



Commentaire

Décision n° 2022-1019 QPC du 27 octobre 2022

M. Bruno M.

(Composition des instances disciplinaires de l'ordre des experts-comptables)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 27 juillet 2022 par le Conseil d'État (décision n° 440070 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Bruno M., portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 49 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable, dans sa rédaction résultant de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, et de l'article 50 de la même ordonnance, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004 portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles.

Dans sa décision n° 2022-1019 QPC du 27 octobre 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

1. – L'organisation de la profession d'expert-comptable

* L'activité d'expertise-comptable est une profession dont les missions sont définies par l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable¹.

Selon l'article 2 de cette ordonnance, l'expert-comptable est « *celui qui fait profession habituelle de réviser et d'apprécier les comptabilités des entreprises et*

¹ Il s'agit de l'une des ordonnances prises par le Gouvernement provisoire de la République française, lesquelles ont valeur législative (voir, par exemple, s'agissant de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels, la décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, *M. Éric M. [Discipline des notaires]*).

organismes auxquels il n'est pas lié par un contrat de travail. Il est également habilité à attester la régularité et la sincérité des bilans et des comptes de résultats ».

À l'instar d'autres professions libérales, la profession d'expert-comptable est organisée autour d'un ordre, soumis au pouvoir de tutelle du ministre chargé de l'économie et qui a pour objet « *d'assurer la défense de l'honneur et l'indépendance de la profession qu'il représente* »².

Son exercice est subordonné à l'inscription au tableau de l'ordre des experts-comptables³, à laquelle une personne physique ou morale ne peut prétendre que si elle satisfait à des conditions d'honorabilité et de qualifications professionnelles précisées par le décret n° 2012-432 du 30 mars 2012 relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable⁴.

* L'ordre des experts-comptables est administré par un conseil supérieur⁵ et des conseils régionaux dont les membres sont élus.

Le conseil supérieur est notamment chargé de définir les règles professionnelles et déontologiques applicables aux membres inscrits au tableau et de représenter l'ordre auprès des pouvoirs publics.

Les conseils régionaux sont quant à eux chargés de surveiller, dans leur circonscription, l'exercice de la profession d'expert-comptable et, notamment, de saisir les instances disciplinaires « *des fautes professionnelles relevées à l'encontre des membres de l'ordre, des succursales représentées par le représentant ordinal et des personnes soumises à sa surveillance et à son contrôle disciplinaire* »⁶.

* L'ordre des experts-comptables assure par ailleurs la discipline de la profession.

Les articles 141 à 169 du décret du 30 mars 2012 précité définissent les devoirs qui s'imposent aux experts-comptables, qu'ils exercent à titre individuel ou sous la forme de sociétés d'expertise comptable ou d'associations de gestion et de comptabilité. Ces dispositions constituent le code de déontologie des professionnels de l'expertise comptable.

² Article 1^{er} de l'ordonnance du 19 septembre 1945 précitée.

³ Article 3 de la même ordonnance.

⁴ Ces conditions d'accès à la profession sont prévues aux articles 45 à 131 du décret du 30 mars 2012 précité.

⁵ Depuis l'adoption de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante (voir *infra*), cette instance est dénommée « *conseil national* ».

⁶ Article 31 de l'ordonnance du 19 septembre 1945.

L'article 179 de ce même décret dispose que « *Toute contravention aux lois et règlements qui régissent l'activité de l'expertise comptable, toute infraction aux règles professionnelles, tout manquement à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse, même se rapportant à des faits non liés à l'activité professionnelle, expose les personnes mentionnées à l'article 170 du présent décret qui en sont l'auteur [...] aux mesures et sanctions disciplinaires énoncées aux articles 53 et 53 bis de l'ordonnance du 19 septembre 1945* »⁷.

De tels manquements ressortissent, en première instance et en appel, de la compétence de juridictions administratives spécialisées.

Ainsi, les chambres régionales de discipline, instituées auprès de chaque conseil régional de l'ordre, connaissent en premier ressort des manquements commis par les personnes inscrites au tableau de l'ordre des experts-comptables et exerçant sous la forme libérale. La discipline des associations de gestion et de comptabilité relève quant à elle de la compétence de la commission nationale, placée auprès du conseil supérieur de l'ordre⁸.

Les décisions prises par les chambres régionales de discipline et la commission nationale sont susceptibles d'appel, dans un délai d'un mois à compter de leur notification⁹, devant la chambre nationale de discipline instituée auprès du conseil supérieur de l'ordre.

Les décisions prises par cette dernière peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État¹⁰.

