

# Décision n° 2013 - 332 QPC

**Article L. 313-13, 1<sup>er</sup> alinéa du I et 3<sup>ème</sup> alinéa du c) du II  
et le III du code de la construction et de l'habitation**

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

## Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2013

### Sommaire

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>8</b>

# Table des matières

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>4</b>
<b>A. Dispositions contestées .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Code de la construction et de l'habitation .....</b>	<b>4</b>
- Article L. 313-13.....	4
<b>B. Évolution des dispositions contestées .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Loi n° 87-1128 du 31 décembre 1987 modifiant l'article L313-1 du code de la construction et de l'habitation et portant création de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction .....</b>	<b>5</b>
- Article 3 .....	5
<b>2. Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.....</b>	<b>5</b>
- Article 69 .....	5
<b>3. Loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996 relative à l'Union d'économie sociale du logement.....</b>	<b>5</b>
- Article 4 .....	5
<b>4. Loi n° 98-1164 du 18 décembre 1998 relative à l'emploi des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction .....</b>	<b>6</b>
- Article 2 .....	6
<b>5. Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion .....</b>	<b>6</b>
- Article 8 .....	6
<b>6. Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.....</b>	<b>7</b>
- Article 180 .....	7
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>8</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>8</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....</b>	<b>8</b>
- Article 8 .....	8
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>8</b>
- Décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982 - Loi de finances rectificative pour 1982 .....	8
- Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.....	8
- Décision n° 90-286 DC du 28 décembre 1990 -Loi de finances rectificative pour 1990 .....	9
- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001 - Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles .....	9
- Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 - Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.....	9
- Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 - M. Stéphane A. et autres [Article L. 7 du code électoral].....	10
- Décision n° 2010-84 QPC du 13 janvier 2011 - SNC Eiffage Construction Val de Seine [Cotisation « 1 % logement »].....	10
- Décision n° 2011-114 QPC du 1 avril 2011 - M. Didier P. [Déchéance de plein droit des juges consulaires].....	10
- Décision n° 2011-132 QPC du 20 mai 2011 - M. Ion C. [Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons] .....	11
- Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011 - M. Michel G. [Discipline des vétérinaires]....	11
- Décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012 - M. Ahmed S. [Révocation des fonctions de maire] .....	12
- Décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012 - M. Éric M. [Discipline des notaires].....	12

- Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012 - M. Georges R. [Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades] ..... 13

<b>C. Autre jurisprudence .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.....</b>	<b>13</b>
- Cour EDH, 21 février 1984, <i>Öztürk c. Allemagne</i> , req. n° 8544/79 .....	13
- Cour EDH, 24 février 1994, <i>Bendenoun c. France</i> , req. n°12547/86.....	16
- Cour EDH, 8 juin 1995, <i>Jamil c. France</i> , req. n°15917/89 .....	18
<b>2. Jurisprudence administrative .....</b>	<b>20</b>
- Conseil d'Etat, 22 novembre 2000, <i>Mutuelle Inter-Jeunes</i> , n°211285 .....	20
- Conseil d'Etat, 7 juillet 2004, n° 255136.....	20
- Conseil d'Etat, 12 octobre 2009, n° 311641 .....	21

# I. Dispositions législatives

## A. Dispositions contestées

### 1. Code de la construction et de l'habitation

#### - Article L. 313-13

*Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 180 (V)*

**I. • En cas d'irrégularité grave dans l'emploi des fonds, de faute grave dans la gestion, de carence dans la réalisation de l'objet social ou de non-respect des conditions d'agrément, l'agence met l'organisme contrôlé en demeure de prendre, dans un délai déterminé, toute mesure de redressement utile.**

Les manquements mentionnés au premier alinéa incluent les cas où un organisme collecteur associé de l'Union d'économie sociale du logement ne souscrit pas sa quote-part au capital de l'union, ne s'acquitte pas des contributions prévues aux articles L. 313-20 et L. 313-25, réalise des opérations en méconnaissance du 8° de l'article L. 313-19 ou manque, de manière grave et répétée, aux recommandations de l'union.

**II. • En cas de carence d'un organisme contrôlé à l'expiration du délai fixé par la mise en demeure, l'agence peut proposer au ministre chargé du logement :**

a) De prononcer une sanction pécuniaire dont le montant est fixé compte tenu de la gravité des faits reprochés ainsi que de la situation financière et de la taille de l'organisme intéressé. Cette sanction, qui ne peut excéder deux millions d'euros, est recouvrée comme en matière d'impôts directs. Son produit est versé à l'agence ;

b) D'interdire, pour une durée d'au plus dix ans, à un ou plusieurs membres ou anciens membres des organes dirigeants de participer aux organes de l'organisme, des organismes ayant un objet semblable ainsi qu'aux organes délibérants et de direction d'organismes d'habitations à loyer modéré visés à l'article L. 411-2 et des sociétés d'économie mixte exerçant à titre principal une activité de construction, d'acquisition ou de gestion de logements sociaux ;

c) De prononcer les sanctions suivantes, en fonction de la nature de l'organisme :

- s'il s'agit d'un organisme collecteur agréé, le retrait de l'agrément ;
- s'il s'agit d'un organisme collecteur agréé mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 313-18, la suspension du conseil d'administration. S'il prononce cette suspension, le ministre chargé du logement peut charger l'agence de prendre les mesures conservatoires qui s'imposent ;
- **s'il s'agit d'un organisme collecteur agréé autre que ceux mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 313-18, de proposer au ministre de tutelle de cet organisme de suspendre les organes de direction ou d'en déclarer les membres démissionnaires d'office ;**
- s'il s'agit d'un organisme bénéficiant de concours financiers à partir de ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction, l'interdiction de bénéficier de tels concours pour une durée d'au plus dix ans.

La sanction est prononcée après avoir mis l'organisme contrôlé en mesure de présenter ses observations. Dans les cas de manquements mentionnés au second alinéa du I, la sanction est prononcée après avis de l'union.

**III. • En cas d'urgence, le ministre chargé du logement peut, après avis de l'agence rendu dans un délai qui ne peut excéder huit jours, prononcer ou proposer les sanctions mentionnées aux deuxième à quatrième alinéas du c du II.**

**IV. • La décision de sanction prononcée par le ministre chargé du logement en application du présent article est susceptible d'un recours de pleine juridiction auprès du Conseil d'Etat.**

## **B. Évolution des dispositions contestées**

### **1. Loi n° 87-1128 du 31 décembre 1987 modifiant l'article L313-1 du code de la construction et de l'habitation et portant création de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction**

#### **- Article 3**

Le chapitre III du titre Ier du Livre III du code de la construction et de l'habitation est complété par les articles L. 313-7 à L. 313-17 ainsi rédigés :

(...)

« Art. L. 313-13 – En cas d'irrégularité grave dans l'emploi des fonds ou de non-respect des conditions d'agrément, l'Agence nationale met l'association concernée en demeure de prendre, dans un délai déterminé, toutes mesures de redressement utiles.

En cas de carence à l'expiration de ce délai, elle peut proposer au ministre chargé du logement de suspendre le conseil d'administration. S'il prononce cette suspension, le même ministre peut charger l'Agence nationale de prendre les mesures conservatoires qui s'imposent.

L'Agence nationale peut proposer au ministre du logement de prononcer le retrait de l'agrément. Dans ce cas, l'association concernée doit être mise en mesure de présenter préalablement ses observations.

En cas d'urgence, le ministre précité peut, après avis de l'Agence nationale rendu dans un délai qui ne peut excéder huit jours, suspendre le conseil d'administration ou retirer l'agrément. »

(...)

