultation de l'assemblée territoriale ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 74 de la Constitution : "Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée." ;

7. Considérant que la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances a pour objet, en application de l'article 119 de la loi du 6 septembre 1984, de conférer au haut-commissaire de la République de ce territoire, jusqu'au 30 juin 1985, les pouvoirs prévus par la loi du 3 avril 1955 modifiée ; qu'ainsi, la loi déferée au Conseil constitutionnel n'est qu'une mesure d'application des deux lois de 1955 et 1984 et, de par cette nature, n'avait pas à être soumise à la consultation de l'assemblée territoriale ;

Sur les autres moyens :

8. Considérant que les auteurs des saisines estiment que les règles de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances définissent de façon imprécise les pouvoirs du haut-commissaire qu'elles n'offrent pas de garanties suffisantes, notamment juridictionnelles, au regard des limitations ou atteintes portées aux libertés, et que certaines de ces règles ont été fixées par un décret alors que la loi seule eût été compétente ; qu'elles méconnaissent ainsi les dispositions des articles 34, 66 et 74 de la Constitution ;

9. Considérant que ces moyens portent sur les règles mêmes de l'état d'urgence telles qu'elles résultent de la loi du 3 avril 1955 modifiée et de l'article 119 de la loi du 6 septembre 1984 ;

10. Considérant que, si la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine, il ne saurait en être de même lorsqu'il s'agit de la simple mise en application d'une telle loi ; que, dès lors, les moyens développés par les auteurs de saisines ne peuvent être accueillis ;

Sur l'ensemble de la loi :

11. Considérant, en l'espèce, qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution en ce qui concerne la loi soumise à son examen,

- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 - Loi pour l'égalité des chances

. En ce qui concerne les griefs tirés de la violation de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des droits de la défense et du droit au recours :

22. Considérant que, selon les requérants, en n'obligeant pas l'employeur à indiquer au salarié les motifs de la rupture pendant les deux premières années du contrat, l'article 8 de la loi déferée ne répondrait pas aux exigences, découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789, relatives à la nécessité d'assurer pour certains contrats la protection de l'une des parties et porterait atteinte à la dignité des jeunes ; que l'absence de procédure contradictoire ne respecterait pas les droits de la défense et priverait le salarié du droit au recours garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

23. Considérant, en premier lieu, qu'il ne résulte ni du principe de la liberté contractuelle qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ni d'ailleurs d'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle que la faculté pour l'employeur de mettre fin au " contrat première embauche " devrait être subordonnée à l'obligation d'en énoncer préalablement les motifs ;

24. Considérant, en deuxième lieu, que, si le principe des droits de la défense qui résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789 impose le respect d'une procédure contradictoire dans les cas de licenciement prononcé pour un motif disciplinaire, il ne résulte pas de ce principe qu'une telle procédure devrait être respectée dans les autres cas de licenciement ;

25. Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte des termes mêmes de l'article 8 de la loi déferée, selon lequel " toute contestation portant sur la rupture se prescrit par douze mois à compter de l'envoi de la lettre recommandée prévue au 1° ", que toute rupture d'un " contrat première embauche " pendant les deux premières années pourra être contestée devant le juge du contrat ; qu'il appartiendra à l'employeur, en cas de recours, d'indiquer les motifs de cette rupture afin de permettre au juge de vérifier qu'ils sont licites et de sanctionner un éventuel abus de droit ; qu'il appartiendra notamment au juge de vérifier que le motif de la rupture n'est pas discriminatoire et qu'il ne porte pas atteinte à la protection prévue par le code du travail pour les femmes enceintes, les accidentés du travail et les salariés protégés ;

- **Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 - Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information**

. En ce qui concerne le droit au recours effectif, les droits de la défense et le droit à un procès équitable :

11. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : " Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution " ; que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition;

- **Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006 - Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social**

- SUR L'ARTICLE 51 :

19. Considérant que l'article 51 de la loi déferée modifie les articles L. 514-1 et L. 51-10-2 du code du travail ; qu'il renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des activités liées aux fonctions juridictionnelles des conseillers prud'hommes ainsi que les conditions d'indemnisation de ces activités ; qu'il prévoit également qu'un décret fixera les limites de distance applicables au remboursement des frais de déplacement des conseillers prud'hommes ;

20. Considérant, selon les requérants, que ces dispositions sont contraires à l'article 64 de la Constitution et rompent l'égalité entre juges professionnels et conseillers prud'hommes ; qu'en outre, elles n'apportent pas de garanties suffisantes quant à l'indépendance des juridictions ;

21. Considérant, en premier lieu, que les conseillers prud'hommes ne sont pas régis par le statut des magistrats pris en application de l'article 64 de la Constitution ; qu'exerçant leurs fonctions à temps partiel et pour une durée déterminée dans une juridiction spécialisée, ils ne sont pas dans la même situation que les magistrats régis par ce statut ; que doivent être dès lors écartés les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 64 de la Constitution et du principe d'égalité ;

22. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : " La loi fixe les règles concernant... la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats... - La loi détermine les principes fondamentaux... du droit du travail... " ;

23. Considérant que ni la fixation de la liste des activités prud'homales donnant lieu à autorisation d'absences, ni les modalités d'indemnisation de ces activités ou de remboursement des frais de déplacement ne mettent en cause les règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction ou le statut des magistrats ; qu'elles ne mettent pas davantage en cause les principes fondamentaux du droit du travail ;

24. Considérant, par ailleurs, que l'article 37 de la Constitution, selon lequel : " Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ", n'a pas pour effet de dispenser le pouvoir réglementaire du respect des exigences constitutionnelles ; qu'en l'espèce, il lui appartient, sous le contrôle du juge administratif, de fixer les modalités d'indemnisation des conseillers prud'hommes dans l'intérêt du bon emploi des deniers publics et d'une bonne administration de la justice, qui découlent des articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789, sans porter atteinte à l'impartialité et à l'indépendance de la juridiction garanties par son article 16 ;

25. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 51 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution;

- **Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012 - Société Groupe Canal Plus et autre [Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction]**

- SUR LE PARAGRAPHE II DE L'ARTICLE L. 461-1, L'ARTICLE L. 461-3 ET LE PARAGRAPHE III DE L'ARTICLE L. 462-5 DU CODE DE COMMERCE :

14. Considérant que, selon les sociétés requérantes, les dispositions du paragraphe II de l'article L. 461-1, de l'article L. 461-3 et du paragraphe III de l'article L. 462-5 du code de commerce, qui ne garantiraient pas la séparation entre les formations de l'Autorité de la concurrence chargées de délivrer les autorisations de concentration et celles chargées de prononcer des sanctions à l'occasion du contrôle des opérations de concentration non plus que la séparation des pouvoirs de poursuite et de sanction des opérations de concentration

au sein de l'Autorité de la concurrence, méconnaissent les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

15. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

16. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables 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 juridictionnelle ; que doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

17. Considérant, en premier lieu, d'une part, que les dispositions du paragraphe II de l'article L. 461-1 du code de commerce fixent la composition du collège de l'Autorité de la concurrence, dont les différentes formations sont compétentes pour exercer les pouvoirs de sanction confiés par le législateur à cette autorité administrative indépendante ; que l'article L. 461-2 du même code prévoit les obligations auxquelles sont tenus les membres de l'autorité ; que les troisième et quatrième alinéas de cet article prescrivent notamment : « Tout membre de l'autorité doit informer le président des intérêts qu'il détient ou vient à acquérir et des fonctions qu'il exerce dans une activité économique. - Aucun membre de l'autorité ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt ou s'il représente ou a représenté une des parties intéressées » ; que l'article L. 461-3 du même code fixe les règles de délibération de l'autorité ;

18. Considérant, d'autre part, qu'en vertu des trois premiers alinéas de l'article L. 461-4 du code de commerce : « L'Autorité de la concurrence dispose de services d'instruction dirigés par un rapporteur général nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie après avis du collège.- Ces services procèdent aux investigations nécessaires à l'application des titres II et III du présent livre. - Les rapporteurs généraux adjoints, les rapporteurs permanents ou non permanents et les enquêteurs des services d'instruction sont nommés par le rapporteur général, par décision publiée au Journal officiel » ; qu'en vertu de l'avant-dernier alinéa du même article : « Le président est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'autorité. Il délègue l'ordonnancement des dépenses des services d'instruction au rapporteur général » ; que ces dispositions ont pour objet de garantir l'indépendance du rapporteur général et de ses services à l'égard des formations de l'Autorité de la concurrence compétentes pour prononcer les sanctions ;

19. Considérant qu'au regard de ces garanties légales, dont il appartient à la juridiction compétente de contrôler le respect, le paragraphe II de l'article L. 461-1 et l'article L. 461-3 du code de commerce ne méconnaissent pas les principes d'indépendance et d'impartialité indissociables de l'exercice de pouvoirs de sanction par une autorité administrative indépendante ;

20. Considérant, en second lieu, que si les dispositions du paragraphe III de l'article L. 462-5 du code de commerce autorisent l'Autorité de la concurrence à se saisir « d'office » de certaines pratiques ainsi que des manquements aux engagements pris en application des décisions autorisant des opérations de concentration, c'est à la condition que cette saisine ait été proposée par le rapporteur général ; que ces dispositions, relatives à l'ouverture de la procédure de vérification de l'exécution des injonctions, prescriptions ou engagements figurant dans une décision autorisant une opération de concentration, ne conduisent pas l'autorité à préjuger la réalité des manquements à examiner ; que l'instruction de l'affaire est ensuite assurée par le rapporteur général dans les conditions et selon les garanties prévues par les articles L. 463-1 et L. 463-2 dudit code ; que le collège de l'Autorité est, pour sa part, compétent pour se prononcer, selon les modalités prévues par l'article L. 463-7 du même code, sur les griefs notifiés par le rapporteur général et, le cas échéant, infliger des sanctions ; que les deux derniers alinéas de cet article disposent que, lors de la séance, le rapporteur général peut présenter des observations, tout en prévoyant que lorsque l'autorité statue sur des pratiques dont elle a été saisie en application de l'article L. 462-5, le rapporteur général et le rapporteur n'assistent pas au délibéré ;