2. – La composition et le fonctionnement des instances disciplinaires de l'ordre des experts-comptables (*les dispositions objet de la décision commentée*)

* Conformément à l'article 49 de l'ordonnance du 19 septembre 1945, dans sa rédaction résultant de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 précitée, la chambre régionale de discipline est composée d'un président, désigné par le premier président de la cour

⁷ Ces sanctions sont, dans un ordre de gravité croissant, l'avertissement dans le cabinet du président de l'instance disciplinaire de première instance, la réprimande, le blâme avec inscription au dossier, la suspension pour une durée déterminée avec sursis, la suspension pour une durée déterminée et la radiation du tableau comportant interdiction définitive d'exercer la profession.

⁸ Articles 49 *bis* de l'ordonnance du 19 septembre 1945 et 174 du décret du 30 mars 2012.

⁹ Article 192 du décret du 30 mars 2012. Selon ce même article, ont qualité pour faire appel l'expert-comptable intéressé, le plaignant et le commissaire du Gouvernement.

¹⁰ Selon une jurisprudence ancienne et constante, les décisions prises par un ordre professionnel pour l'exécution de ses missions de service public constituent des actes administratifs dont le contentieux relève de la compétence de la juridiction administrative (CE Ass., 2 avril 1943, *Bouguen*, n° 72210).

d'appel dans le ressort de laquelle est situé le conseil régional parmi les magistrats du siège de cette cour, et de deux membres du conseil régional de l'ordre, élus par ce conseil lors de chaque renouvellement. Un président suppléant et des membres suppléants sont désignés dans les mêmes conditions.

Les modalités de fonctionnement de cette instance disciplinaire ont été précisées par le décret du 30 mars 2012.

Le président de la chambre régionale, qui peut recevoir une plainte de toute personne ayant un intérêt à agir, a la faculté de la classer sans suite s'il estime que les faits dénoncés ne justifient pas l'engagement de poursuites¹¹. Dans le cas contraire, il désigne comme rapporteur l'un des membres titulaires ou suppléants de la chambre régionale de discipline¹². Il doit alors faire connaître à l'intéressé l'objet de la poursuite et le nom du rapporteur¹³ et l'informer qu'il peut être assisté du conseil de son choix.

Le rapporteur procède à toute mesure d'instruction qu'il estime nécessaire. Il peut notamment entendre le plaignant et l'intéressé ainsi que toute personne susceptible d'éclairer l'instruction. Il doit en principe déposer son rapport dans un délai de trois mois suivant sa désignation¹⁴.

Au vu des éléments recueillis au cours de l'instruction, le président de la commission régionale de discipline décide s'il y a lieu d'exercer l'action disciplinaire. S'il

¹¹ Article 179 du décret du 30 mars 2012. Cette décision de classement peut faire l'objet d'un appel devant le président de la chambre nationale de discipline. Cette même faculté est reconnue au président de la commission nationale de discipline saisie d'une plainte déposée contre une association de gestion et de comptabilité.

¹² Article 181 du même décret. Selon les écritures de la Première ministre et du conseil national de l'ordre des experts-comptables, dans la pratique, le président suppléant se chargerait de la désignation du rapporteur tandis que le président titulaire siégerait au sein de la formation de jugement.

¹³ Le Conseil d'État a jugé sur ce point que « *la désignation d'un rapporteur par le président de la chambre régionale de discipline, saisi d'une réclamation ou d'une plainte, a pour seul objet de permettre l'instruction de l'affaire et n'implique, par elle-même, aucun préjugement quant au bien-fondé de l'action disciplinaire engagée à l'encontre de la personne mise en cause ; que si le président de la chambre régionale de discipline a la faculté de proposer à la chambre de classer l'affaire, s'il estime qu'il n'y a pas lieu à poursuites, ou de différer celles-ci, dans les hypothèses où il ne peut être immédiatement statué, le non-usage de cette faculté ne saurait davantage être regardé comme révélant une appréciation qui ferait obstacle à ce qu'il puisse, au regard notamment des exigences attachées au principe d'impartialité rappelées par l'article 6, paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, valablement délibérer pour la suite de l'affaire* » (CE, 9 juillet 2007, n° 258552).

¹⁴ Article 182 du décret du 30 mars 2012. Au vu de ce rapport, le président de l'instance disciplinaire peut ordonner un complément d'instruction qu'il confie soit au rapporteur préalablement chargé de l'affaire, soit à un autre rapporteur. Il lui fixe un délai non renouvelable d'une durée maximale de trois mois pour la production de son rapport.

considère que les faits justifient une sanction autre que l'avertissement dans son cabinet, il cite l'intéressé à comparaître devant la chambre de discipline¹⁵.