### **2. Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques**

#### **- Article 69**

I. - Le premier alinéa de l'article L. 313-13 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« En cas d'irrégularité grave dans l'emploi des fonds, de faute grave dans la gestion, de carence dans la réalisation de l'objet social ou de non-respect des conditions d'agrément, l'Agence nationale met l'association concernée en demeure de prendre, dans un délai déterminé, toute mesure de redressement utile. »

II. - Le troisième alinéa de l'article L. 313-13 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« L'Agence nationale peut proposer au ministre chargé du logement le retrait de l'agrément de l'association concernée ou de prononcer à l'encontre de celle-ci une sanction pécuniaire dont le montant est fixé compte tenu de la gravité des faits reprochés ainsi que de la situation financière et de la dimension de l'organisme intéressé ; cette sanction pécuniaire, qui ne peut excéder 10 000 000 F, est recouvrée comme en matière d'impôts directs. Son produit est versé au fonds de garantie de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction. L'association concernée doit être mise en mesure de présenter ses observations préalablement au prononcé de l'une ou l'autre de ces sanctions. La décision du ministre prononçant des sanctions pécuniaires peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat. »

### **3. Loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996 relative à l'Union d'économie sociale du logement**

#### **- Article 4**

Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

(...)

4° Dans le deuxième alinéa de l'article L. 313-13 ainsi que dans le dernier alinéa du même article, les mots : « un ou plusieurs dirigeants ou » sont insérés après le mot : « suspendre » ;

5° Au troisième alinéa de l'article L. 313-13 :

Le début de l'alinéa est ainsi rédigé :

« L'Agence nationale peut proposer au ministre chargé du logement l'interdiction d'un ou de plusieurs dirigeants, pour une durée de dix ans au maximum, ou le retrait de l'agrément de l'association concernée. Elle peut également proposer de prononcer à l'encontre de l'association une sanction pécuniaire... (le reste sans changement). » ;

Les deux dernières phrases du même alinéa sont ainsi rédigées :

« L'association ou le dirigeant concerné doit être mis en mesure de présenter ses observations préalablement au prononcé de l'une des sanctions susmentionnées. La décision du ministre prononçant une sanction d'interdiction ou une sanction pécuniaire peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant la juridiction administrative. » ;

6° Il est inséré, après le troisième alinéa de l'article L. 313-13, un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent article sont en outre applicables lorsque l'association ne souscrit pas sa quote-part du capital de l'Union d'économie sociale du logement, ne s'acquitte pas des contributions prévues aux articles L. 313-20 et L. 313-25, manque de manière grave et répétée aux recommandations de l'union, ne respecte pas les conventions prévues au 2o de l'article L. 313-19 ou réalise des opérations en méconnaissance des dispositions du 4o du même article. Toutefois, la sanction est prononcée par le ministre après avis de l'Agence nationale et de l'union. » ;

#### **4. Loi n° 98-1164 du 18 décembre 1998 relative à l'emploi des fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction**

##### **- Article 2**

(...)

II. - Au quatrième alinéa de l'article L. 313-13 et au troisième alinéa de l'article L. 313-16 du code de la construction et de l'habitation, après les mots : « les conventions prévues au 2° », sont insérés les mots : « et au 2° bis ».

#### **5. Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**

##### **- Article 8**

(...)

9° Les articles L. 313-13 à L. 313-16 sont ainsi rédigés :

« Art. L. 313-13.-I. • En cas d'irrégularité grave dans l'emploi des fonds, de faute grave dans la gestion, de carence dans la réalisation de l'objet social ou de non-respect des conditions d'agrément, l'agence met l'organisme contrôlé en demeure de prendre, dans un délai déterminé, toute mesure de redressement utile.

« Les manquements mentionnés au premier alinéa incluent les cas où un organisme collecteur associé de l'Union d'économie sociale du logement ne souscrit pas sa quote-part au capital de l'union, ne s'acquitte pas des contributions prévues aux articles L. 313-20 et L. 313-25, réalise des opérations en méconnaissance du 8° de l'article L. 313-19 ou manque, de manière grave et répétée, aux recommandations de l'union.

« II. • En cas de carence d'un organisme contrôlé à l'expiration du délai fixé par la mise en demeure, l'agence peut proposer au ministre chargé du logement :

« a) De prononcer une sanction pécuniaire dont le montant est fixé compte tenu de la gravité des faits reprochés ainsi que de la situation financière et de la taille de l'organisme intéressé. Cette sanction, qui ne peut excéder deux millions d'euros, est recouvrée comme en matière d'impôts directs. Son produit est versé à l'agence ;

« b) D'interdire, pour une durée d'au plus dix ans, à un ou plusieurs membres ou anciens membres des organes dirigeants de participer aux organes de l'organisme, des organismes ayant un objet semblable ainsi qu'aux organes délibérants et de direction d'organismes d'habitations à loyer modéré visés à l'article L. 411-2 et des

sociétés d'économie mixte exerçant à titre principal une activité de construction, d'acquisition ou de gestion de logements sociaux ;

« c) De prononcer les sanctions suivantes, en fonction de la nature de l'organisme :

« • s'il s'agit d'un organisme collecteur agréé, le retrait de l'agrément ;

« • s'il s'agit d'un organisme collecteur agréé mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 313-18, la suspension du conseil d'administration. S'il prononce cette suspension, le ministre chargé du logement peut charger l'agence de prendre les mesures conservatoires qui s'imposent ;

« • s'il s'agit d'un organisme collecteur agréé autre que ceux mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 313-18, de proposer au ministre de tutelle de cet organisme de suspendre les organes de direction ou d'en déclarer les membres démissionnaires d'office ;

« • s'il s'agit d'un organisme bénéficiant de concours financiers à partir de ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction, l'interdiction de bénéficier de tels concours pour une durée d'au plus dix ans.

« La sanction est prononcée après avoir mis l'organisme contrôlé en mesure de présenter ses observations. Dans les cas de manquements mentionnés au second alinéa du I, la sanction est prononcée après avis de l'union.

« III. • En cas d'urgence, le ministre chargé du logement peut, après avis de l'agence rendu dans un délai qui ne peut excéder huit jours, prononcer ou proposer les sanctions mentionnées aux deuxième à quatrième alinéas du c du II.

(...)

## **6. Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit**

### **- Article 180**

I. • Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

(...)

4° L'article L. 313-13 est complété par un IV ainsi rédigé :

« IV. • La décision de sanction prononcée par le ministre chargé du logement en application du présent article est susceptible d'un recours de pleine juridiction auprès du Conseil d'Etat. » ;

(...)

## II. Constitutionnalité de la disposition contestée

### A. Normes de référence

#### 1. 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° 82-155 DC du 30 décembre 1982 - Loi de finances rectificative pour 1982

32. Considérant cependant que l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme 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" ;

33. Considérant que le principe de non-rétroactivité ainsi formulé ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire ;

#### - Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 - Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

. En ce qui concerne les moyens tirés de la violation de l'article 8 de la Déclaration des Droits de 1789 et de l'article 34 de la Constitution :

33. Considérant que selon les auteurs de la saisine, même si le principe des sanctions administratives est admis, les articles 42-1 et 42-2 n'en sont pas moins contraires à l'article 8 de la Déclaration de 1789 qui impose que nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et légalement appliquée ainsi qu'à l'article 34 de la Constitution qui réserve à la loi le soin de fixer les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'en effet, la loi a fixé au cas présent des limites financières maximales sans définir de manière précise les infractions pouvant donner lieu à de telles sanctions ;

34. 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" ;

35. 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 principe du respect des droits de la défense ;

36. 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 judiciaire ;

37. Considérant toutefois, qu'appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements ;

38. Considérant qu'il résulte du rapprochement de l'article 42 nouveau et de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 que les pouvoirs de sanction dévolus au Conseil supérieur de l'audiovisuel ne sont susceptibles de s'exercer, réserve faite du cas régi par les articles 42-3 et 42-9, qu'après mise en demeure des titulaires d'autorisation pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle "de respecter les obligations qui

leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis à l'article premier" de la loi précitée, et faute pour les intéressés de respecter lesdites obligations ou de se conformer aux mises en demeure qui leur ont été adressées ; que les obligations susceptibles d'être sanctionnées sont uniquement celles résultant des termes de la loi ou celles dont le respect est expressément imposé par la décision d'autorisation prise en application de la loi et des textes réglementaires qui, dans le cadre déterminé par le législateur, fixent les principes généraux définissant les obligations des différentes catégories de services de communication audiovisuelle ;