21. Considérant qu'au regard de ces garanties légales, dont il appartient à la juridiction compétente de contrôler le respect, la saisine de l'Autorité de la concurrence n'opère pas de confusion entre les fonctions de poursuite et d'instruction et les pouvoirs de sanction ; que, dans ces conditions, les dispositions du paragraphe III de l'article L. 462-5 du code de commerce ne portent aucune atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

22. Considérant que le paragraphe II de l'article L. 461-1, l'article L. 461-3 et le paragraphe III de l'article L. 462-5 du code de commerce, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution,

- SUR LES PARAGRAPHES I À III DE L'ARTICLE 11 :

7. Considérant que les dispositions des paragraphes I à III de l'article 11 modifient les règles relatives à l'assiette des cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants non agricoles ; qu'elles ont principalement pour objet de supprimer le plafonnement de cette assiette ;

8. Considérant que, selon les députés requérants, la suppression du plafonnement de l'assiette des cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants conduit à ce que les cotisations versées sur la fraction d'assiette excédant les limites du plafond actuel de cotisation ont les caractéristiques d'une imposition de toute nature ; que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence en ne fixant pas lui-même le taux de ces cotisations ;

9. Considérant que les députés requérants font également valoir qu'en procédant à un déplafonnement de l'assiette des cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants non agricoles, le législateur porte atteinte à l'égalité devant les charges publiques, d'une part, entre les travailleurs indépendants et les salariés et, d'autre part, entre les travailleurs indépendants non agricoles selon qu'ils remplissent ou non les conditions de résidence en France ou selon qu'ils perçoivent ou non leurs revenus en France ; que ce déplafonnement rendrait également inconstitutionnelle la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi détermine . . . les principes fondamentaux . . . de la sécurité sociale » ; qu'en vertu du premier alinéa de l'article 37 de la Constitution, il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer les modalités de mise en oeuvre des principes fondamentaux posés par le législateur ;

11. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi . . . doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ;

12. Considérant, en premier lieu, que les cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants non agricoles sont des cotisations ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par le régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs indépendants ; qu'en faisant porter ces cotisations sur une assiette correspondant à l'ensemble des revenus des travailleurs indépendants les dispositions contestées n'ont pas modifié leur nature de cotisations ; que, par suite, ces cotisations ne relèvent pas de la catégorie des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution ; que le législateur pouvait, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer leur taux ;

13. Considérant, en deuxième lieu, que les cotisations dont l'assiette est modifiée par les dispositions contestées résultent de l'affiliation au régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs indépendants non agricoles ; que la différence de traitement entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés pour l'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale est inhérente aux modalités selon lesquelles se sont progressivement développées les assurances sociales en France, à la diversité corrélative des régimes ainsi qu'au choix du partage de l'obligation de versement des cotisations sociales entre employeurs et salariés ; que, dès lors, le grief tiré d'une rupture du principe d'égalité entre ces deux catégories de personnes doit être écarté ;

14. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions contestées modifient les règles d'assiette des cotisations d'assurance maladie des travailleurs indépendants non agricoles ; que le second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale a pour objet de soumettre à des taux particuliers de cotisations sociales les assurés d'un régime français d'assurance maladie qui ne remplissent pas les conditions de résidence en France ainsi que ceux qui sont exonérés en tout ou partie d'impôts directs au titre de leurs revenus d'activité ou de remplacement en application d'une convention ou d'un accord international ; que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine ; qu'en l'espèce les dispositions contestées de l'article 11 ont pour effet d'affecter le domaine d'application des dispositions de la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale ;

15. Considérant qu'en soumettant à un régime dérogatoire de taux de cotisations certains des assurés d'un régime français d'assurance maladie, la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale crée une rupture d'égalité entre les assurés d'un même régime qui ne repose pas sur une différence de situation en lien avec l'objet de la contribution sociale ; que, par suite, les dispositions de la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 - Loi de finances pour 2013**

- SUR L'ARTICLE 3 :

12. Considérant que l'article 3 modifie le 1 du paragraphe I de l'article 197 du code général des impôts afin d'instituer une nouvelle tranche marginale d'imposition à un taux de 45 % pour la fraction des revenus soumis au barème de l'impôt sur le revenu supérieure à 150 000 euros par part ;

13. Considérant que, selon les députés requérants, la création d'une tranche supplémentaire du barème progressif de l'impôt sur le revenu aboutit à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; qu'ils font également valoir que cette nouvelle tranche marginale du barème de l'impôt sur le revenu, appliquée à la catégorie particulière de revenus que constituent les rentes versées dans le cadre des régimes de retraite à prestations définies assujetties aux contributions prévues par les articles L. 137-11 et L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale, ferait supporter à ces revenus une imposition confiscatoire, contraire au respect des capacités contributives des contribuables, au principe d'égalité ainsi qu'au droit de propriété ; qu'il conviendrait, par conséquent, que le Conseil réexamine la conformité de l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale et qu'il le déclare contraire à la Constitution ;

14. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ;

15. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

16. Considérant, en premier lieu, que l'instauration, par l'article 3, d'une nouvelle tranche marginale d'imposition au taux de 45 % pour la fraction des revenus soumis au barème de l'impôt sur le revenu supérieure à 150 000 euros par part augmente les recettes fiscales et accentue la progressivité de l'imposition des revenus ; qu'en elle-même, elle ne fait pas peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leur capacité contributive et ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

17. Considérant, en second lieu, que les revenus que constituent les rentes versées dans le cadre des régimes de retraite à prestations définies, qui sont assujettis au barème de l'impôt sur le revenu prévu par le 1 du paragraphe I de l'article 197 du code général des impôts modifié par l'article 3 de la loi déferée, sont également assujettis à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus prévue par l'article 223 sexies du code général des impôts, à la contribution sociale généralisée prévue par l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale, à la contribution au remboursement de la dette sociale prévue par l'article 14 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 susvisée ainsi qu'à la contribution prévue par l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale ; que les rentes versées à compter de 2013 sont aussi assujetties à la contribution prévue par l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles ;

18. Considérant que, d'une part, s'il convient, pour apprécier le respect du principe d'égalité devant les charges publiques, de prendre en compte l'ensemble de ces impositions portant sur le même revenu et acquittées par le même contribuable, en revanche, la contribution prévue par l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale est une imposition à la charge de l'employeur qui ne s'impute pas sur le montant de la rente versée ; que, dès lors, il ne convient pas de la prendre en compte pour cette appréciation ;

19. Considérant que, d'autre part, le taux marginal maximal d'imposition pesant sur les rentes versées dans le cadre des régimes de retraite à prestations définies est porté, par suite de la modification prévue par l'article 3 et après prise en compte de la déductibilité d'une fraction de la contribution sociale généralisée ainsi que d'une fraction de la contribution prévue par l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale de l'assiette de l'impôt sur le revenu, à 75,04 % pour les rentes perçues en 2012 et à 75,34 % pour les rentes perçues à compter de 2013 ; que ce nouveau

niveau d'imposition fait peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'il est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques ;

20. Considérant que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine ; qu'en l'espèce, l'augmentation du taux marginal maximal d'imposition au barème de l'impôt sur le revenu prévue par l'article contesté a pour effet, par sa combinaison, notamment avec l'application du taux marginal maximal de la contribution prévue par l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 susvisée, de modifier la portée du taux marginal de cette imposition au regard des facultés contributives des contribuables ; que, par suite, l'article 3 de la loi déferée doit être regardé comme affectant le domaine d'application des dispositions de l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale ;

21. Considérant que, dans ces conditions, pour remédier à l'inconstitutionnalité tenant à la charge excessive au regard des facultés contributives de certains contribuables percevant des rentes versées dans le cadre des régimes de retraite à prestations définies, les dispositions des cinquième et neuvième alinéas de l'article L. 137-11-1 du code de la sécurité sociale et les mots : « et inférieure ou égale à 24 000 euros par mois » figurant aux quatrième et huitième alinéas de ce même article doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013 - Société Numéricâble SAS et autre [Pouvoir de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes]**

- SUR LE FOND :

9. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

10. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables 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 juridictionnelle ; que doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

11. Considérant que les dispositions contestées confient à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes le soin de réprimer les manquements, par les exploitants de réseaux ou les fournisseurs de services de communications électroniques, aux dispositions législatives et réglementaires afférentes à leur activité ou aux décisions prises pour en assurer la mise en oeuvre ; que cette compétence est exercée « soit d'office, soit à la demande du ministre chargé des communications électroniques, d'une organisation professionnelle, d'une association agréée d'utilisateurs ou d'une personne physique ou morale concernée » ; que la mise en demeure de l'exploitant ou du fournisseur, par laquelle s'ouvre la procédure de sanction prévue au 2° de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques sauf lorsque celle-ci est fondée sur l'absence de respect des délais fixés par une décision prise en application de l'article L. 36-8, est confiée au directeur général de l'Autorité, lequel détermine le délai dans lequel l'exploitant ou le fournisseur doit se conformer à cette mise en demeure ; qu'ainsi ces dispositions confient au directeur général l'exercice des poursuites devant cette Autorité ;

12. Considérant que, selon le premier alinéa de l'article L. 132 du code des postes et des communications électroniques, les services de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes sont placés sous l'autorité du président de l'Autorité ; que, selon l'article D. 292 du même code, le directeur général est nommé par le président de l'Autorité, est placé sous son autorité et assiste aux délibérations de l'Autorité ; que, par suite et alors même que la décision de mise en demeure relève du directeur général, les dispositions des douze premiers alinéas de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques, qui n'assurent pas la séparation au sein de l'Autorité entre, d'une part, les fonctions de poursuite et d'instruction des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement des mêmes manquements, méconnaissent le principe d'impartialité ; que celles de ces dispositions qui sont de nature législative doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-359 QPC du 13 décembre 2013 - Société Sud Radio Services et autre [Mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel]**