Au cours de l'audience, il est donné lecture du rapport, puis la personne poursuivie, qui peut être assistée ou représentée par le conseil de son choix, est interrogée par le président de l'instance disciplinaire et, sur autorisation de celui-ci, par ses autres membres et le commissaire du Gouvernement¹⁶.

Les décisions, qui sont prises à la majorité des voix, doivent être motivées et mentionner le nom des membres de l'instance disciplinaire et du rapporteur ainsi que la présence du commissaire du Gouvernement¹⁷.

* L'article 50 de l'ordonnance du 19 septembre 1945, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004 précitée, définit la composition de la chambre nationale de discipline.

À l'instar des chambres régionales, elle est présidée par un magistrat professionnel, désigné par le garde des sceaux parmi les présidents de chambre de la cour d'appel de Paris. Elle est par ailleurs composée d'un conseiller référendaire à la Cour des comptes et d'un fonctionnaire, tous deux désignés par le ministre de l'économie et des finances, ainsi que de deux membres du conseil supérieur de l'ordre, élus par ce conseil lors de chaque renouvellement. Un président et des membres suppléants sont désignés dans les mêmes conditions.

Conformément à l'article 192 du décret du 30 mars 2012, la procédure en appel suit les mêmes règles qu'en première instance et « *Aucun des juges ayant siégé en première instance ne peut connaître de l'affaire en appel* ».

* Les articles 49 et 50 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 ont été récemment modifiés par la loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante (comme indiqué plus bas, les dispositions objet de la décision commentée ont été examinées dans leur version antérieure à cette loi).

Selon l'exposé des motifs du projet de loi déposé au Sénat par le Gouvernement¹⁸, cette réforme avait « *pour objet de sécuriser juridiquement la procédure disciplinaire*

¹⁵ Article 183 du décret précité. La convocation doit comporter, à peine de nullité, l'indication des obligations législatives ou réglementaires auxquelles il est reproché à la personne poursuivie d'avoir contrevenu et des faits à l'origine de la poursuite (article 184 du même décret).

¹⁶ Article 185 du décret du 30 mars 2012.

¹⁷ Article 187 du décret du 30 mars 2012.

¹⁸ Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante, n° 869, déposé au Sénat le 29 septembre 2021.

des experts-comptables et d'augmenter le nombre de magistrats au sein des instances disciplinaires de l'ordre des experts-comptables ». Cet exposé précisait : « *afin de se conformer au principe général en matière de discipline, posé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011) et en conformité avec la Cour européenne des droits de l'homme, il convient de prévoir dans la loi, pour la procédure disciplinaire des experts-comptables, une dissociation entre les fonctions de poursuite et celles de jugement et de sanction. La mesure prévoit ainsi de remplacer l'actuel dispositif comportant un magistrat, président de la chambre disciplinaire, et son suppléant, par trois magistrats (un président, un magistrat chargé de l'instruction et des poursuites et un suppléant)* »¹⁹.

C'est ainsi que les articles 49 et 50 de l'ordonnance du 19 septembre 1945, dans leur rédaction actuellement en vigueur, prévoient désormais qu'un « *magistrat chargé des poursuites* »²⁰ est rattaché à la chambre régionale de discipline ainsi qu'à la chambre nationale de discipline. Ce magistrat nomme un rapporteur, chargé d'instruire l'affaire, et décide le cas échéant, au vu des éléments recueillis au cours de l'instruction, de notifier aux parties intéressées les griefs retenus.

Ces dispositions prévoient en outre que le rapporteur et le magistrat chargé des poursuites ne participent pas aux délibérations sur les affaires que ce dernier a renvoyées devant la chambre régionale ou nationale de discipline²¹.

Comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, ont ainsi été inscrites dans la loi « *trois principales garanties procédurales d'impartialité : la nomination du rapporteur par le magistrat chargé des poursuites ; le renvoi de l'affaire par ce dernier, au vu de l'instruction, devant la chambre régionale de discipline avec notification aux parties des griefs retenus ; l'absence de participation aux délibérations du rapporteur comme du magistrat chargé des poursuites* »²².

¹⁹ Le second objet de cette réforme était de tirer les conséquences de la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par le Conseil constitutionnel à propos des dispositions de l'article 53 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 relatives au sursis à exécution de la peine de suspension qui emporte interdiction temporaire d'exercice de la profession d'expert-comptable (décision n° 2019-815 QPC du 29 novembre 2019, *Mme Carole L. [Révocation du sursis à exécution d'une sanction disciplinaire]*).