39. Considérant que, sous les réserves d'interprétation ci-dessus mentionnées, les articles 42-1 et 42-2 ne sont contraires aux dispositions ni de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme, ni de l'article 34 de la Constitution qui définissent l'étendue de la compétence du législateur ;

- **Décision n° 90-286 DC du 28 décembre 1990 -Loi de finances rectificative pour 1990**

. En ce qui concerne le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité des délits et des peines :

22. Considérant que les mesures conservatoires régies par l'article 387 du code des douanes n'ont pas la nature de "peines" entrant dans le champ des dispositions de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lesquelles "la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires" ;

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

41. Considérant qu'aux termes de l'article L. 752-15 nouveau du code rural : "Tout organisme assureur refusant l'inscription volontaire ou l'affiliation d'office d'un assuré prévues à l'article L. 752-13 se voit retirer l'autorisation de garantir les risques régis par le présent chapitre" ; que ces dispositions qui prescrivent d'abroger une autorisation en cas de non-respect des conditions mises à son octroi n'ont pas pour objet d'instituer une sanction ; que, de même, ne constituent des sanctions ni les affiliations d'office prononcées par l'administration en application de l'article L. 752-13 nouveau du code rural, ni l'arrêté ministériel établissant la liste des différentes catégories de risques, ni enfin les décisions des organismes de mutualité sociale agricole portant classement des exploitations ou entreprises agricoles en application de cette liste ; que certaines de ces décisions seront d'ailleurs soumises à une obligation légale de motivation ou de procédure contradictoire au titre des lois susvisées du 11 juillet 1979 et du 12 avril 2000 ; que, par suite, il y a lieu d'écarter le grief tiré de la violation des droits de la défense ;

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

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 :

8. 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 » ; qu'il s'ensuit que ces principes ne s'appliquent qu'aux peines et aux sanctions ayant le caractère d'une punition ;

9. Considérant que, si, pour les personnes condamnées après l'entrée en vigueur de la loi, la rétention de sûreté ne peut être ordonnée que si la cour d'assises a expressément prévu, dans sa décision de condamnation, le réexamen, à la fin de sa peine, de la situation de la personne condamnée en vue de l'éventualité d'une telle mesure, la décision de la cour ne consiste pas à prononcer cette mesure, mais à la rendre possible dans le cas où, à l'issue de la peine, les autres conditions seraient réunies ; que la rétention n'est pas décidée par la cour d'assises lors du prononcé de la peine mais, à l'expiration de celle-ci, par la juridiction régionale de la rétention de sûreté ; qu'elle repose non sur la culpabilité de la personne condamnée par la cour d'assises, mais sur sa particulière dangerosité appréciée par la juridiction régionale à la date de sa décision ; qu'elle n'est mise en œuvre qu'après l'accomplissement de la peine par le condamné ; qu'elle a pour but d'empêcher et de prévenir la récidive par des personnes souffrant d'un trouble grave de la personnalité ; qu'ainsi, la rétention de sûreté n'est ni une peine, ni

une sanction ayant le caractère d'une punition ; que la surveillance de sûreté ne l'est pas davantage ; que, dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 sont inopérants ;

- **Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 - M. Stéphane A. et autres [Article L. 7 du code électoral]**

3. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions portent atteinte aux principes de la nécessité et de l'individualisation des peines garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

4. 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 emportant l'interdiction d'être inscrit sur une liste électorale et l'incapacité d'exercer une fonction publique élective qui en résulte ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ;

5. Considérant que l'interdiction d'inscription sur la liste électorale imposée par l'article L. 7 du code électoral vise notamment à réprimer plus sévèrement certains faits lorsqu'ils sont commis par des personnes dépositaires de l'autorité publique, chargées d'une mission de service public ou investies d'un mandat électif public ; qu'elle emporte une incapacité d'exercer une fonction publique élective d'une durée égale à cinq ans ; qu'elle constitue une sanction ayant le caractère d'une punition ; que cette peine privative de l'exercice du droit de suffrage est attachée de plein droit à diverses condamnations pénales sans que le juge qui décide de ces mesures ait à la prononcer expressément ; qu'il ne peut davantage en faire varier la durée ; que, même si l'intéressé peut être, en tout ou partie, y compris immédiatement, relevé de cette incapacité dans les conditions définies au second alinéa de l'article 132-21 du code pénal, cette possibilité ne saurait, à elle seule, assurer le respect des exigences qui découlent du principe d'individualisation des peines ; que, par suite, l'article L. 7 du code électoral méconnaît ce principe et doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2010-84 QPC du 13 janvier 2011 - SNC Eiffage Construction Val de Seine [Cotisation « 1 % logement »]**

3. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 » ; qu'il s'ensuit que ces principes ne s'appliquent qu'aux peines et aux sanctions ayant le caractère d'une punition ;

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

- **Décision n° 2011-114 QPC du 1 avril 2011 - M. Didier P. [Déchéance de plein droit des juges consulaires]**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 » ; qu'il s'ensuit que ces principes ne s'appliquent qu'aux peines et aux sanctions ayant le caractère d'une punition ;

5. Considérant qu'en vertu de l'article L. 723-1 du code de commerce, les juges des tribunaux de commerce sont élus par un collège composé, d'une part, des délégués consulaires élus dans le ressort de la juridiction et, d'autre part, des juges du tribunal de commerce ainsi que des anciens juges du tribunal ayant demandé à être inscrits sur la liste électorale ; que l'article L. 723-2 fixe certaines des conditions pour faire partie du collège électoral ; que, notamment, son 2° impose de n'avoir pas été « condamné pénalement pour des agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs » ; que l'article L. 724-7 prévoit que, lorsque les incapacités visées par l'article L. 723-2 surviennent ou sont découvertes postérieurement à l'installation d'un juge du tribunal de commerce, il est déchu de plein droit de ses fonctions ; que ces dispositions, sans caractère répressif, ont pour objet d'assurer que les professionnels appelés à exercer les fonctions de juge au tribunal de commerce ou à élire ces juges présentent les garanties d'intégrité et de moralité indispensables à l'exercice de fonctions juridictionnelles ; qu'elles n'instituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition ; que, dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 sont inopérants ;

- **Décision n° 2011-132 QPC du 20 mai 2011 - M. Ion C. [Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons]**

4. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 » ; qu'il s'ensuit que ces principes ne s'appliquent qu'aux peines et aux sanctions ayant le caractère d'une punition ;

5. Considérant, d'autre part, qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle 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 ;

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

7. Considérant, par suite, que, d'une part, les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 sont inopérants ; que, d'autre part, eu égard aux objectifs qu'il s'est assignés, le législateur a adopté des mesures propres à assurer une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre le principe de la liberté d'entreprendre et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ;

- **Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011 - M. Michel G. [Discipline des vétérinaires]**

6. 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 ;

7. Considérant que, d'une part, appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des manquements sanctionnés se trouve satisfaite, en matière disciplinaire, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent ;

8. Considérant que, d'autre part, 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, en premier lieu, qu'il résulte de l'article L. 247-7 du code susvisé que les sanctions disciplinaires applicables aux vétérinaires ou docteurs vétérinaires en cas de manquement aux devoirs de la profession sont l'avertissement, la réprimande, la suspension temporaire du droit d'exercer la profession pour une durée maximum de dix ans, soit dans un périmètre qui ne peut excéder le ressort de la chambre régionale qui a prononcé la suspension, soit sur tout le territoire des départements métropolitains et d'outre-mer ; que, pour la suspension temporaire, lorsqu'une période égale à la moitié de la durée de la suspension est écoulée, le vétérinaire ou docteur vétérinaire sanctionné peut être relevé de l'incapacité d'exercer par une décision de la chambre de discipline qui a prononcé la condamnation ; que les sanctions disciplinaires prononcées, à l'exception de l'avertissement, peuvent, le cas échéant, être accompagnées d'une inéligibilité, temporaire ou définitive, à un ou tous les conseils de l'ordre des vétérinaires ; que les sanctions disciplinaires ainsi instituées ne méconnaissent pas les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