1. Considérant qu'aux termes de l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée dans sa rédaction issue de la loi du 9 juillet 2010 susvisée : « Les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires peuvent être mis en demeure de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1er et 3-1. »

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel rend publiques ces mises en demeure. »

« Les organisations professionnelles et syndicales représentatives du secteur de la communication audiovisuelle, le Conseil national des langues et cultures régionales, les associations familiales et les associations de défense des droits des femmes ainsi que les associations ayant dans leur objet social la défense des intérêts des téléspectateurs peuvent demander au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'engager la procédure de mise en demeure prévue au premier alinéa du présent article » ;

2. Considérant que, selon les sociétés requérantes, en ne garantissant pas la séparation des pouvoirs de poursuite et d'instruction et des pouvoirs de sanction au sein du Conseil supérieur de l'audiovisuel, les dispositions contestées portent atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité ainsi qu'aux droits de la défense qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables 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 juridictionnelle ; que doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

4. Considérant que les dispositions contestées ont pour origine l'article 19 de la loi du 17 janvier 1989 susvisée ; que le Conseil constitutionnel a spécialement examiné l'ensemble des dispositions de cet article dans les considérants 20 à 42 de la décision du 17 janvier 1989 susvisée et les a déclarées conformes à la Constitution ; que, postérieurement à cette déclaration de conformité à la Constitution, l'ensemble des modifications introduites dans l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 par l'article 5 de la loi du 1er février 1994 susvisée, par l'article 71 de la loi du 1er août 2000 susvisée, par les articles 37 et 78 de la loi du 9 juillet 2004 susvisée, par l'article 57 de la loi du 5 mars 2009 susvisée et par l'article 27 de la loi du 9 juillet 2010, ont eu pour objet d'étendre le champ tant des personnes soumises à la procédure de mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, que de celles qui peuvent le saisir d'une demande d'engager la procédure de mise en demeure et de modifier la référence aux principes législatifs dont le respect s'impose ; que la question prioritaire de constitutionnalité est donc recevable ;

5. Considérant que les dispositions contestées se bornent à confier au Conseil supérieur de l'audiovisuel le pouvoir de mettre en demeure les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1er et 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 ; que cette compétence est exercée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, soit à son initiative, soit à la demande des organisations et associations énumérées par les dispositions contestées ;

6. Considérant que l'éditeur, le distributeur ou l'opérateur qui ne se conforme pas à une mise en demeure prononcée en application de l'article 42 peut faire l'objet de l'une des sanctions prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel en vertu de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986, qui n'est pas renvoyé au Conseil constitutionnel ; que ces sanctions sont la suspension de l'édition, de la diffusion ou de la distribution du ou des services d'une catégorie de programme, d'une partie du programme ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires pour un mois au plus, la réduction de la durée de l'autorisation ou de la convention dans la limite d'une année, une sanction pécuniaire assortie éventuellement d'une suspension de l'édition ou de la distribution du ou des services ou d'une partie du programme, le retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention ; qu'ainsi qu'il résulte de la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989, « les pouvoirs de sanction dévolus au Conseil supérieur de l'audiovisuel ne sont susceptibles de s'exercer. . . qu'après mise en demeure des titulaires d'autorisation » ; que la mise en demeure ne peut être regardée, dans ces conditions, comme l'ouverture de la procédure de sanction prévue à l'article 42-1 mais comme son préalable ; que, dès lors, la mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition ; que, par suite,

les griefs tirés de la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 sont inopérants ; que les dispositions contestées, qui ne sont contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

- **Décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013 - Loi relative à la sécurisation de l'emploi**

- SUR L'ARTICLE 1er DE LA LOI DÉFÉRÉE ET L'ARTICLE L. 912-1 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :

2. Considérant que les dispositions contestées de l'article 1er de la loi déferée prévoient la généralisation de la couverture complémentaire collective santé pour l'ensemble des salariés ; qu'aux termes du premier alinéa du A du paragraphe I de cet article : « Avant le 1er juin 2013, les organisations liées par une convention de branche ou, à défaut, par des accords professionnels engagent une négociation, afin de permettre aux salariés qui ne bénéficient pas d'une couverture collective à adhésion obligatoire en matière de remboursements complémentaires de frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident dont chacune des catégories de garanties et la part de financement assurée par l'employeur sont au moins aussi favorables que pour la couverture minimale mentionnée au II de l'article L. 911-7 du code de la sécurité sociale, au niveau de leur branche ou de leur entreprise, d'accéder à une telle couverture avant le 1er janvier 2016 » ; que les sept alinéas suivants du A précisent le champ d'application de la négociation ; qu'en particulier, en vertu du 2° du A, figurant au quatrième alinéa de l'article 1er, la négociation porte notamment sur « les modalités de choix de l'assureur » et examine « les conditions, notamment tarifaires, dans lesquelles les entreprises peuvent retenir le ou les organismes assureurs de leur choix, sans méconnaître les objectifs de couverture effective de l'ensemble des salariés des entreprises de la branche et d'accès universel à la santé » ;

3. Considérant que le 2° du paragraphe II de l'article 1er a pour objet de compléter l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale par un alinéa ainsi rédigé : « Lorsque les accords professionnels ou interprofessionnels mentionnés à l'article L. 911-1 prévoient une mutualisation des risques en application du premier alinéa du présent article ou lorsqu'ils recommandent, sans valeur contraignante, aux entreprises d'adhérer pour les risques dont ils organisent la couverture à un ou plusieurs organismes, il est procédé à une mise en concurrence préalable des organismes mentionnés à l'article 1er de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques. Cette mise en concurrence est réalisée dans des conditions de transparence, d'impartialité et d'égalité de traitement entre les candidats et selon des modalités prévues par décret. Ce décret fixe notamment les règles destinées à garantir une publicité préalable suffisante, à prévenir les conflits d'intérêts et à déterminer les modalités de suivi du contrat. Cette mise en concurrence est également effectuée lors de chaque réexamen » ;

4. Considérant que, selon les requérants, en permettant, d'une part, qu'un accord de branche désigne un organisme de prévoyance pour l'ensemble des entreprises de la branche et, d'autre part, que cette désignation s'impose aux entreprises de la branche bénéficiant déjà d'une complémentaire santé, les dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale, qui est complété par le 2° du paragraphe II de l'article 1er de la loi déferée, méconnaissent la liberté contractuelle découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'ils soutiennent que les dispositions du 2° du paragraphe II de l'article 1er, en ce qu'elles posent de nouvelles limites au principe de libre concurrence entre les divers organismes de prévoyance, sont contraires à la liberté d'entreprendre ainsi qu'au principe d'égalité devant la loi ; que les sénateurs mettent également en cause, pour l'ensemble de ces motifs, les dispositions du 2° du A du paragraphe I de l'article 1er ; que les députés font également valoir que les dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale méconnaissent les dispositions du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 en ce que le droit des travailleurs de déterminer collectivement leurs conditions de travail doit s'exercer dans l'entreprise et non au niveau de la branche professionnelle ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi détermine les principes fondamentaux. . . Des obligations civiles et commerciales » ; qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

6. Considérant que, d'une part, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle qui découlent de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ; que, d'autre part, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 ;

7. Considérant, en premier lieu, que les dispositions du A du paragraphe I de l'article 1er ont pour objet d'imposer aux branches professionnelles d'engager, avant le 1er juin 2013, une négociation pour garantir aux salariés une couverture « en matière de remboursements complémentaires de frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident » ; que la couverture complémentaire santé ainsi prévue est « collective » et « à adhésion obligatoire » ; qu'elle doit être effective avant le 1er janvier 2016 ; que cette négociation porte notamment sur la définition du contenu et du niveau des garanties, la répartition de la charge des cotisations entre employeurs et salariés, ainsi que « les modalités de choix de l'assureur » ; qu'elle examine en particulier les conditions notamment tarifaires, dans lesquelles les entreprises peuvent retenir le ou les organismes qu'elles ont choisis, « sans méconnaître les objectifs de couverture effective de l'ensemble des salariés des entreprises de la branche et d'accès universel à la santé » ; que ces dispositions, en ce qu'elles se bornent à prévoir l'ouverture d'une négociation portant sur « les modalités de choix de l'assureur » et les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent retenir le ou les organismes de prévoyance de leur choix, ne sont contraires à aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ;
8. Considérant, en second lieu, que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut-être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine ; que les dispositions contestées du 2° du paragraphe II de l'article 1er de la loi déferée complètent celles de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale ;
9. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de cet article L. 912-1, lorsque les accords professionnels ou interprofessionnels prévoient une « mutualisation des risques » dont ils organisent la couverture auprès d'un ou plusieurs organismes de prévoyance, « auxquels adhèrent alors obligatoirement les entreprises relevant du champ d'application de ces accords, ceux-ci comportent une clause fixant dans quelles conditions et selon quelle périodicité les modalités d'organisation de la mutualisation des risques peuvent être réexaminées. La périodicité du réexamen ne peut excéder cinq ans » ; que, selon le deuxième alinéa du même article, lorsque les accords mentionnés précédemment « s'appliquent à une entreprise qui, antérieurement à leur date d'effet, a adhéré ou souscrit à un contrat auprès d'un organisme différent de celui prévu par les accords pour garantir les mêmes risques à un niveau équivalent », les stipulations de l'accord de niveau supérieur doivent primer, conformément à ce que prévoient les dispositions de l'article L. 2253-2 du code du travail ;
10. Considérant que, par les dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale, le législateur a entendu faciliter l'accès de toutes les entreprises d'une même branche à une protection complémentaire et assurer un régime de mutualisation des risques, en renvoyant aux accords professionnels et interprofessionnels le soin d'organiser la couverture de ces risques auprès d'un ou plusieurs organismes de prévoyance ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général ;
11. Considérant que, toutefois, d'une part, en vertu des dispositions du premier alinéa de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale, toutes les entreprises qui appartiennent à une même branche professionnelle peuvent se voir imposer non seulement le prix et les modalités de la protection complémentaire mais également le choix de l'organisme de prévoyance chargé d'assurer cette protection parmi les entreprises régies par le code des assurances, les institutions relevant du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale et les mutuelles relevant du code de la mutualité ; que, si le législateur peut porter atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle dans un but de mutualisation des risques, notamment en prévoyant que soit recommandé au niveau de la branche un seul organisme de prévoyance proposant un contrat de référence y compris à un tarif d'assurance donné ou en offrant la possibilité que soient désignés au niveau de la branche plusieurs organismes de prévoyance proposant au moins de tels contrats de référence, il ne saurait porter à ces libertés une atteinte d'une nature telle que l'entreprise soit liée avec un cocontractant déjà désigné par un contrat négocié au niveau de la branche et au contenu totalement prédéfini ; que, par suite, les dispositions de ce premier alinéa méconnaissent la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre ;
12. Considérant que, d'autre part, les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 912-1 permettent d'imposer que, dès l'entrée en vigueur d'un accord de branche, les entreprises de cette branche se trouvent liées avec l'organisme de prévoyance désigné par l'accord, alors même qu'antérieurement à celui-ci elles seraient liées par un contrat conclu avec un autre organisme ; que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés au considérant 11 et sans qu'il soit besoin d'examiner le grief tiré de l'atteinte aux conventions légalement conclues, ces dispositions méconnaissent également la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre ;
13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale portent à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi de mutualisation des risques ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs dirigés contre le 2° du paragraphe II de l'article 1er de la loi déferée, ces dispositions ainsi que celles de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale doivent être déclarées contraires à la Constitution ;
14. Considérant que la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale prend effet à compter de la publication de la présente décision ; qu'elle n'est toutefois pas applicable aux contrats pris sur ce fondement, en cours lors de cette publication, et liant les entreprises à celles qui sont régies par le code des