²⁰ Au sein des chambres régionales de discipline, le magistrat chargé des poursuites est désigné par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle le conseil régional de l'ordre a son siège, parmi les magistrats en activité ou honoraires de cette cour et des autres cours d'appel de la circonscription du conseil régional de l'ordre. Au sein de la chambre nationale de discipline, il est nommé par le garde des sceaux parmi les présidents de chambre de la cour d'appel de Paris.

²¹ Un dispositif similaire a été mis en place pour la commission nationale chargée, en première instance, de la discipline des associations de gestion et de comptabilité (article 49 *bis* de l'ordonnance du 19 septembre 1945) et pour les chambres disciplinaires de première instance spécifiques instituées par la loi du 14 février 2022, afin de tenir compte des particularités de la région Ile-de-France et de certaines collectivités d'outre-mer (articles 49-1 à 49-3 de la même ordonnance).

²² CE, avis n° 403701 du 28 septembre 2021.

B. – Origine de la QPC et question posée

Par décision du 18 décembre 2017, une chambre régionale de discipline de l'ordre des experts-comptables avait déclaré M. Bruno M. coupable de différents manquements à ses obligations déontologiques et prononcé à son encontre un blâme avec inscription au dossier.

Cette décision avait été confirmée en appel par la chambre nationale de discipline.

M. Bruno M. avait formé un pourvoi en cassation et, à cette occasion, avait soulevé une QPC portant sur les articles 49 et 50 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 précitée, « *dans leur rédaction antérieure à leur modification par l'article 13 de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022* ».

Dans sa décision du 27 juillet 2022 précitée, le Conseil d'État avait jugé que « *Le moyen tiré de ce [que ces dispositions] méconnaîtraient le principe d'impartialité des juridictions garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 au motif qu'elles ne garantissent pas la séparation entre les fonctions d'accusation, d'instruction et de jugement soulève une question présentant un caractère sérieux* ». Il avait donc renvoyé cette question au Conseil constitutionnel.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant reprochait aux dispositions renvoyées de ne pas prévoir la séparation entre les fonctions de poursuite et d'instruction et celles de jugement dans la procédure devant les instances disciplinaires de l'ordre des experts-comptables. Elles méconnaissaient ainsi, selon lui, les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions.

A. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – Généralités sur les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions

* Le Conseil constitutionnel rattache à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 le droit à un recours juridictionnel effectif, les droits de la défense, le droit à un procès

équitable et, enfin, l'indépendance et l'impartialité des juridictions²³. Il juge, de longue date, que les principes d'indépendance et d'impartialité sont « *indissociable[s] de l'exercice de fonctions judiciaires* »²⁴ ou « *juridictionnelles* »²⁵.

Ces principes, qui s'appliquent devant l'ensemble des juridictions administratives et judiciaires, exigent notamment que le juge appelé à statuer dans un litige soit exempt de parti pris. Un tel parti pris peut découler des fonctions exercées par ailleurs par l'intéressé, de sa dépendance vis-à-vis d'une des parties au litige ou de décisions qu'il a prises précédemment.

Ainsi, dans sa décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011, le Conseil constitutionnel a censuré, comme contraires au principe d'impartialité des juridictions, des dispositions qui prévoyaient que siègent, au sein des juridictions administratives spécialisées compétentes pour examiner les recours formés contre les décisions du président du conseil général ou du préfet prises en matière d'aide sociale, des membres de l'assemblée délibérante du département ainsi que des fonctionnaires désignés par le préfet²⁶.

De la même manière, dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, saisi de dispositions qui prévoyaient qu'une personne ayant fait l'objet d'une mesure de perquisition ou d'une visite domiciliaire et n'ayant pas été par la suite poursuivie, pouvait saisir le juge des libertés et de la détention d'une demande tendant à l'annulation de cette mesure, le Conseil a jugé que, lorsque cette mesure a été ordonnée par un juge des libertés et de la détention, « *ce juge ne saurait, sans méconnaître le principe d'impartialité, statuer sur la demande tendant à l'annulation de sa décision* »²⁷.

* En matière pénale, le Conseil constitutionnel proscrit plus particulièrement, sur le fondement de ces mêmes principes, le cumul des fonctions de poursuite et d'instruction et des fonctions de jugement.

²³ 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*, cons. 24.

²⁴ Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, cons. 64.

²⁵ Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 15 ; décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, *M. Tarek J. (Composition du tribunal pour enfants)*, cons. 8.