10. Considérant, en second lieu, que, si le principe de proportionnalité des peines implique que le temps écoulé entre la faute et la condamnation puisse être pris en compte dans la détermination de la sanction, il appartient à l'autorité disciplinaire compétente de veiller au respect de cette exigence dans l'application des dispositions contestées ; que, dans ces conditions, ces dispositions ne sont pas contraires à l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012 - M. Ahmed S. [Révocation des fonctions de maire]**

- Sur le grief tiré de la méconnaissance des exigences constitutionnelles applicables aux poursuites et sanctions disciplinaires :

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 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 ;

4. Considérant qu'appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des manquements sanctionnés se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une fonction publique est soumis en vertu des lois et règlements ;

5. Considérant que les dispositions contestées ont, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État, pour objet de réprimer les manquements graves et répétés aux obligations qui s'attachent aux fonctions de maire et de mettre ainsi fin à des comportements dont la particulière gravité est avérée ; que, dans ces conditions, si les dispositions contestées instituent une sanction ayant le caractère d'une punition, l'absence de référence expresse aux obligations auxquelles les maires sont soumis en raison de leurs fonctions ne méconnaît pas le principe de la légalité des délits ;

- **Décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012 - M. Éric M. [Discipline des notaires]**

4. Considérant, en premier lieu, que l'inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils, prévue par le deuxième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945 susvisée est attachée de plein droit au prononcé d'une peine d'interdiction ou de destitution ; que, toutefois, cette inéligibilité tend non pas à assurer une répression supplémentaire des professionnels ayant fait l'objet de sanctions disciplinaires mais, d'une part, à tirer les conséquences de la perte du titre d'officier public ou d'officier ministériel et, d'autre part, à garantir l'intégrité et la moralité des professionnels siégeant dans les organes représentatifs de la profession en excluant ceux qui ont fait l'objet des condamnations disciplinaires les plus sévères ; que, par suite, l'inéligibilité prévue par le deuxième alinéa ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition ; que, dès lors, les griefs tirés d'une méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 sont inopérants à son égard ;

5. Considérant, en second lieu, que l'interdiction définitive d'inscription sur les listes électorales prévue par le troisième alinéa de la disposition contestée n'a pas pour objet de garantir l'intégrité ou la moralité indispensables

à l'exercice des fonctions d'officier public ou d'officier ministériel ; que, par suite, elle doit être regardée comme une sanction ayant le caractère d'une punition ;

6. Considérant que le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 implique qu'une peine privative de droits civiques ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ;

7. Considérant que l'interdiction d'inscription sur les listes électorales prévue par le troisième alinéa de la disposition contestée résulte automatiquement de la décision de destitution, sans que le juge ait à la prononcer ; que cette interdiction, qui revêt un caractère définitif, ne peut, au surplus, faire l'objet d'aucune mesure de relèvement ; que, par suite, le troisième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945 méconnaît le principe d'individualisation des peines et doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012 - M. Georges R. [Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades]**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 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 ;

5. Considérant qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que l'indemnité versée en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades en application de l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime constitue un droit pour leur propriétaire ; que ce droit, naissant de la décision d'abattage, peut être retiré en tout ou partie au propriétaire qui a commis une infraction aux dispositions du Titre II du Livre II du code rural et de la pêche maritime et aux règlements pris pour leur application ; que la décision administrative de retrait d'indemnité constitue une sanction ayant le caractère d'une punition ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent, de l'institution dont ils relèvent ou de la qualité qu'ils revêtent ;

7. Considérant que les dispositions contestées font expressément référence aux règles zoosanitaires contenues dans le Titre II du Livre II du code rural et de la pêche maritime et dans les règlements pris pour son application et auxquels sont tenus, en raison de leur qualité, les propriétaires d'animaux ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas l'exigence d'une définition claire et précise des infractions sanctionnées ;

## **C. Autre jurisprudence**

### **1. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme**

- **Cour EDH, 21 février 1984, Öztürk c. Allemagne, req. n° 8544/79**

#### **I. SUR L'APPLICABILITE DE L'ARTICLE 6 § 3 e) (art. 6-3-e)**

46. Selon le Gouvernement, l'article 6 § 3 e) (art. 6-3-e) ne s'applique pas en l'espèce car le requérant ne se trouvait pas "accusé" d'une "infraction pénale". D'après la législation de 1968/1975, qui a "décriminalisé" les petites infractions, notamment dans le domaine de la circulation routière, les faits reprochés à M. Öztürk constituaient une simple "contravention administrative" (Ordnungswidrigkeit). Or pareille contravention se distinguerait de l'infraction pénale tant par la procédure prescrite pour la poursuivre et réprimer que par ses caractéristiques et conséquences juridiques.

Le requérant conteste le bien-fondé de cette thèse. La Commission n'y souscrit pas davantage: pour elle, l'infraction dont l'intéressé avait à répondre relève bien de la "matière pénale" au sens de l'article 6 (art. 6).

47. L'article 6 § 3 e) (art. 6-3-e) ne vaut que pour un "accusé". Il ressort de sa version anglaise ("charged with a criminal offence") et du paragraphe 1 de l'article 6 (art. 6-1) ("accusation en matière pénale") - texte de base dont les paragraphes 2 et 3 (art. 6-2, art. 6-3) représentent des applications particulières (arrêt Deweer du 27

février 1980, série A no 35, p. 30, § 56) - que l'"accusation" visée au paragraphe 3 e) (art. 6-3-e) doit porter sur une "infraction pénale" (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Adolf du 26 mars 1982, série A no 49, p. 15, § 30).

D'après le droit allemand, le manquement commis par M. Öztürk ne s'analysait pas en une infraction pénale (Straftat) mais en une "contravention administrative" (Ordnungswidrigkeit). La question se pose de savoir si cette qualification est décisive au regard de la Convention.

48. La Cour a rencontré un problème analogue dans l'affaire Engel et autres, mentionnée d'ailleurs par les comparants. A la vérité, celle-ci concernait des sanctions infligées à des appelés du contingent et considérées comme disciplinaires par la législation néerlandaise; dans son arrêt, rendu le 8 juin 1976, la Cour a pris soin de préciser qu'elle se limitait au domaine du service militaire (série A no 22, p. 34, § 82). Elle n'en estime pas moins que les principes se dégageant dudit arrêt (ibidem, pp. 33-35, §§ 80-82) entrent aussi en ligne de compte, mutatis mutandis, dans la présente affaire.

49. La Convention n'empêche pas les Etats, dans l'accomplissement de leur rôle de gardiens de l'intérêt public, d'établir ou maintenir une distinction entre différents types d'infractions définis par le droit interne et d'en fixer le tracé, mais il ne s'ensuit pas que la qualification ainsi adoptée soit déterminante aux fins de la Convention.

Le législateur qui soustrait certains comportements à la catégorie des infractions pénales du droit interne peut servir à la fois l'intérêt de l'individu (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Engel et autres précité, ibidem, p. 33, § 80) et les impératifs d'une bonne administration de la justice, notamment dans la mesure où il décharge les autorités judiciaires de la poursuite et de la répression de manquements, nombreux mais de peu d'importance, à des règles de la circulation routière. La Convention ne va pas à l'encontre des tendances à la "décriminalisation" existant - sous des formes fort diverses - dans les États membres du Conseil de l'Europe; le Gouvernement a raison d'y insister. Toutefois, si les États contractants pouvaient à leur guise, en qualifiant une infraction d'"administrative" plutôt que de pénale, écarter le jeu des clauses fondamentales des articles 6 et 7 (art. 6, art. 7), l'application de celles-ci se trouverait subordonnée à leur volonté souveraine. Une latitude aussi étendue risquerait de conduire à des résultats incompatibles avec l'objet et le but de la Convention.