assurances, aux institutions relevant du titre III du code de la sécurité sociale et aux mutuelles relevant du code de la mutualité ;

- **Décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017 - Société Barnes et autre [Procédure de sanction devant la Commission nationale des sanctions]**

- Sur le fond :

5. Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

6. Le principe de la séparation des pouvoirs, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne font obstacle à ce qu'une autorité administrative non soumise au pouvoir hiérarchique du ministre, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables 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 juridictionnelle. Doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

7. En application des articles L. 561-2 et L. 561-38 du code monétaire et financier dans leurs rédactions issues de l'ordonnance du 30 janvier 2009, il est institué auprès du ministre chargé de l'économie une Commission nationale des sanctions chargée de prononcer des sanctions administratives en cas de non respect de leurs obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes, par les agents immobiliers, les représentants légaux et les directeurs responsables des opérateurs de jeux ou de paris et les personnes exerçant l'activité de domiciliation. En vertu de l'article L. 561-39 du même code, cette commission est composée d'un conseiller d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État, d'un conseiller à la Cour de cassation, désigné par le premier président de la Cour de cassation et d'un conseiller-maître à la Cour des comptes, désigné par le premier président de la Cour des comptes, ainsi que de quatre personnalités qualifiées en matière juridique ou économique. Ceux-ci sont nommés par décret pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Selon l'article L. 561-40 du même code, cette commission peut prononcer des avertissements, des blâmes, des interdictions temporaires d'exercer, le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle et des sanctions pécuniaires dont le montant ne peut excéder cinq millions d'euros. Enfin aux termes de l'article L. 561-43 du même code, ces sanctions peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

8. En premier lieu, il résulte de ce qui précède que la Commission nationale des sanctions est une autorité administrative dotée d'un pouvoir de sanction, qui n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique d'un ministre. Elle doit en conséquence respecter les exigences d'impartialité découlant de l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme.

9. En second lieu, selon l'article L. 561-38 du code monétaire et financier dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 30 janvier 2009, la Commission nationale des sanctions est saisie par le ministre chargé de l'économie, celui chargé du budget ou le ministre de l'intérieur des manquements constatés aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes des personnes entrant dans son champ de compétence. Toutefois, en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 561-41 et de l'article L. 561-42 du code monétaire et financier, il revient à la Commission nationale des sanctions de notifier les griefs à la personne mise en cause puis de statuer par une décision motivée, sans que la loi distingue la phase de poursuite et celle de jugement.

10. Ainsi, les dispositions contestées n'opèrent aucune séparation au sein de la Commission nationale des sanctions entre, d'une part, les fonctions de poursuite et d'instruction des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement de ces mêmes manquements. Il en résulte qu'elles méconnaissent le principe d'impartialité.

11. Par conséquent, les articles L. 561-41 et L. 561-42 du code monétaire et financier doivent être déclarés contraires à la Constitution.

- **Décision n° 2017-675 QPC du 24 novembre 2017 - Société Queen Air [Procédure de sanction devant l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires]**

- Sur le fond :

6. Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

7. Le principe de la séparation des pouvoirs, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne font obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier, doivent être respectés le principe de légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables 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 juridictionnelle. Doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

8. L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, instituée par l'article L. 6361-1 du code des transports, est une autorité administrative indépendante composée de dix membres, parmi lesquels son président nommé par décret du Président de la République. Elle est compétente en matière de lutte contre les nuisances engendrées par le transport aérien.

9. Selon les deux premiers alinéas de l'article L. 6361-11 du code des transports, l'Autorité dispose de services placés sous l'autorité de son président, lequel nomme par ailleurs le rapporteur permanent et son suppléant.

10. En vertu des articles L. 6361-9 et L. 6361-12 du code des transports, l'Autorité est dotée d'un pouvoir de sanction et peut, à ce titre, prononcer des amendes administratives à l'encontre de la personne exerçant une activité de transport aérien ou à l'encontre d'un fréteur mettant à la disposition d'un affréteur un aéronef avec équipage.

11. En application de l'article L. 6361-14 du code des transports, la procédure de sanction débute par la constatation d'un manquement par les fonctionnaires et agents désignés à l'article L. 6142-1 du même code. Ce manquement est consigné dans un procès-verbal notifié à la personne en cause et communiqué à l'autorité. L'instruction, qui est contradictoire, est assurée par des fonctionnaires et agents autres que ceux ayant constaté le manquement. Au terme de l'instruction, le rapporteur notifie le dossier complet à la personne incriminée qui peut présenter ses observations. À l'issue de cette phase, le président de l'autorité peut décider de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières à la commission des faits le justifient ou que ceux-ci ne sont pas constitutifs d'un manquement pouvant donner lieu à sanction. Dans le cas contraire, l'autorité met la personne poursuivie en mesure de se présenter devant elle ou de se faire représenter. Puis, après avoir entendu le rapporteur et, le cas échéant, la personne en cause ou son représentant, l'autorité délibère hors de leur présence.

12. Il résulte de ce qui précède que, dans le cadre d'une procédure de sanction devant l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, son président dispose du pouvoir d'opportunité des poursuites des manquements constatés alors qu'il est également membre de la formation de jugement de ces mêmes manquements.

13. Dès lors, les dispositions contestées n'opèrent aucune séparation au sein de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires entre, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement de ces mêmes manquements. Elles méconnaissent ainsi le principe d'impartialité.

14. Par conséquent, les deuxième et cinquième à neuvième alinéas de l'article L. 6361-14 du même code doivent être déclarés contraires à la Constitution.

VI. Sur les sanctions ayant le caractère de punition

A. Normes de référence

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 8

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.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975 - Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale

1. Considérant que le Conseil constitutionnel a été, conformément à l'article 61 de la Constitution, régulièrement saisi par soixante-neuf sénateurs de la loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale, spécialement du texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale ;

2. Considérant que les dispositions nouvelles de l'article 398-1 du code de procédure pénale laissent au président du tribunal de grande instance la faculté, en toutes matières relevant de la compétence du tribunal correctionnel à l'exception des délits de presse, de décider de manière discrétionnaire et sans recours si ce tribunal sera composé de trois magistrats, conformément à la règle posée par l'article 398 du code de procédure pénale, ou d'un seul de ces magistrats exerçant les pouvoirs conférés au président ;

3. Considérant que des affaires de même nature pourraient ainsi être jugées ou par un tribunal collégial ou par un juge unique, selon la décision du président de la juridiction ;

4. Considérant qu'en conférant un tel pouvoir l'article 6 de la loi déferée au Conseil constitutionnel, en ce qu'il modifie l'article 398-1 du code de procédure pénale, met en cause, alors surtout qu'il s'agit d'une loi pénale, le principe d'égalité devant la justice qui est inclus dans le principe d'égalité devant la loi proclamé dans la Déclaration des Droits de l'homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le préambule de la Constitution ;

5. Considérant, en effet, que le respect de ce principe fait obstacle à ce que des citoyens se trouvant dans des conditions semblables et poursuivis pour les mêmes infractions soient jugés par des juridictions composées selon des règles différentes ;

6. Considérant, enfin, que l'article 34 de la Constitution qui réserve à la loi le soin de fixer les règles concernant la procédure pénale, s'oppose à ce que le législateur, s'agissant d'une matière aussi fondamentale que celle des droits et libertés des citoyens, confie à une autre autorité l'exercice, dans les conditions ci-dessus rappelées, des attributions définies par les dispositions en cause de l'article 6 de la loi déferée au Conseil constitutionnel ;

7. Considérant que ces dispositions doivent donc être regardées comme non conformes à la Constitution ;

8. Considérant, de plus, qu'elles sont inséparables de celles du même article 6, premier alinéa, de la loi déferée au Conseil constitutionnel, qui abroge les trois derniers alinéas de l'article 398 du code de procédure pénale ;