²⁶ Décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011, *M. Jean-Pierre B. (Composition de la commission départementale d'aide sociale)*, cons. 5 et 6.

²⁷ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 198.

Ainsi, dans sa décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, le Conseil était saisi des dispositions du code de l'organisation judiciaire prévoyant que « *Le tribunal pour enfants est composé d'un juge des enfants, président, et de plusieurs assesseurs* ». Il a jugé : « *Considérant que l'ordonnance du 2 février 1945 [relative à l'enfance délinquante], dont sont issues les dispositions contestées, a institué un juge des enfants, magistrat spécialisé, et un tribunal des enfants présidé par le juge des enfants ; que le juge des enfants est, selon l'article 7 de cette ordonnance, saisi par le procureur de la République près le tribunal dans le ressort duquel le tribunal des enfants a son siège et qui est seul chargé des poursuites ; qu'en vertu de l'article 8 de cette même ordonnance, le juge des enfants se livre à "toutes diligences et investigations utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et à la connaissance de la personnalité du mineur ainsi que des moyens appropriés à sa rééducation" ; que cet article dispose, en outre, qu'il peut "ensuite, par ordonnance, soit déclarer n'y avoir lieu à suivre et procéder comme il est dit à l'article 177 du code de procédure pénale, soit renvoyer le mineur devant le tribunal pour enfants" ; qu'aucune disposition de l'ordonnance du 2 février 1945 ou du code de procédure pénale ne fait obstacle à ce que le juge des enfants participe au jugement des affaires pénales qu'il a instruites ; / Considérant que le principe d'impartialité des juridictions ne s'oppose pas à ce que le juge des enfants qui a instruit la procédure puisse, à l'issue de cette instruction, prononcer des mesures d'assistance, de surveillance ou d'éducation ; que, toutefois, en permettant au juge des enfants qui a été chargé d'accomplir les diligences utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et qui a renvoyé le mineur devant le tribunal pour enfants de présider cette juridiction de jugement habilitée à prononcer des peines, les dispositions contestées portent au principe d'impartialité des juridictions une atteinte contraire à la Constitution »²⁸.*

De la même manière, dans sa décision n° 2011-635 DC du 4 août 2011, saisi de dispositions créant un tribunal correctionnel des mineurs présidé par un juge des enfants, le Conseil constitutionnel est entré en voie de censure en se référant aux motifs de sa décision précitée du 8 juillet 2011²⁹.

* Le Conseil constitutionnel a étendu l'application des principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions, et notamment l'exigence du non-cumul des fonctions

²⁸ Décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011 précitée, cons. 10 et 11. Il a repris la même formulation dans sa décision n° 2021-893 QPC du 26 mars 2021, *M. Brahim N. (Présidence du tribunal pour enfants par un juge des enfants ayant instruit l'affaire)*, paragr. 8.

²⁹ Décision n° 2011-635 DC du 4 août 2011, *Loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs*, cons. 53. Le commentaire de cette décision précise que « le Conseil a tiré les conséquences de sa décision du 8 juillet 2011 [dans laquelle] il avait jugé que le cumul des fonctions d'instruction et de présidence du TPE méconnaissait les exigences du droit à un procès équitable garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ».

de poursuite et d'instruction et celles de jugement, à certaines autorités administratives qui ont le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition, telles que les autorités administratives indépendantes (AAI), les autorités publiques indépendantes (API) ou encore les autorités administratives non soumises au pouvoir hiérarchique du ministre.

Ainsi, dans sa décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, saisi de dispositions relatives à la procédure de sanction devant l'Autorité de la concurrence, le Conseil a affirmé 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* »³⁰. Il a en l'espèce jugé que, au regard des garanties légalement prévues, « *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* »³¹.

À l'inverse, dans sa décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions relatives à la procédure de sanction devant la Commission nationale des sanctions au motif qu'elles « *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* »³². Le commentaire de cette décision indique : « *Les développements des parties requérantes et intervenantes s'articulaient principalement autour des dispositions réglementaires. Il revenait toutefois au législateur de prévoir des garanties propres à assurer le respect des principes d'indépendance et d'impartialité. Le Conseil constitutionnel n'a donc pris en compte dans son contrôle que les dispositions législatives* ».

³⁰ Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*, cons. 16.

³¹ *Ibidem*, cons. 21.

³² Décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017, *Société Barnes et autre (Procédure de sanction devant la Commission nationale des sanctions)*, paragr. 10.