50. Ayant ainsi réaffirmé l'"autonomie" de la notion de "matière pénale" telle que la conçoit l'article 6 (art. 6), la Cour doit rechercher si la "contravention administrative" commise par le requérant relève ou non de ladite "matière". A cette fin, elle retient les critères adoptés dans son arrêt Engel précité (ibidem, pp. 34-35, § 82): il importe d'abord de savoir si le texte définissant l'infraction en cause ressortit ou non au droit pénal d'après la technique juridique de l'État défendeur; il y a lieu d'examiner ensuite, eu égard à l'objet et au but de l'article 6 (art. 6), au sens ordinaire de ses termes et au droit des États contractants, la nature de l'infraction ainsi que la nature et le degré de gravité de la sanction que risquait de subir l'intéressé.

51. En droit allemand, le fait reproché à M. Öztürk - méconnaissance de l'article 1 § 2 du règlement relatif à la circulation routière - revêtait le caractère d'une "contravention administrative" (article 49 § 1 no 1 dudit règlement). Il tombait sous le coup non du droit pénal, mais de l'article 17 de l'Ordnungswidrigkeitengesetz et de l'article 24 § 2 de la loi sur la circulation routière (paragraphe 11 ci-dessus). La législation de 1968/1975 marque une étape importante dans le processus de "décriminalisation" des infractions légères en République fédérale. Si la doctrine allemande ne semble pas unanime à considérer que le droit des "contraventions administratives" n'appartient plus en réalité au droit pénal, les travaux préparatoires de la loi de 1968/1975 n'en confirment pas moins clairement que cette dernière a soustrait à la loi pénale les infractions dont il s'agit (Deutscher Bundestag, Drucksache V/1269 et, parmi d'autres, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 1969, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, vol. 27, pp. 18-36).

Si donc la Cour accepte sur ce point l'argumentation du Gouvernement, elle n'oublie pas pour autant qu'il n'existe pas de cloison étanche entre le droit pénal allemand et le droit des "contraventions administratives", notamment en cas de connexité (paragraphe 20 ci-dessus); elle ne perd pas non plus de vue que les dispositions du droit commun régissant la procédure pénale s'appliquent par analogie à la procédure engagée pour une telle infraction (paragraphe 21 ci-dessus) et en particulier à sa phase judiciaire éventuelle.

52. De toute manière, les indications que fournit le droit interne de l'État défendeur n'ont qu'une valeur relative. Le deuxième des critères énoncés plus haut - la nature même de l'infraction, considérée aussi en rapport avec celle de la sanction correspondante - représente un élément d'appréciation de plus grand poids.

D'après la Commission - sauf cinq de ses membres - et M. Öztürk, l'infraction accomplie par celui-ci était pénale par nature.

Pour le Gouvernement au contraire, elle se rangeait à n'en pas douter parmi les manquements de peu d'importance dont on compterait environ cinq millions chaque année en République fédérale et qui constitueraient un aliud par rapport aux infractions pénales. Par son droit pénal, la société s'efforceraient de protéger ses fondements mêmes ainsi que les droits et intérêts essentiels pour la vie de la collectivité. Le droit des Ordnungswidrigkeiten, lui, chercherait surtout à maintenir l'ordre. En règle générale et en tout cas en

l'espèce, les "contraventions administratives" ne témoigneraient pas d'une indignité propre à valoir à leur auteur le jugement défavorable (Unwerturteil) qui caractériserait la peine (Strafe). La différence existant entre elles et les infractions pénales se manifesterait dans le domaine de la procédure comme sur le terrain des sanctions et autres conséquences juridiques.

Tout d'abord, en soustrayant lesdites contraventions à la loi pénale le législateur allemand aurait instauré, pour leur poursuite et leur répression, une procédure simplifiée se déroulant devant des autorités administratives sauf recours ultérieur à un tribunal. La procédure organisée par la loi de 1968/1975 se distinguerait sur bien des points de la procédure pénale quoique les lois générales régissant cette dernière s'y appliquent en principe par analogie. Par exemple, la poursuite des Ordnungswidrigkeiten ressortirait au pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes et la loi de 1968/1975 limiterait grandement la possibilité de restreindre la liberté personnelle de l'individu au stade de l'instruction (paragraphe 21, 22 et 24 ci-dessus).

En second lieu, à l'amende pénale (Geldstrafe) et à l'emprisonnement le législateur aurait substitué une simple amende administrative (Geldbusse, paragraphe 17 ci-dessus). Contrairement à la première, la seconde ne pourrait être remplacée par une détention (Ersatzfreiheitsstrafe); il ne pourrait y avoir contrainte par corps (Erzwingungshaft) que si l'assujetti ne paie pas la somme exigée, sans pour autant avoir démontré son insolvabilité (paragraphe 33 ci-dessus). En outre, la "contravention administrative" ne figurerait pas au casier judiciaire mais uniquement, le cas échéant, au registre central de la circulation (paragraphe 39 ci-dessus).

L'oeuvre réalisée en 1968/1975 refléterait ainsi le souci de "décriminaliser" les infractions légères dans l'intérêt de l'individu, qui n'aurait plus à répondre de son acte sur le plan pénal et pourrait même éviter toute procédure judiciaire, mais aussi du bon fonctionnement des tribunaux, désormais déchargés en principe de la répression de la grande majorité d'entre elles.

53. La Cour ne sous-estime pas la valeur de cette thèse. Elle admet que la législation dont il s'agit marque une étape importante dans l'histoire de la réforme du droit pénal allemand et que les innovations introduites en 1968/1975 ne se ramènent pas à un pur changement d'appellation.

Elle constate cependant, tout d'abord, que selon le sens ordinaire des termes relèvent en général du droit pénal les infractions dont les auteurs s'exposent à des peines destinées notamment à exercer un effet dissuasif et qui consistent d'habitude en des mesures privatives de liberté et en des amendes.

D'autre part, un manquement du genre de celui de M. Öztürk continue à ressortir au droit pénal dans une large majorité des États contractants, comme en République fédérale jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation de 1968/1975: considéré comme illégal et répréhensible, il y est sanctionné par des peines.

Au surplus, les modifications résultant de ladite législation portent pour l'essentiel sur la procédure et sur la gamme des sanctions, dorénavant limitée à la Geldbusse. Si cette dernière paraît à certains égards moins afflictive que la Geldstrafe, elle n'en a pas moins conservé le caractère punitif par lequel se distinguent d'habitude les sanctions pénales. Quant à la règle de droit transgressée par le requérant, elle n'a subi aucun changement de contenu. Elle ne s'adresse pas à un groupe déterminé à statut particulier - à la manière, par exemple, du droit disciplinaire -, mais à tous les citoyens en leur qualité d'usagers de la route; elle leur prescrit un certain comportement et assortit cette exigence d'une sanction punitive. Celle-ci, et le Gouvernement ne le conteste pas, cherche à dissuader en même temps qu'à réprimer. Il importe peu de savoir si la disposition légale méconnue par M. Öztürk vise à protéger les droits et intérêts d'autrui ou seulement à satisfaire aux exigences de la circulation. Ces deux finalités ne s'excluent point mutuellement; surtout, le caractère général de la norme et le but, à la fois préventif et répressif, de la sanction suffisent à établir, au regard de l'article 6 (art. 6) de la Convention, la nature pénale de l'infraction litigieuse.