9. Considérant qu'en l'état il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ;

- Décision n° 92-307 DC du 25 février 1992 - Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France

. Quant au respect des principes régissant le prononcé d'une sanction :

24. Considérant que 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" ;

25. Considérant qu'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 respect du principe des droits de la défense ;
26. Considérant que 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 juridictionnelle ;
27. Considérant que l'infraction instituée par l'article 20 bis ajouté à l'ordonnance du 2 novembre 1945 par l'article 3 de la loi est définie en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire ; que l'incrimination nouvelle n'est susceptible de viser que des faits postérieurs à l'entrée en vigueur de l'article 3 de la loi ;
28. Considérant que le montant de l'amende encourue par l'entreprise de transport, fixé selon le cas à 10 000 F. et à 5 000 F. par passager concerné, n'est pas manifestement disproportionné par rapport au manquement que la loi entend réprimer ; qu'au surplus, le montant dont il s'agit constitue un maximum ; que son prononcé ne revêt pas un caractère automatique ; que toute décision infligeant une amende doit être motivée ;
29. Considérant qu'il résulte des termes du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 20 bis ajouté à l'ordonnance du 2 novembre 1945 que, conformément au principe du respect des droits de la défense, aucune sanction ne peut être infligée à une entreprise de transport sans que celle-ci ait été mise à même d'avoir accès au dossier la concernant et de présenter ses observations sur le manquement qui lui est reproché ; qu'en vertu du quatrième alinéa de l'article 20 bis I, aucune amende ne peut être infligée à raison de faits remontant à plus d'un an ;
30. Considérant qu'il convient de relever par ailleurs que toute décision infligeant une sanction peut faire l'objet devant la juridiction administrative d'un recours de pleine juridiction ; que le sursis à l'exécution de la décision attaquée peut être demandé en application des règles de droit commun ; que le droit de recours étant réservé à l'entreprise sanctionnée, son exercice ne peut, conformément aux principes généraux du droit, conduire à aggraver sa situation ;
31. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 3 de la loi n'est pas contraire aux principes de valeur constitutionnelle régissant le prononcé d'une sanction ;

- **Décision n° 2010-54 QPC du 14 octobre 2010 - Union syndicale des magistrats administratifs [Juge unique]**

1. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 222-1 du code de justice administrative : « Les jugements des tribunaux administratifs et les arrêts des cours administratives d'appel sont rendus par des formations collégiales, sous réserve des exceptions tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger » ;
2. Considérant que le syndicat requérant soutient que ces dispositions portent atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la justice et aux droits de la défense ;
3. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe notamment « les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques... la création de nouveaux ordres de juridiction... » ; que les dispositions de la procédure applicable devant les juridictions administratives relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne mettent en cause aucune des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution ou d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle ; que l'article 37 de la Constitution, selon lequel « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire », n'a pas pour effet de dispenser le pouvoir réglementaire du respect des exigences constitutionnelles ;
4. Considérant, en premier lieu, que la disposition contestée pose le principe de la collégialité des formations de jugement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, tout en laissant au pouvoir réglementaire le soin de préciser les exceptions « tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger » ; qu'elle ne l'habilite pas à fixer des catégories de matières ou de questions à juger qui ne reposeraient pas sur des critères objectifs ; que, dans ces conditions, elle ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la justice ;
5. Considérant, en second lieu, que les modalités de composition des formations de jugement sont sans effet sur l'obligation de respecter les droits de la défense ; que, par suite, le grief tiré de la violation de ces droits par la disposition contestée doit être écarté ;

- **Décision n° 2010-72/75/82 QPC du 10 décembre 2010 - M. Alain D. et autres [Publication et affichage du jugement de condamnation]**

1. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 1741 du code général des impôts : « Le tribunal ordonnera dans tous les cas la publication intégrale ou par extraits des jugements dans le Journal officiel de la République française ainsi que dans les journaux désignés par lui et leur affichage intégral ou par extraits pendant trois mois sur les panneaux réservés à l'affichage des publications officielles de la commune où les contribuables ont leur domicile ainsi que sur la porte extérieure de l'immeuble du ou des établissements professionnels de ces contribuables. Les frais de la publication et de l'affichage dont il s'agit sont intégralement à la charge du condamné » ;
2. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions portent atteinte aux principes de nécessité et d'individualisation des peines garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
3. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « 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 » ; que le principe d'individualisation des peines qui découle de cet article implique que la peine de publication et d'affichage du jugement ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ;
4. Considérant qu'en instituant une peine obligatoire de publication et d'affichage du jugement de condamnation pour des faits de fraude fiscale, la disposition contestée vise à renforcer la répression de ce délit en assurant à cette condamnation la plus large publicité ;
5. Considérant que le juge qui prononce une condamnation pour le délit de fraude fiscale est tenu d'ordonner la publication du jugement de condamnation au Journal officiel ; qu'il doit également ordonner l'affichage du jugement ; qu'il ne peut faire varier la durée de cet affichage fixée à trois mois par la disposition contestée ; qu'il ne peut davantage modifier les modalités de cet affichage prévu, d'une part, sur les panneaux réservés à l'affichage des publications officielles de la commune où les contribuables ont leur domicile et, d'autre part, sur la porte extérieure de l'immeuble du ou des établissements professionnels de ces contribuables ; que, s'il peut décider que la publication et l'affichage seront faits de façon intégrale ou par extraits, cette faculté ne saurait, à elle seule, permettre que soit assuré le respect des exigences qui découlent du principe d'individualisation des peines ; que, dès lors, le quatrième alinéa de l'article 1741 du code général des impôts doit être déclaré contraire à la Constitution,

- **Décision n° 2010-85 QPC du 13 janvier 2011 - Établissements Darty et Fils [Déséquilibre significatif dans les relations commerciales]**

1. Considérant qu'aux termes du 2° du paragraphe I de l'article L. 442-6 du code de commerce, engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice causé le fait, par tout producteur, commerçant, industriel ou personne immatriculée au répertoire des métiers « de soumettre ou de tenter de soumettre un partenaire commercial à des obligations créant un déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties » ; que le paragraphe III du même article prévoit que l'action est introduite devant la juridiction civile ou commerciale compétente par toute personne justifiant d'un intérêt, par le ministère public, par le ministre chargé de l'économie ou par le président de l'Autorité de la concurrence ; qu'il dispose que le ministre chargé de l'économie et le ministère public peuvent demander à la juridiction saisie d'ordonner la cessation des pratiques mentionnées à l'article et peuvent aussi demander le prononcé d'une amende civile dont le montant ne peut être supérieur à 2 millions d'euros, amende qui peut être portée au triple du montant des sommes indûment versées ;
2. Considérant que, selon la société requérante, les dispositions du 2° du paragraphe I de l'article L. 442-6 portent atteinte au principe de légalité des délits et des peines consacré par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
3. Considérant que, conformément à l'article 34 de la Constitution, le législateur détermine les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales ; que, compte tenu des objectifs qu'il s'assigne en matière d'ordre public dans l'équilibre des rapports entre partenaires commerciaux, il lui est loisible d'assortir la violation de certaines obligations d'une amende civile à la condition de respecter les exigences des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 au rang desquelles figure le principe de légalité des délits et des peines qui lui impose d'énoncer en des termes suffisamment clairs et précis la prescription dont il sanctionne le manquement ;
4. Considérant que, pour déterminer l'objet de l'interdiction des pratiques commerciales abusives dans les contrats conclus entre un fournisseur et un distributeur, le législateur s'est référé à la notion juridique de déséquilibre

significatif entre les droits et obligations des parties qui figure à l'article L. 132-1 du code de la consommation reprenant les termes de l'article 3 de la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 susvisée ; qu'en référence à cette notion, dont le contenu est déjà précisé par la jurisprudence, l'infraction est définie dans des conditions qui permettent au juge de se prononcer sans que son interprétation puisse encourir la critique d'arbitraire ; qu'en outre, la juridiction saisie peut, conformément au sixième alinéa du paragraphe III de l'article L. 442-6 du code de commerce, consulter la commission d'examen des pratiques commerciales composée des représentants des secteurs économiques intéressés ; qu'eu égard à la nature pécuniaire de la sanction et à la complexité des pratiques que le législateur a souhaité prévenir et réprimer, l'incrimination est définie en des termes suffisamment clairs et précis pour ne pas méconnaître le principe de légalité des délits ;

5. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **Décision n° 2013-359 OPC du 13 décembre 2013 - Société Sud Radio Services et autre [Mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel]**

1. Considérant qu'aux termes de l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée dans sa rédaction issue de la loi du 9 juillet 2010 susvisée : « Les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires peuvent être mis en demeure de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1er et 3-1. »

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel rend publiques ces mises en demeure. »

« Les organisations professionnelles et syndicales représentatives du secteur de la communication audiovisuelle, le Conseil national des langues et cultures régionales, les associations familiales et les associations de défense des droits des femmes ainsi que les associations ayant dans leur objet social la défense des intérêts des téléspectateurs peuvent demander au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'engager la procédure de mise en demeure prévue au premier alinéa du présent article » ;

2. Considérant que, selon les sociétés requérantes, en ne garantissant pas la séparation des pouvoirs de poursuite et d'instruction et des pouvoirs de sanction au sein du Conseil supérieur de l'audiovisuel, les dispositions contestées portent atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité ainsi qu'aux droits de la défense qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables 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 juridictionnelle ; que doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