Dans sa décision n° 2019-798 QPC du 26 juillet 2019, le Conseil constitutionnel a été saisi de dispositions relatives au pouvoir de sanction de l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD)³³. Il a jugé que, lorsque les poursuites sont engagées par l'AFLD, *« ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'opèrent de séparation, au sein de cette agence, entre les fonctions de poursuite des éventuels manquements commis par les personnes non licenciées et les fonctions de jugement de ces mêmes manquements. Il en résulte que les dispositions contestées méconnaissent le principe d'impartialité »*³⁴. En effet, comme le rappelle le commentaire de cette décision, le Conseil constitutionnel *« exige de manière constante que les garanties entourant le pouvoir de sanction des AAI et API relèvent de la loi, ce dont rend compte la formulation de principe selon laquelle l'exercice de ce pouvoir doit être "assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis" »*.

2. – Les principes d'indépendance et d'impartialité appliqués aux juridictions ordinales

* Les principes d'indépendance et d'impartialité s'appliquent aux juridictions ordinales, qui sont des juridictions administratives spécialisées³⁵.

Ainsi, dans sa décision n° 2011-179 QPC du 29 septembre 2011, le Conseil constitutionnel, saisi de dispositions législatives relatives à la composition du conseil de discipline des avocats, a jugé *« qu'il résulte des termes de l'article 22-2 de la loi du 31 décembre 1971 [portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques] que le bâtonnier de l'ordre du barreau de Paris n'est pas membre de la formation disciplinaire du conseil de l'ordre du barreau de Paris ; que la circonstance que les membres de cette formation sont désignés par le conseil de l'ordre, lequel est présidé par le bâtonnier en exercice, n'a pas pour effet, en elle-même, de porter atteinte aux exigences d'indépendance et d'impartialité de l'organe disciplinaire »*³⁶.

³³ Le Conseil constitutionnel avait déjà eu l'occasion de se pencher sur les dispositions confiant à l'AFLD le pouvoir de se saisir d'office des décisions de sanction rendues par les fédérations sportives. Il avait jugé que ces dispositions étaient contraires à la Constitution en l'absence de *« séparation au sein de l'agence française de lutte contre le dopage entre, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements ayant fait l'objet d'une décision d'une fédération sportive en application de l'article L. 232-21 et, d'autre part, les fonctions de jugement de ces mêmes manquements »* (décision n° 2017-688 QPC du 2 février 2018, M. Axel N. [Saisine d'office de l'agence française de lutte contre le dopage et réformation des sanctions disciplinaires prononcées par les fédérations sportives], paragr. 9).

³⁴ Décision n° 2019-798 QPC du 26 juillet 2019, M. Windy B. (Compétence de l'agence française de lutte contre le dopage pour prononcer des sanctions disciplinaires à l'égard des personnes non licenciées), paragr. 10.

³⁵ Le Conseil constitutionnel a ainsi expressément qualifié de *« juridiction disciplinaire »* les instances disciplinaires de l'ordre des experts-comptables dans sa décision n° 2019-815 QPC du 29 novembre 2019 précitée (paragr. 5).

³⁶ Décision n° 2011-179 QPC du 29 septembre 2011, Mme Marie-Claude A. (Conseil de discipline des avocats), cons. 5.

De même, dans sa décision n° 2014-457 QPC du 20 mars 2015, le Conseil était saisi des dispositions législatives relatives à la composition du conseil national de l'ordre des pharmaciens statuant en matière disciplinaire. Il a notamment jugé que « *l'article L. 4234-10 du code de la santé publique dispose que : "Lorsque les différents conseils statuent en matière disciplinaire sur saisine du ministre chargé de la santé ou du directeur général de l'agence régionale de santé, les représentants de l'État mentionnés aux articles L. 4231-4 et L. 4232-6 à L. 4232-15 ne siègent pas dans ces instances" ; que ces dispositions font obstacle à ce que les représentants de l'État mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 4231-4 du même code siègent au conseil national de l'ordre des pharmaciens réuni en formation disciplinaire lorsque la saisine émane d'un ministre ou d'un autre représentant de l'État ; que ces dispositions instituent des garanties légales appropriées relatives aux fonctionnaires membres du conseil national de l'ordre des pharmaciens statuant en matière disciplinaire permettant de satisfaire au principe d'impartialité* »³⁷.

* Cependant, dans l'exercice de son contrôle, le Conseil constitutionnel souligne que, selon une jurisprudence constante, la procédure applicable devant les juridictions disciplinaires relève de la compétence du pouvoir réglementaire.