Sans doute s'agissait-il d'une infraction légère ne risquant guère de nuire à la réputation de son auteur, mais elle ne sortait pas pour autant du champ d'application de l'article 6 (art. 6). Rien ne donne en effet à penser que l'infraction pénale (criminal offence), au sens de la Convention, implique nécessairement un certain degré de gravité. A cet égard, nombre d'États contractants distinguent aujourd'hui encore, comme la République fédérale le faisait à l'époque de l'ouverture de la Convention à la signature des gouvernements, entre crimes, délits et contraventions tout en les qualifiant les uns et les autres d'infractions pénales. En outre, il serait contraire à l'objet et au but de l'article 6 (art. 6), qui garantit aux "accusés" le droit à un tribunal et à un procès équitable, de permettre à l'État de soustraire à l'empire de ce texte toute une catégorie d'infractions pour peu qu'il les juge légères. La République fédérale ne prive du reste pas de ce droit les auteurs présumés d'Ordnungswidrigkeiten puisqu'elle leur accorde la possibilité - dont le requérant a usé - de recourir devant un tribunal contre la décision administrative.

54. Comme le manquement commis par M. Öztürk revêtait un caractère pénal au regard de l'article 6 (art. 6) de la Convention, il ne s'impose pas de l'examiner de surcroît sous l'angle du dernier des critères énoncés plus haut (paragraphe 50 ci-dessus). La faiblesse relative de l'enjeu (paragraphe 18 ci-dessus) ne saurait retirer à une infraction son caractère pénal intrinsèque.

55. Le Gouvernement semble considérer de surcroît que l'intéressé n'avait pas la qualité d'"accusé" parce que la loi de 1968/1975 ne connaît aucune "inculpation" (Beschuldigung) et n'emploie pas les termes "inculpé" (Angeschuldigter) ni "accusé" (Angeklagter). Sur ce point, la Cour se borne à renvoyer à sa jurisprudence constante: au sens de l'article 6 (art. 6), l'"accusation" peut en général se définir "comme la notification officielle, émanant de l'autorité compétente, du reproche d'avoir accompli une infraction pénale", encore qu'elle puisse dans certains cas prendre "la forme d'autres mesures impliquant un tel reproche et entraînant elles aussi des répercussions importantes sur la situation du suspect" (voir, en dernier lieu, l'arrêt Foti et autres du 10 décembre 1982, série A no 56, p. 18, § 52, et l'arrêt Corigliano de même date, série A no 57, p. 13, § 34). En l'occurrence, le requérant se trouvait "accusé" au plus tard depuis le début du mois d'avril 1978, lorsque lui fut communiquée la décision de l'autorité administrative de Heilbronn (paragraphe 11 ci-dessus).

56. L'article 6 § 3 e) (art. 6-3-e) s'appliquait donc en l'espèce. Il n'en résulte point, la Cour tient à le préciser, que le système adopté en la matière par le législateur allemand soit en cause dans son principe. Eu égard au grand nombre des infractions légères, notamment dans le domaine de la circulation routière, un État contractant peut avoir de bons motifs de décharger ses juridictions du soin de les poursuivre et de les réprimer. Confier cette tâche, pour de telles infractions, à des autorités administratives ne se heurte pas à la Convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6 (art. 6) (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Deweer précité, série A no 35, p. 25, § 49, et l'arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, série A no 43, p. 23, premier alinéa).

- **Cour EDH, 24 février 1994, *Bendenoun c. France*, req. n°12547/86**

**A. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)**

44. Requérant et Commission s'accordent à estimer ce texte applicable en l'espèce.

45. Le Gouvernement soutient la thèse contraire. Selon lui, la procédure litigieuse ne portait pas sur une "accusation en matière pénale" car les majorations d'impôt infligées à M. Bendenoun présentaient tous les traits d'une sanction administrative au sens de la jurisprudence de la Cour (arrêts Engel et autres c. Pays-Bas, du 8 juin 1976, et Öztürk c. Allemagne, du 21 février 1984, série A nos 22 et 73).

La remarque vaudrait d'abord pour la qualification donnée par le droit français: le code général des impôts classerait lesdites majorations parmi les "sanctions fiscales" et non parmi les "sanctions pénales" (paragraphe 33 et 34 ci-dessus). Il en irait de même de la nature de l'infraction: les faits reprochés au requérant se définiraient comme des "manœuvres frauduleuses" et non comme une "soustraction frauduleuse", le Conseil d'État attribuant un caractère fiscal aux premières et pénal à la seconde. La nature et le degré de sévérité de la sanction ne conduiraient pas à une conclusion différente: les majorations seraient infligées par le fisc, sous le contrôle des juridictions administratives, et non par le juge pénal; elles se calculeraient en fonction du redressement fiscal et seraient donc directement proportionnelles aux droits éludés au principal; elles ne se substitueraient pas à une mesure privative de liberté et n'entraîneraient jamais une déchéance de droits; elles demeurerait à la charge des héritiers en cas de décès du contribuable; elles échapperaient aux règles relatives à la récidive, à la complicité, au cumul des peines et à l'inscription au casier judiciaire.

46. En ce qui concerne les aspects généraux du système français de majorations d'impôt en cas d'absence de bonne foi, la Cour estime qu'eu égard au grand nombre des infractions du type visé à l'article 1729 par. 1 du code général des impôts (paragraphe 34 ci-dessus), un État contractant doit avoir la liberté de confier au fisc la tâche de les poursuivre et de les réprimer, même si la majoration encourue à titre de sanction peut être lourde. Pareil système ne se heurte pas à l'article 6 (art. 6) de la Convention pour autant que le contribuable puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de ce texte.

47. Quant au cas d'espèce, la Cour ne sous-estime pas l'importance de plusieurs des éléments avancés par le Gouvernement. Elle relève cependant, à la lumière de sa jurisprudence et notamment de l'arrêt Öztürk précité, que quatre facteurs jouent dans le sens opposé.

En premier lieu, les faits incriminés tombaient sous le coup de l'article 1729 par. 1 du code général des impôts (paragraphe 34 ci-dessus). Or il concerne tous les citoyens en leur qualité de contribuables, et non un groupe déterminé doté d'un statut particulier; il leur prescrit un certain comportement et assortit cette exigence d'une sanction.

Deuxièmement, les majorations d'impôt ne tendent pas à la réparation pécuniaire d'un préjudice, mais visent pour l'essentiel à punir pour empêcher la réitération d'agissements semblables.

Troisièmement, elles se fondent sur une norme de caractère général dont le but est à la fois préventif et répressif.

Enfin, elles revêtaient en l'occurrence une ampleur considérable puisqu'elles s'élevaient à 422 534 f pour l'intéressé et 570 398 pour sa société (paragraphe 13 ci-dessus), et le défaut de paiement exposait M. Bendenoun à l'exercice, par les juridictions répressives, de la contrainte par corps (paragraphe 35 ci-dessus).

Ayant évalué le poids respectif des divers aspects de l'affaire, la Cour note la prédominance de ceux qui présentent une coloration pénale. Aucun d'eux n'apparaît décisif à lui seul, mais additionnés et combinés ils conféraient à l'"accusation" litigieuse un "caractère pénal" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), lequel trouvait donc à s'appliquer.

48. Pareille conclusion dispense la Cour de prendre en considération les compléments d'impôt (paragraphe 13 et 34 ci-dessus), sur lesquels les comparants n'ont d'ailleurs guère insisté devant elle.

## **B. Sur l'observation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)**

49. Le requérant dénonce une atteinte au principe du contradictoire. Tandis que le fisc aurait choisi unilatéralement et avec soin, puis communiqué aux juridictions administratives, les pièces à conviction, lui-même n'aurait pas eu accès à la totalité du dossier constitué par les douanes, où figuraient non seulement les procès-verbaux mais aussi les données sur lesquelles ils se fondaient. Or la non-délivrance d'une copie, pourtant maintes fois réclamée à l'administration des impôts et au tribunal administratif de Strasbourg (paragraphe 18-20 ci-dessus), l'aurait empêché de déceler des éléments à décharge, et en particulier de faire entendre et interroger l'informateur anonyme qui se trouvait à l'origine des poursuites.