4. Considérant que les dispositions contestées ont pour origine l'article 19 de la loi du 17 janvier 1989 susvisée ; que le Conseil constitutionnel a spécialement examiné l'ensemble des dispositions de cet article dans les considérants 20 à 42 de la décision du 17 janvier 1989 susvisée et les a déclarées conformes à la Constitution ; que, postérieurement à cette déclaration de conformité à la Constitution, l'ensemble des modifications introduites dans l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 par l'article 5 de la loi du 1er février 1994 susvisée, par l'article 71 de la loi du 1er août 2000 susvisée, par les articles 37 et 78 de la loi du 9 juillet 2004 susvisée, par l'article 57 de la loi du 5 mars 2009 susvisée et par l'article 27 de la loi du 9 juillet 2010, ont eu pour objet d'étendre le champ tant des personnes soumises à la procédure de mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, que de celles qui peuvent le saisir d'une demande d'engager la procédure de mise en demeure et de modifier la référence aux principes législatifs dont le respect s'impose ; que la question prioritaire de constitutionnalité est donc recevable ;

5. Considérant que les dispositions contestées se bornent à confier au Conseil supérieur de l'audiovisuel le pouvoir de mettre en demeure les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1er et 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 ; que cette compétence est exercée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, soit à son initiative, soit à la demande des organisations et associations énumérées par les dispositions contestées ;

6. Considérant que l'éditeur, le distributeur ou l'opérateur qui ne se conforme pas à une mise en demeure prononcée en application de l'article 42 peut faire l'objet de l'une des sanctions prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel en vertu de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986, qui n'est pas renvoyé au Conseil constitutionnel ; que ces sanctions sont la suspension de l'édition, de la diffusion ou de la distribution du ou des services d'une catégorie de programme, d'une partie du programme ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires pour un mois au plus, la réduction de la durée de l'autorisation ou de la convention dans la limite d'une année, une sanction pécuniaire assortie éventuellement d'une suspension de l'édition ou de la distribution du ou des services ou d'une partie du programme, le retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention ; qu'ainsi qu'il résulte de la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989, « les pouvoirs de sanction dévolus au Conseil supérieur de l'audiovisuel ne sont susceptibles de s'exercer. . . qu'après mise en demeure des titulaires d'autorisation » ; que la mise en demeure ne peut être regardée, dans ces conditions, comme l'ouverture de la procédure de sanction prévue à l'article 42-1 mais comme son préalable ; que, dès lors, la mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition ; que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 sont inopérants ; que les dispositions contestées, qui ne sont contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

- **Décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014 - M. Joël M. [Discipline des officiers publics ou ministériels - Interdiction temporaire d'exercer]**

1. Considérant que l'article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1945 susvisée est relatif à la discipline des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires ; qu'aux termes de cet article : « Les peines disciplinaires sont :

- « 1° Le rappel à l'ordre ;
- « 2° La censure simple ;
- « 3° La censure devant la chambre assemblée ;
- « 4° La défense de récidiver ;
- « 5° L'interdiction temporaire ;
- « 6° La destitution » ;

2. Considérant que, selon le requérant, en ne prévoyant pas de durée maximale pour la peine d'interdiction temporaire, les dispositions contestées méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines, ainsi que les principes de nécessité et de proportionnalité des peines ;

3. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le 5° de l'article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1945 susvisée ;

4. Considérant que l'article 2 de l'ordonnance du 28 juin 1945 susvisée dispose : « Toute contravention aux lois et règlements, toute infraction aux règles professionnelles, tout fait contraire à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse commis par un officier public ou ministériel, même se rapportant à des faits extraprofessionnels, donne lieu à sanction disciplinaire » ; que l'action disciplinaire peut être engagée devant la chambre de discipline du conseil régional de l'ordre ou devant le tribunal de grande instance ; que seul le tribunal de grande instance peut prononcer l'interdiction temporaire ;

5. Considérant que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « 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 » ; que les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition ; que tel est le cas des peines disciplinaires instituées par l'article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1945 susvisée ;

6. Considérant, en premier lieu, que le principe de légalité des peines impose au législateur de fixer les sanctions disciplinaires en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire ;

7. Considérant que la peine disciplinaire d'interdiction temporaire s'inscrit dans une échelle de peines disciplinaires énumérées par les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1945 susvisée et dont la peine la plus élevée est la destitution qui implique, pour la personne condamnée, l'interdiction définitive d'exercer ; que, dès lors, le législateur pouvait, sans méconnaître le principe de légalité des peines, ne pas fixer de limite à la durée de l'interdiction temporaire ;

8. Considérant, en second lieu, que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits

et libertés que la Constitution garantit ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer, en matière disciplinaire, de l'absence d'inadéquation manifeste entre les peines disciplinaires encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 23 de l'ordonnance du 28 juin 1945 : « Les officiers publics ou ministériels interdits ne peuvent, pendant la durée de cette interdiction, exercer aucune activité dans leur office ou pour le compte de celui-ci » ; que, selon l'article 26, « l'officier public ou ministériel interdit ou destitué doit, dès l'époque où le jugement est devenu exécutoire s'abstenir de tout acte professionnel » ; qu'il ne peut notamment ni donner des consultations, ni rédiger des projets d'actes ni faire état dans sa correspondance de sa qualité d'officier public ou ministériel ; que l'article 20 prévoit la nomination d'un administrateur pour remplacer l'officier public ou ministériel interdit ; que l'administrateur perçoit à son profit les émoluments et autres rémunérations relatifs aux actes qu'il a accomplis et paie, à concurrence des produits de l'office, les charges afférentes au fonctionnement de celui-ci ; que l'officier public ou ministériel interdit conserve son droit de présentation ainsi que le droit d'exercer une autre activité professionnelle ;

10. Considérant qu'en prévoyant qu'un officier public ou ministériel qui a manqué aux devoirs de son état puisse être condamné à titre disciplinaire à une interdiction temporaire dans ces conditions, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe de nécessité des peines ;

11. Considérant qu'en outre, en confiant à une juridiction disciplinaire le soin de fixer la durée de l'interdiction temporaire en fonction de la gravité des manquements réprimés, ces dispositions ne méconnaissent pas le principe d'individualisation des peines ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

VII. Sur le principe d'égalité devant la loi et sur la proportionnalité des peines

- **Décision n° 2016-546 QPC du 24 juin 2016 - M. Jérôme C. [Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale]**

. En ce qui concerne l'application combinée de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts :

15. Les insuffisances volontaires de déclaration d'éléments servant à la détermination de l'assiette de l'impôt et à sa liquidation sont réprimées par l'article 1729 et par les dispositions contestées de l'article 1741. Ce dernier article précise que les sanctions qu'il prévoit s'appliquent « sans préjudice des dispositions particulières relatées dans la présente codification » et « indépendamment des sanctions fiscales applicables ».

16. Par conséquent, une personne sanctionnée sur le fondement de l'article 1729 du code général des impôts est susceptible de faire également l'objet de poursuites pénales sur le fondement de l'article 1741 du même code.

17. Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Il en découle l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale.

18. Les dispositions de l'article 1729 du code général des impôts permettent à l'administration fiscale d'infliger des sanctions pécuniaires aux contribuables notamment en cas de manquement délibéré, d'abus de droit ou de manœuvres frauduleuses. Ces sanctions, dont le niveau varie selon la nature de l'infraction et en proportion des droits éludés, s'ajoutent à l'impôt dû et sont recouvrées suivant les mêmes règles. Elles visent à garantir la perception de la contribution commune et à préserver les intérêts financiers de l'État. Elles assurent le bon fonctionnement du système fiscal qui repose sur la sincérité et l'exactitude des déclarations souscrites par les contribuables.

19. Les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts répriment la dissimulation frauduleuse d'éléments nécessaires à l'établissement de l'impôt principalement par des amendes et des peines d'emprisonnement. Elles visent ainsi à garantir l'accomplissement volontaire par les contribuables de leurs obligations fiscales. Les poursuites engagées sur le fondement de l'article 1741 ont un caractère public qui leur confère une exemplarité et une portée dissuasive supplémentaire pour l'ensemble des personnes susceptibles de manquer frauduleusement à leurs obligations fiscales. L'article 1741 du code général des impôts permet également de recouvrer la contribution commune dès lors que toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation sur son fondement est, par application de l'article 1745 du même code, solidairement tenue avec le redevable légal au paiement de l'impôt fraudé et des majorations afférentes.

20. Il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 1729 comme les dispositions contestées de l'article 1741 permettent d'assurer ensemble la protection des intérêts financiers de l'État ainsi que l'égalité devant l'impôt, en poursuivant des finalités communes, à la fois dissuasive et répressive. Le recouvrement de la nécessaire contribution publique et l'objectif de lutte contre la fraude fiscale justifient l'engagement de procédures complémentaires dans les cas de fraudes les plus graves. Aux contrôles à l'issue desquels l'administration fiscale applique des sanctions pécuniaires peuvent ainsi s'ajouter des poursuites pénales dans des conditions et selon des procédures organisées par la loi.

21. Le principe de nécessité des délits et des peines ne saurait interdire au législateur de fixer des règles distinctes permettant l'engagement de procédures conduisant à l'application de plusieurs sanctions afin d'assurer une répression effective des infractions. Ce principe impose néanmoins que les dispositions de l'article 1741 ne s'appliquent qu'aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt. Cette gravité peut résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention.

22. La combinaison des exigences constitutionnelles découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et de celles découlant de son article 13 permet que, dans les conditions énoncées aux paragraphes 20 à 21, les contribuables auteurs des manquements les plus graves puissent faire l'objet de procédures complémentaires et de sanctions proportionnées en application de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741.

23. Sous les réserves énoncées aux paragraphes 13 et 21, l'application combinée de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts ne peut donc être regardée comme conduisant à l'engagement de poursuites différentes aux fins de sanctions de faits identiques en application de corps de règles distincts et ne méconnaît pas le principe de nécessité des délits et des peines.

24. Si l'éventualité que deux procédures soient engagées peut conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues. Sous cette réserve, l'application combinée des dispositions de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts ne méconnaît pas le principe de proportionnalité des peines.

25. Sous les réserves énoncées aux paragraphes 13, 21 et 24, l'article 1729 et les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit. Dans ces conditions, ils doivent être déclarés conformes à la Constitution.