Ainsi, dans sa décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005, le Conseil était saisi de la question de la nature juridique de dispositions relatives à la Cour de discipline budgétaire et financière, dont la mission essentielle est de sanctionner les manquements des ordonnateurs aux règles de la comptabilité publique. Après avoir relevé que cette cour constituait un ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution, le Conseil a fait le départ entre les règles constitutives de cette juridiction³⁸, qui relèvent de la compétence du législateur, et celles relatives à la procédure, qui « *ne concernent ni les règles constitutives de cette juridiction, ni la procédure pénale au sens de l'article 34 de la Constitution, ni les garanties fondamentales accordées tant aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques qu'aux fonctionnaires civils et militaires* » et qui, comme telles, relèvent du domaine réglementaire³⁹.

³⁷ Décision n° 2014-457 QPC du 20 mars 2015, *Mme Valérie C., épouse D. (Composition du conseil national de l'ordre des pharmaciens statuant en matière disciplinaire)*, cons. 5.

³⁸ Figure au nombre de ces règles celle qui exige que la Cour de discipline budgétaire et financière soit composée à la fois de membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes.

³⁹ Décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005, *Nature juridique de dispositions du code des juridictions financières*, cons. 4. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que les dispositions relatives à la publicité de l'audience relevaient de la compétence du pouvoir réglementaire.

De la même manière, dans sa décision n° 2010-54 QPC du 14 octobre 2010, le Conseil constitutionnel a jugé 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* », tout en rappelant « *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* »⁴⁰.

S'agissant de la procédure disciplinaire applicable aux avocats, le Conseil constitutionnel a pareillement jugé, dans sa décision n° 2011-171/178 QPC du 29 septembre 2011, que « *la détermination des règles de déontologie, de la procédure et des sanctions disciplinaires applicables à une profession ne relève ni du droit pénal ni de la procédure pénale au sens de l'article 34 de la Constitution ; qu'il résulte des articles 34 et 37, alinéa 1^{er}, de la Constitution, qu'elle relève de la compétence réglementaire dès lors que ne sont mis en cause aucune des règles ni aucun des principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi* »⁴¹.

Enfin, dans sa décision n° 2014-247 L du 25 avril 2014, le Conseil a jugé que les dispositions déterminant les modalités de comparution du praticien poursuivi devant la chambre disciplinaire de l'ordre des pharmaciens en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française « *qui sont relatives à la procédure disciplinaire applicable aux pharmaciens ne mettent en cause aucun des principes ou règles que la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; que, par suite, elles ont le caractère réglementaire* »⁴².

* Il résulte de ce qui précède que, pour les juridictions ordinaires, les dispositions mettant en œuvre le respect, au cours de la procédure disciplinaire, des principes d'indépendance et d'impartialité ne relèvent pas du domaine de la loi mais, sous le contrôle du juge administratif, de celui du règlement⁴³.

⁴⁰ Décision n° 2010-54 QPC du 14 octobre 2010, *Union syndicale des magistrats administratifs (Juge unique)*, cons. 3.

⁴¹ Décision n° 2011-171/178 QPC du 29 septembre 2011, *M. Michael C. et autre (Renvoi au décret pour fixer certaines dispositions relatives à l'exercice de la profession d'avocat)*, cons. 5

⁴² Décision n° 2014-247 L du 25 avril 2014, *Nature juridique des dispositions de la dernière phrase de l'article L. 4443-4-1 du code de la santé publique*, cons. 2.

⁴³ Une application comparable est faite du principe du contradictoire qui, pour une procédure administrative ou non pénale, n'a pas à être ni rappelé ni mis en œuvre par la loi. Voir par exemple, décision n° 85-142 L du 13 novembre 1985, cons. 11, et pour une application récente décision n° 2020-864 QPC du 13 novembre 2020, *Société Route destination voyages (Redressement des cotisations et contributions sociales sur la base des informations contenues dans les procès-verbaux de travail dissimulé)*, paragr. 5 et 6.

Ainsi, dans sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, le Conseil constitutionnel était saisi des dispositions relatives à la composition de la chambre supérieure de discipline de l'ordre des vétérinaires, chargée d'examiner les appels contre les décisions des chambres régionales de discipline. Le requérant reprochait notamment à ces dispositions de prévoir, au sein de cette instance d'appel, la présence de membres du conseil supérieur de l'ordre, en méconnaissance des principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions. Le Conseil avait par ailleurs, sur le fondement de ces mêmes principes, soulevé d'office la question du cumul des fonctions de poursuite et de jugement en raison de ce que les dispositions législatives contestées ne prévoyaient pas l'empêchement de siéger du président du conseil supérieur par ailleurs investi, par les dispositions réglementaires applicables, du pouvoir de déclencher la poursuite disciplinaire par une plainte.