50. La Commission arrive à la même conclusion. Certes, elle s'abstient de rechercher si les documents du dossier douanier pouvaient être de nature à confirmer ou infirmer la "culpabilité" de M. Bendenoun, tout comme elle se refuse à spéculer sur l'issue que la procédure litigieuse aurait connue si l'intéressé avait disposé de l'ensemble de ce dossier. Elle formule néanmoins un constat: le requérant pouvait, de manière plausible, avancer que les documents en question renfermaient des indications propres à étayer sa thèse, et notamment à contredire les déclarations relatées dans les procès-verbaux produits par le fisc. Elle relève en outre qu'à deux reprises, le président du tribunal administratif invita en vain le procureur de la République de Strasbourg à produire le dossier douanier (paragraphe 18 et 20 ci-dessus).

51. Pour le Gouvernement au contraire, ni en première instance ni en appel M. Bendenoun ne se trouva dans une situation désavantageuse par rapport à l'administration des impôts.

Le tribunal administratif de Strasbourg aurait statué sur le fond de l'affaire au vu des observations des parties et des pièces en sa possession. S'estimant suffisamment informé, il n'aurait rendu aucun jugement avant dire droit ordonnant le dépôt du dossier douanier. Toujours selon le Gouvernement, les démarches du président auprès du parquet ne pouvaient en tenir lieu, d'autant qu'elles n'émanaient pas de la formation de jugement et revenaient en somme à transmettre les demandes de l'avocat du requérant.

Le fisc aurait annexé à son mémoire devant le tribunal quatre procès-verbaux d'audition par les agents des douanes - deux de M. Bendenoun et deux d'anciennes salariées d'ARTSBY 1881, chargées de la facturation -, sur lesquels l'intéressé put s'expliquer. En revanche, il aurait évité de verser au débat dix procès-verbaux où figuraient des éléments à charge, sans compter sept autres qui ne fournissaient aucune information utile en matière fiscale. On ne saurait donc lui reprocher d'avoir procédé à un "tri" au détriment du requérant et des droits de la défense. Quant aux factures "occultes" saisies chez lui, M. Bendenoun les avait établies lui-même et en connaissait donc l'existence et la nature; de plus, il y aurait eu accès devant le juge pénal et aurait admis qu'elles correspondaient à la qualification donnée par le fisc, c'est-à-dire qu'elles représentaient des ventes de monnaies.

De son côté, le Conseil d'État aurait jugé régulière la procédure suivie en première instance. Lui non plus n'aurait pas estimé nécessaire de prescrire la communication du dossier douanier. Il aurait trouvé suffisants les éléments disponibles, que corroboraient les constatations matérielles opérées au pénal par la cour d'appel de Colmar, dans ses arrêts du 13 mai 1981 (paragraphe 30 ci-dessus), et revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée.

52. La Cour rappelle d'abord que les allégations du requérant ne sont pertinentes que dans la mesure où la procédure devant les juridictions administratives concernait le bien-fondé de l'accusation de fraude fiscale sur laquelle se fondaient les majorations d'impôt. Partant, il s'agit seulement de rechercher s'il y a eu atteinte à l'égalité des armes ou, plus généralement, aux droits de la défense quant à la détermination de la culpabilité de M. Bendenoun.

Il échet de constater ensuite que les documents dont l'intéressé se plaint d'avoir en vain réclamé la communication ne figuraient point parmi ceux qu'invoquaient les autorités fiscales. Pour établir la culpabilité de M. Bendenoun, elles se servirent uniquement de quatre procès-verbaux (paragraphe 17 ci-dessus) - mentionnés par le Gouvernement - contenant la reconnaissance, par l'intéressé, de ses infractions douanières. Le grief se

rapporte donc à des pièces absentes du dossier soumis aux juridictions administratives et sur lesquelles l'adversaire du requérant ne s'appuya pas (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Schuler-Zraggen c. Suisse du 24 juin 1993, série A no 263, p. 18, par. 52).

La Cour n'exclut pas que dans pareille situation la notion de procès équitable puisse quand même comporter l'obligation, pour le fisc, de consentir à fournir au justiciable certaines pièces, ou même l'intégralité, de son dossier. Encore faut-il, pour le moins, que l'intéressé ait accompagné sa demande, ne fût-ce que sommairement, d'une motivation spécifique.

M. Bendenoun sollicitait la communication intégrale d'un dossier assez volumineux. Or les données recueillies par la Cour ne montrent pas qu'il ait jamais avancé aucun argument précis à l'appui de sa thèse selon laquelle, nonobstant sa reconnaissance des infractions douanières et ses aveux pendant l'instruction pénale, il ne pouvait combattre l'accusation de fraude fiscale sans posséder une copie dudit dossier. Cette carence se révèle d'autant plus dirimante qu'il n'ignorait pas l'existence et la teneur de la plupart des documents et que lui-même et son conseil avaient eu accès au dossier complet, du moins durant l'instruction pénale (paragraphe 26 ci-dessus).

53. En conclusion, il ne ressort pas des éléments dont dispose la Cour que la non-communication de pièces ait porté atteinte aux droits de la défense et à l'égalité des armes. Il n'y a donc pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

- **Cour EDH, 8 juin 1995, Jamil c. France, req. n°15917/89**

Sur la violation alléguée de l'article 7 par. 1 (art. 7-1) de la convention

25. M. Jamil dénonce l'allongement - de vingt mois - de la durée de la contrainte par corps prononcée par la cour d'appel de Paris en application d'une loi postérieure au fait commis. Il y voit une méconnaissance du principe de la non-rétroactivité des peines que consacre l'article 7 (art. 7) de la Convention, ainsi libellé:

"1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international.

De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article (art. 7) ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées."

A. Sur l'applicabilité de l'article 7 par. 1 (art. 7-1)

26. La principale question à résoudre consiste à savoir si la mesure prévue par l'article 749 du code de procédure pénale constitue une peine au sens de l'article 7 par. 1 (art. 7-1), seconde phrase.

27. Le requérant rappelle que l'article 749 interdit l'application de la contrainte par corps en matière civile. Il souligne que le ministère public peut exercer accessoirement à l'action publique l'action de l'administration des douanes pour l'application des sanctions fiscales: la contrainte par corps et l'amende qu'elle a pour objet de garantir seraient par conséquent des peines, l'amende ne pouvant venir remplacer des droits de douane non perçus à l'occasion de l'importation illégale de marchandises prohibées. Il critique aussi le caractère automatique de l'application de la contrainte par corps et précise enfin qu'en matière de trafic de stupéfiants, les amendes prononcées sont si lourdes que les condamnés n'ont pas en pratique les moyens de les payer.

28. La Commission souscrit en substance à la thèse de M. Jamil.

29. Pour le Gouvernement, l'article 7 (art. 7) ne s'applique pas en l'espèce car la contrainte par corps ne s'analyse pas en une peine. L'amende douanière, à supposer même qu'elle détermine la nature de la contrainte par corps, aurait une nature indemnitaire et compensatoire: calculée à partir de la valeur de la marchandise fraudée, et non de la possibilité contributive du débiteur, elle tend à réparer les préjudices moral et matériel subis par les douanes à cause de l'importation illicite de marchandises prohibées.

La privation de liberté du fait de la contrainte par corps, d'ailleurs prévue par l'article 5 par. 1 b) (art. 5-1-b) de la Convention, ne relèverait pas de la matière pénale au sens de l'article 6 (art. 6) de celle-ci. Moyen d'exécution sur la personne du débiteur de l'Etat et non emprisonnement subsidiaire, elle ne sanctionnerait pas la commission d'une infraction mais l'inexécution d'une condamnation pécuniaire. Elle se comparerait à une saisie mobilière ou immobilière qui conduit à une privation de propriété.