VIII. Sur la séparation des pouvoirs et l'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 63

Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2008-566 DC du 9 juillet 2008- Loi organique relative aux archives du Conseil constitutionnel

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été adoptée sur le fondement de l'article 63 de la Constitution et dans le respect des règles de procédure prévues par son article 46 ;
2. Considérant que l'article 1er de la loi organique modifie l'article 58 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée ; qu'il fixe à vingt-cinq ans à compter de la date de chaque document la période à l'expiration de laquelle est ouverte la consultation des archives du Conseil constitutionnel ; qu'il rend applicable à ces dernières douze articles du code du patrimoine, tels qu'ils résultent de la loi susvisée relative aux archives, adoptée le même jour ; que son article 2 fixe l'entrée en vigueur de ces dispositions au 1er janvier 2009 ;
3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 63 de la Constitution : « Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel » ; que, par suite, le régime des archives du Conseil constitutionnel, qui n'est pas dissociable des conditions dans lesquelles le Conseil exerce ses missions, relève du domaine de la loi organique ;
4. Considérant, en deuxième lieu, qu'il est loisible au législateur organique de rendre applicable à des matières relevant du domaine de la loi organique des dispositions ayant valeur de loi ordinaire ; que celles-ci sont rendues applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de l'adoption définitive de cette loi organique ;
5. Considérant que, par l'article 1er, le législateur organique a ainsi rendu applicables aux archives du Conseil constitutionnel les dispositions suivantes du code du patrimoine, telles qu'elles résultent de la loi susvisée relative aux archives : l'article L. 211-3 soumettant au secret professionnel les agents chargés de la collecte des archives ; l'article L. 212-1 instaurant l'imprescriptibilité des archives ; les articles L. 212-2 et L. 212-3 définissant les modalités selon lesquelles sont sélectionnées ou éliminées les archives ; l'article L. 212-4 relatif aux modalités de conservation des archives ; l'article L. 213-3 permettant leur consultation anticipée ; enfin, les articles L. 214-1, L. 214-3, L. 214-4, L. 214-5, L. 214-9 et L. 214-10 instaurant des sanctions pénales ou administratives, en particulier en cas de destruction d'archives ;
6. Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte de l'ensemble des dispositions du titre VII de la Constitution que le constituant a entendu garantir l'indépendance du Conseil constitutionnel ;

7. Considérant, d'une part, qu'en permettant la libre consultation des archives qui procèdent de l'activité du Conseil constitutionnel à l'expiration d'un délai de 25 ans, l'article 1er de la loi organique ne porte pas atteinte à l'indépendance du Conseil constitutionnel ;
8. Considérant, d'autre part, que les articles L. 212-2 et L. 212-3 du code du patrimoine exigent, pour fixer la liste des documents à éliminer, un « accord » entre l'autorité qui les a produits ou reçus et l'administration des archives ; que le I de l'article L. 213-3 prévoit que l'autorisation de consulter des documents d'archives publiques avant l'expiration du délai de 25 ans est délivrée par l'administration des archives « après accord de l'autorité dont émanent les documents » ; qu'un dispositif identique est prévu au II du même article pour l'ouverture anticipée des fonds ; que ces dispositions, qui exigent dans chaque cas un accord du Conseil constitutionnel, ne portent atteinte ni à l'indépendance de celui-ci, ni au principe de la séparation des pouvoirs garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
9. Considérant, enfin, que le II de l'article L. 212-4 prévoit que la conservation des documents d'archives publiques non encore sélectionnés est assurée « sous le contrôle scientifique et technique de l'administration des archives » ; que ce contrôle, qui ne confère pas à cette administration de pouvoir de décision, a pour objet d'assister le Conseil constitutionnel dans la protection et la conservation de ses archives ; que, dès lors, il ne porte atteinte ni à l'indépendance de ce dernier, ni au principe de la séparation des pouvoirs ;
10. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article 55 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, prise sur le fondement de l'article 63 précité de la Constitution : « Les modalités d'application de la présente ordonnance pourront être déterminées par décret en conseil des ministres, après consultation du Conseil constitutionnel et avis du Conseil d'État » ;
11. Considérant que les renvois à un décret en Conseil d'État, opérés par le dernier alinéa de l'article L. 212-1 pour préciser l'action en revendication d'archives publiques, par le I de l'article L. 212-4 pour fixer les conditions de versement des archives publiques sélectionnées, par le II de l'article L. 212-4 pour le dépôt des archives non sélectionnées et par l'article L. 214-10 pour fixer les conditions d'interdiction d'accès aux locaux d'archives pour les personnes ayant commis des faits susceptibles d'entraîner une condamnation pénale, constituent des modalités d'application du nouvel article 58 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée ; que, par suite, conformément à l'article 55 de la même ordonnance, les décrets en Conseil d'État applicables aux archives du Conseil constitutionnel devront donner lieu à une consultation du Conseil constitutionnel et à une délibération du conseil des ministres ;
12. Considérant que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel n'est pas contraire à la Constitution,

- **Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013 - Loi relative à la transparence de la vie publique**

En ce qui concerne les griefs tirés de l'atteinte à la séparation des pouvoirs :

42. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;
43. Considérant, en premier lieu, que, si le 1^o du paragraphe I de l'article 20 dispose que la Haute autorité reçoit des députés et des sénateurs leurs déclarations de situation patrimoniale et leurs déclarations d'intérêts et d'activités, en assure la vérification, le contrôle et la publicité, ces dispositions se bornent à rappeler, dans le cadre de la présentation générale des compétences de cette autorité, les pouvoirs qui lui sont conférés par les articles L.O. 135-1 et L.O. 135-2 du code électoral tels qu'ils résultent de l'article 1er de la loi organique relative à la transparence de la vie publique adoptée définitivement par le Parlement le 17 septembre 2013 ; que, dans sa décision n° 2013-675 DC susvisée, le Conseil constitutionnel a examiné la conformité à la Constitution de ces deux articles ; que, dirigé contre les dispositions de la loi, le grief tiré de ce que les pouvoirs de la Haute autorité à l'égard des députés et des sénateurs méconnaîtraient la séparation des pouvoirs doit être écarté ;
44. Considérant, en deuxième lieu, que le 5^o du paragraphe I de l'article 11 a pour effet de soumettre aux obligations de déclaration de situation patrimoniale et de déclaration d'intérêts les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat ; que le 2^o du paragraphe I de l'article 20 permet à la Haute autorité de faire injonction aux personnes mentionnées à l'article 11 de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts ; que la méconnaissance d'une telle injonction est pénalement réprimée par le paragraphe II de l'article 26 ;
45. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs ne fait obstacle ni à ce que la loi soumette les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat à l'obligation de déclarer à une autorité administrative indépendante leur situation patrimoniale ainsi que leurs intérêts publics et privés ni à ce que cette autorité contrôle l'exactitude et la sincérité de ces déclarations, se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts et porte à la connaissance du Président de l'Assemblée nationale ou du Président

du Sénat les éventuels manquements ; que, toutefois, les dispositions du 2° du paragraphe I de l'article 20 de la loi ne sauraient, sans méconnaître les exigences de la séparation des pouvoirs, autoriser la Haute autorité à adresser aux personnes visées au 5° du paragraphe I de l'article 11, lesquelles relèvent de la seule autorité du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, une injonction de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts ;

46. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions de l'article 16 de la Déclaration de 1789 impliquent, en outre, le respect du caractère spécifique des fonctions juridictionnelles, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement, ainsi que le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable ; que, toutefois, ni les dispositions de l'article 7, qui prévoient la saisine du parquet par la Haute autorité, ni celles de l'article 26, qui instituent des sanctions pénales, ne portent atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ou à celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire garantie par l'article 64 de la Constitution ;

47. Considérant, en quatrième lieu, que le paragraphe II de l'article 19 de la loi fixe la composition de cette autorité administrative indépendante et les modalités de nomination de ses membres ; qu'ainsi, elle est composée, outre son président nommé par décret du Président de la République, de deux conseillers d'État, deux conseillers à la Cour de cassation, deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes et deux personnalités qualifiées ; que le paragraphe III de cet article 19 dispose que ses membres sont nommés pour une durée de six ans non renouvelable ; que le paragraphe IV fixe les incompatibilités et les obligations auxquelles sont soumis ses membres ; que le paragraphe V fixe les conditions dans lesquelles sont recrutées les personnes qui l'assistent dans l'exercice de ses missions ; que le paragraphe VI dispose notamment que le président de la Haute autorité est ordonnateur des crédits qui lui sont affectés ; que, par ces dispositions, sont instituées des garanties de nature à assurer l'indépendance et l'impartialité nécessaires pour que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique puisse exercer les missions qui lui sont confiées ;

48. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 45, les dispositions précitées ne méconnaissent pas la séparation des pouvoirs ;

- **Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 - Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale**

- SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION ET AU FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :

4. Considérant que les articles 1^{er} à 18 de la résolution modifient les dispositions du titre Ier du règlement relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée nationale ;

En ce qui concerne les articles 4 et 5 de la résolution :

5. Considérant que les articles 4 et 5 de la résolution modifient respectivement les articles 15 et 18 du règlement ; que l'article 15 du règlement est relatif aux pouvoirs des questeurs ; que son article 18 est relatif aux services de l'Assemblée nationale ;

6. Considérant qu'aux termes des dispositions insérées par l'article 4 de la résolution dans l'article 15 du règlement, dans un nouveau deuxième alinéa : « Les questeurs déterminent et mettent en œuvre les conditions du dialogue social et de la négociation d'un statut des collaborateurs parlementaires avec les organisations de ceux-ci. Ils rendent compte au Bureau de l'exercice de cette mission » ; qu'aux termes des dispositions insérées par l'article 5 de la résolution dans l'article 18 du règlement, dans un nouveau second alinéa : « Les députés peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs parlementaires, qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les seuls employeurs. Ils bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs. Ces collaborateurs bénéficient d'un statut, négocié avec les organisations de collaborateurs, dans des conditions fixées par les questeurs » ;