Pour écarter ce grief, le Conseil constitutionnel a relevé, en premier lieu, que « *la circonstance selon laquelle les membres de l'organe disciplinaire sont, à l'exception d'un magistrat judiciaire, également membres en exercice du conseil de l'ordre, n'a pas pour effet, en elle-même, de porter atteinte aux exigences d'indépendance et d'impartialité de cet organe* ». En deuxième lieu, il a rappelé, sous forme de réserve, que « *les dispositions contestées n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de permettre qu'un membre du conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires qui aurait engagé les poursuites disciplinaires ou accompli des actes d'instruction siège au sein de la chambre supérieure de discipline* ». Et, en dernier lieu, il a précisé que « *la procédure disciplinaire applicable aux vétérinaires et docteurs vétérinaires, soumise aux exigences précitées, ne relève pas du domaine de la loi mais, sous le contrôle du juge compétent, du domaine réglementaire* ». Il en a déduit, sous la réserve énoncée plus haut, que le grief tiré de la méconnaissance des principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions devait être écarté ⁴⁴.

* Il ressort de cet exposé jurisprudentiel que, s'agissant des AAI et des API qui constituent un démembrement de l'État, le Conseil constitutionnel n'a admis leur pouvoir de sanction qu'à la condition que la loi prévoit les garanties nécessaires, au titre desquelles figurent les principes d'indépendance et d'impartialité. C'est ce qui ressort de sa formulation de principe selon laquelle « *Ni 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 ou publique 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*

⁴⁴ Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, M. Michel G. (*Discipline des vétérinaires*), cons. 12 à 15.

l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis »⁴⁵.

Si les principes d'indépendance et d'impartialité s'appliquent également devant les juridictions ordinaires, comme devant toute autre juridiction, la procédure disciplinaire relève en revanche du pouvoir réglementaire auquel il revient de mettre en œuvre ces principes.

B. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, après avoir rappelé que les principes d'indépendance et d'impartialité garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789 sont indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles (paragr. 4), le Conseil constitutionnel a décrit l'objet des dispositions contestées.

Il a, à cet égard, constaté que celles-ci « *instituent les chambres régionales de discipline et la chambre nationale de discipline de l'ordre des experts-comptables, qui sont compétentes pour connaître, en première instance et en appel, des manquements de ces professionnels aux obligations légales, réglementaires et déontologiques auxquelles ils sont soumis* » (paragr. 5).

Le Conseil constitutionnel a ensuite suivi un raisonnement en deux temps.

Dans un premier temps, il a relevé que les dispositions contestées se bornent à définir la composition des instances disciplinaires de l'ordre des experts-comptables ; ainsi, elles ne précisent pas les règles de procédure applicables devant ces juridictions, en particulier s'agissant de l'exercice des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement. Le Conseil en a déduit qu'elles n'ont dès lors « *ni pour objet ni pour effet de permettre qu'un membre de ces juridictions qui aurait engagé des poursuites disciplinaires ou accompli des actes d'instruction siège au sein de la formation de jugement* » (paragr. 6).

Si le Conseil a ainsi mis en exergue le fait que ces dispositions législatives ne fixent aucune règle de nature à heurter les principes constitutionnels d'indépendance et d'impartialité, il lui appartenait encore de déterminer si le législateur aurait dû en garantir le respect.

C'est pourquoi, dans un second temps, le Conseil constitutionnel a énoncé, dans le

⁴⁵ Voir, par exemple, la décision n° 2019-798 QPC précitée, paragr. 5.

droit fil de sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011 précitée, que « *la procédure disciplinaire applicable aux experts-comptables, soumise aux principes d'indépendance et d'impartialité, ne relève pas du domaine de la loi mais, sous le contrôle du juge compétent, du domaine réglementaire* » (paragr. 7). Ainsi, le législateur n'avait pas à prévoir les règles de procédure applicables devant les instances disciplinaires de l'ordre des experts-comptables, de telles règles ressortissant à la compétence du pouvoir réglementaire, lui-même tenu d'assurer le respect des exigences constitutionnelles découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil constitutionnel a donc écarté le grief tiré de ce que les dispositions législatives contestées n'institueraient pas les règles de procédure garantissant le respect des principes d'indépendance et d'impartialité (paragr. 8).

Après avoir jugé que ces dispositions ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 9).