7. Considérant que l'article 4 de la résolution habilite les questeurs à déterminer et mettre en œuvre les conditions de la négociation d'un « statut » des collaborateurs parlementaires avec les organisations représentatives de ces derniers, qui sont liés par un contrat de droit privé aux députés qu'ils assistent ; que la dernière phrase insérée dans l'article 18 du règlement par l'article 5 de la résolution prévoit que ces collaborateurs bénéficient du statut mentionné ci-dessus ;

8. Considérant que ces dispositions, qui ne sont relatives ni à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée nationale, ni à la procédure législative, ni au contrôle de l'action du Gouvernement, ne sont pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans le règlement de l'Assemblée nationale ; que, par suite, l'article 4 et la dernière phrase insérée dans l'article 18 du règlement par l'article 5 de la résolution doivent être déclarés contraires à la Constitution ; que le surplus de l'article 5 n'est pas contraire à la Constitution

IX. Sur la modification du cadre légal des traitements d'antécédents judiciaires

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 2

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 63

Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2017-670 QPC du 27 octobre 2017 - M. Mikhail P. [Effacement anticipé des données à caractère personnel inscrites dans un fichier de traitement d'antécédents judiciaires]

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. La présente question a été soulevée à l'occasion d'un pourvoi en cassation contre une décision rendue le 21 novembre 2016 par la chambre de l'instruction d'une cour d'appel rejetant une demande d'effacement de données personnelles du fichier de traitement d'antécédents judiciaires. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi de l'article 230-8 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de la loi du 3 juin 2016 mentionnée ci-dessus.

2. L'article 230-8 du code de procédure pénale, dans cette rédaction, est relatif aux fichiers d'antécédents judiciaires que peuvent mettre en œuvre les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Il prévoit : « Le traitement des données à caractère personnel est opéré sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent qui demande qu'elles soient effacées, complétées ou rectifiées, notamment en cas de requalification judiciaire. La rectification pour requalification judiciaire est de droit. Le procureur de la République se prononce sur les suites qu'il convient de donner aux demandes d'effacement ou de rectification dans un délai d'un mois. En cas de décision de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive, les données personnelles concernant les personnes mises en cause sont effacées, sauf si le procureur de la République en prescrit le maintien, auquel cas elle fait l'objet d'une mention. Lorsque le procureur de la République prescrit le maintien des données personnelles relatives à une personne ayant bénéficié d'une décision d'acquiescement ou de relaxe devenue définitive, il en avise la personne concernée. Les décisions de non-lieu et de classement sans suite font l'objet d'une mention, sauf si le procureur de la République ordonne l'effacement des données personnelles. Lorsqu'une décision fait l'objet d'une mention, les données relatives à la personne concernée ne peuvent faire l'objet d'une consultation dans le cadre des enquêtes administratives prévues aux articles L. 114-1, L. 234-1 à L. 234-3 du code de la sécurité intérieure et à l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Les décisions du procureur de la République prévues au présent alinéa ordonnant le maintien ou l'effacement des données personnelles sont prises pour des raisons liées à la finalité du fichier au regard de la nature ou des circonstances de commission de l'infraction ou de la personnalité de l'intéressé.

« Les décisions d'effacement ou de rectification des informations nominatives prises par le procureur de la République sont portées à la connaissance des responsables de tous les traitements automatisés pour lesquels, sous réserve des règles d'effacement ou de rectification qui leur sont propres, ces mesures ont des conséquences sur la

durée de conservation des données personnelles.

« Les décisions du procureur de la République en matière d'effacement ou de rectification des données personnelles sont susceptibles de recours devant le président de la chambre de l'instruction.

« Le procureur de la République dispose pour l'exercice de ses fonctions d'un accès direct aux traitements automatisés de données à caractère personnel mentionnés à l'article 230-6 ».

3. Le requérant soutient que ces dispositions méconnaissent le droit au respect de la vie privée en ce qu'elles permettent aux seules personnes ayant bénéficié d'une décision d'acquittement, de relaxe, de non-lieu ou de classement sans suite d'obtenir un effacement anticipé des données à caractère personnel les concernant inscrites au sein d'un fichier de traitement d'antécédents judiciaires. En excluant les personnes déclarées coupables d'une infraction mais dispensées de peine du bénéfice de cette mesure, ces dispositions porteraient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, compte tenu de la nature des données enregistrées, de leur durée de conservation, de la finalité de police du fichier et de son périmètre d'utilisation.

4. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le premier alinéa de l'article 230-8 du code de procédure pénale.

- Sur la recevabilité :

5. Selon les dispositions combinées du troisième alinéa de l'article 23-2 et du troisième alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 mentionnée ci-dessus, le Conseil constitutionnel ne peut être saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à une disposition qu'il a déjà déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une de ses décisions, sauf changement des circonstances.

6. L'article 230-8 du code de procédure pénale a été créé par la loi du 14 mars 2011 mentionnée ci-dessus. Le Conseil constitutionnel a spécialement examiné cet article dans les considérants 11 à 13 de la décision du 10 mars 2011 mentionnée ci-dessus et l'a déclaré conforme à la Constitution. Postérieurement à cette déclaration de conformité, le premier alinéa de l'article 230-8 a été modifié par la loi du 3 juin 2016, s'agissant en particulier des hypothèses dans lesquelles des données peuvent être effacées d'un fichier d'antécédents judiciaires et des raisons pour lesquelles cet effacement peut être décidé. Les dispositions contestées étant ainsi différentes de celles ayant fait l'objet de la déclaration de conformité, la question prioritaire de constitutionnalité est recevable.

- Sur le fond :

7. La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

8. En application de l'article 230-6 du code de procédure pénale, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel recueillies au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance ou au cours des investigations exécutées sur commission rogatoire et concernant tout crime ou délit et certaines contraventions de la cinquième classe. En application du premier alinéa de l'article 230-7 du même code, ces traitements peuvent contenir des informations sur les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteurs ou complices, à la commission de ces infractions.

9. En application des dispositions contestées, ces traitements sont opérés sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent. En cas de décision de relaxe ou d'acquittement devenue définitive, les données personnelles concernant les personnes mises en cause sont effacées, sauf si le procureur de la République en prescrit le maintien. Le procureur de la République peut également ordonner l'effacement des données personnelles en cas de décision de non-lieu ou de classement sans suite. En application de l'article 230-9 du code de procédure pénale, un magistrat est chargé de suivre la mise en œuvre et la mise à jour de ces traitements. Il dispose des mêmes pouvoirs d'effacement que le procureur de la République. Il résulte d'une jurisprudence constante qu'aucune personne mise en cause autre que celles ayant fait l'objet d'une décision d'acquittement, de relaxe, de non-lieu ou de classement sans suite ne peut obtenir, sur le fondement des dispositions contestées, l'effacement des données qui la concernent. En autorisant la création de traitements de données à caractère personnel recensant des antécédents judiciaires et l'accès à ces traitements par des autorités investies par la loi d'attributions de police judiciaire et par certains personnels investis de missions de police administrative, le législateur a entendu leur confier un outil d'aide à l'enquête judiciaire et à certaines enquêtes administratives. Il a ainsi poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et de prévention des atteintes à l'ordre public.

10. Toutefois, en premier lieu, en prévoyant que les fichiers d'antécédents judiciaires peuvent contenir les informations recueillies au cours d'une enquête ou d'une instruction concernant une personne à l'encontre de laquelle il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elle ait pu participer à la commission de certaines infractions, le législateur a permis que figurent dans ce fichier des données particulièrement sensibles.

Ainsi, l'article R. 40-26 du code de procédure pénale prévoit que peuvent être enregistrés les éléments d'état civil, la profession ou la situation familiale de la personne et une photographie comportant des caractéristiques techniques permettant de recourir à un dispositif de reconnaissance faciale.

11. En deuxième lieu, les fichiers d'antécédents judiciaires sont susceptibles de porter sur un grand nombre de personnes dans la mesure où y figurent des informations concernant toutes les personnes mises en cause pour un crime, un délit et certaines contraventions de la cinquième classe.

12. En troisième lieu, le législateur n'a pas fixé la durée maximum de conservation des informations enregistrées dans un fichier d'antécédents judiciaires. Ainsi, l'article R. 40-27 du code de procédure pénale prévoit qu'elles sont conservées pendant une durée comprise entre cinq ans et quarante ans selon l'âge de l'individu et la nature de l'infraction.

13. En dernier lieu, ces informations peuvent être consultées non seulement aux fins de constatation des infractions à la loi pénale, de rassemblement des preuves de ces infractions et de recherche de leurs auteurs, mais également à d'autres fins de police administrative.

14. Dès lors, en privant les personnes mises en cause dans une procédure pénale, autres que celles ayant fait l'objet d'une décision d'acquiescement, de relaxe, de non-lieu ou de classement sans suite, de toute possibilité d'obtenir l'effacement de leurs données personnelles inscrites dans le fichier des antécédents judiciaires, les dispositions contestées portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée. Le premier alinéa de l'article 230-8 du code de procédure pénale doit donc être déclaré contraire à la Constitution.

- Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

15. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

16. Le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement. Il ne lui appartient pas d'indiquer les modifications qui doivent être retenues pour qu'il soit remédié à l'inconstitutionnalité constatée. L'abrogation immédiate des dispositions contestées aurait pour effet de priver l'ensemble des personnes inscrites dans un fichier d'antécédents judiciaires ayant bénéficié d'un acquiescement, d'une relaxe, d'un non-lieu ou d'un classement sans suite, de la possibilité d'obtenir l'effacement de leurs données personnelles. Elle entraînerait ainsi des conséquences manifestement excessives. Par suite, il y a lieu de reporter au 1er mai 2018 la date de l'abrogation des dispositions contestées.