Le défaut de paiement d'une somme d'argent n'est pas pénalement réprimé en droit français et ne peut être le fait que d'une catégorie particulière de personnes. La norme incriminée ne concernerait donc pas virtuellement la population tout entière, mais les seuls débiteurs dont la solvabilité est démontrée et qui refusent de s'acquitter de leur dette. La sévérité de la détention ne serait pas à elle seule déterminante, et les modalités de ladite détention l'éloigneraient également de la matière pénale: le détenu ne peut bénéficier de remises de peine, mesures de grâce, libération conditionnelle ou réhabilitation; aucune condition de délai n'est posée pour les placements à l'extérieur, les semi-libertés ou les permissions de sortie; l'intéressé ne peut être poursuivi pour évasion; la durée de la détention provisoire ne s'impute pas sur celle de la contrainte par corps; surtout, l'exécution de cette dernière n'entraîne pas l'extinction de la créance et ne dispense pas de l'obligation de payer, le débiteur n'étant remis en liberté que s'il s'acquitte d'une partie de l'amende ou fournit la preuve de son insolvabilité. Dans aucun système pénal, l'exécution d'une peine ne laisserait ainsi subsister l'obligation qui en est la cause.

30. La Cour rappelle que la qualification de "peine" contenue dans l'article 7 par. 1 (art. 7-1) possède une portée autonome. Pour rendre efficace la protection offerte par cette disposition (art. 7-1), la Cour doit demeurer libre d'aller au-delà des apparences et apprécier elle-même si une mesure particulière s'analyse au fond en une "peine" au sens de cette clause (art. 7-1) (voir en dernier lieu l'arrêt Welch c. Royaume-Uni du 9 février 1995, série A n° 307-A, p. 13, par. 27).

31. Le libellé de l'article 7 par. 1 (art. 7-1), seconde phrase, indique que **la base de toute appréciation de l'existence d'une peine consiste à déterminer si la mesure en question est imposée à la suite d'une condamnation pour une "infraction". D'autres éléments peuvent être estimés pertinents à cet égard: la qualification de la mesure en droit interne, sa nature et son but, les procédures associées à son adoption et à son exécution, ainsi que sa gravité (arrêt Welch précité, p. 13, par. 28).**

32. La Cour constate que la sanction infligée à M. Jamil s'inscrivait dans un contexte de droit pénal, celui de la répression du trafic de stupéfiants. Elle note cependant que la contrainte par corps ne se limite pas en France à ce seul domaine de droit commun: voie d'exécution pour le recouvrement des créances du Trésor public qui n'ont pas le caractère d'une réparation civile, elle peut aussi s'ajouter à des condamnations en matière douanière, fiscale ou autre.

Pour déterminer la qualification qui revient à la contrainte par corps au regard de l'article 7 (art. 7), il échet donc d'observer aussi son but et son régime. Destinée à garantir le paiement notamment d'une amende par l'exécution sur la personne du débiteur qui ne démontre pas son insolvabilité, la mesure en question a pour but de contraindre audit paiement par la menace d'une incarcération sous un régime pénitentiaire. Ce régime se révèle plus sévère qu'en droit commun principalement parce qu'il ne comporte pas les atténuations accordées aux peines de droit commun, telles les mesures de liberté conditionnelle et de grâce. Survivance de l'ancien système de la prison pour dette, l'emprisonnement au titre de la contrainte par corps ne subsiste plus qu'au seul profit de l'Etat et ne libère pas le débiteur de l'obligation de payer qui a causé son incarcération: si l'intéressé ne peut plus y être contraint "sur son corps", il peut encore l'être sur ses biens. On ne saurait assimiler pareille mesure à la saisie mobilière ou immobilière que citait le Gouvernement.

Prononcée par la juridiction répressive et destinée à exercer un effet dissuasif, la sanction infligée à M. Jamil pouvait aboutir à une privation de liberté de caractère punitif (voir, mutatis mutandis, les arrêts Engel et autres c. Pays-Bas du 8 juin 1976, série A n° 22, p. 35, par. 82, et Öztürk c. Allemagne du 21 février 1984, série A n° 73, p. 20, par. 53). Elle constituait donc une peine au sens de l'article 7 par. 1 (art. 7-1) de la Convention.

Certes, le requérant a été dispensé de l'obligation d'acquitter une partie importante de l'amende douanière sans pour autant avoir eu à subir de contrainte par corps - le Gouvernement n'a fourni aucune explication sur ce point -, mais cette dispense ne suffit pas pour écarter l'analyse qui précède.

33. En résumé, l'article 7 par. 1 (art. 7-1) s'applique en l'espèce.

B. Sur l'observation de l'article 7 par. 1 (art. 7-1)

34. La Cour constate qu'à l'époque des faits pour lesquels M. Jamil a été condamné, celui-ci encourait une contrainte par corps de quatre mois au plus (paragraphe 10 et 17 ci-dessus). La cour d'appel de Paris a néanmoins appliqué au condamné une nouvelle loi qui portait cette durée à deux ans (paragraphe 11 et 19 ci-dessus).

35. Nul ne conteste, en l'espèce, le caractère rétroactif de l'application de ladite loi relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants (paragraphe 11 ci-dessus).

36. Dès lors, il y a eu violation de l'article 7 par. 1 (art. 7-1).

## 2. Jurisprudence administrative

### - Conseil d'Etat, 22 novembre 2000, Mutuelle Inter-Jeunes, n°211285

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article L. 531-6 du code de la mutualité : "Dans tous les cas mentionnés aux articles L. 531-2, L. 531-3, L. 531-4 et L. 531-5, la commission statue après une procédure contradictoire. Les intéressés peuvent demander à être entendus. Ils peuvent se faire représenter ou assister ( ...)" ; qu'aux termes de l'article L. 531-3 du code de la mutualité : "Lorsque le fonctionnement d'une mutuelle n'est pas conforme aux dispositions du présent code ou aux dispositions de ses statuts ou qu'il compromet son équilibre financier, la commission peut enjoindre à la mutuelle de présenter un programme de redressement. Si ce programme ne permet pas le redressement nécessaire, la commission peut, après avertissement adressé à la mutuelle, recourir à la procédure prévue à l'article L. 531-4" ; que l'article L. 531-4 du même code prévoit qu' : "En cas d'irrégularité grave constatée dans le fonctionnement d'une mutuelle, ou si des difficultés financières de nature à mettre en cause l'existence d'une mutuelle persistent sans que les instances dirigeantes réussissent à y faire face, la commission peut confier les pouvoirs dévolus au conseil d'administration à un ou plusieurs administrateurs provisoires./ Le ou les administrateurs provisoires prennent toutes les mesures qui s'avèrent nécessaires pour assurer le fonctionnement régulier de la mutuelle et provoquent des élections afin de renouveler le conseil d'administration" ; qu'aux termes de l'article R. 531-4 du code de la mutualité : "Lors de l'audition, le rapporteur, choisi parmi les membres de l'inspection générale des affaires sociales et les agents ou fonctionnaires commissionnés mentionnés à l'article L. 531-1-2, présente l'affaire./ Le président peut faire entendre toute personne dont il estime l'audition utile./ Le secrétaire général et le commissaire du gouvernement peuvent présenter des observations./ Le représentant de la mutuelle et, le cas échéant, son conseil doivent dans tous les cas pouvoir prendre la parole en dernier" ;

Considérant que si les requérants soutiennent que l'un des membres de la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance ayant siégé le 13 juillet 1999 ne pouvait se prononcer sur la situation de la MUTUELLE INTER-JEUNES au motif qu'un contentieux l'aurait opposé à celle-ci, ce moyen n'est assorti d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

Considérant qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle" ; qu'eu égard à la nature de la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance et au fait que la décision qu'elle prend lorsqu'elle désigne un ou plusieurs administrateurs provisoires en application des dispositions de l'article L. 531-4 du code de la mutualité a le caractère d'une mesure conservatoire et non d'une sanction, le moyen tiré de la violation des stipulations de l'article 6-1 ne peut être utilement invoqué à l'appui d'un recours formé devant le Conseil d'Etat à l'encontre d'une telle décision ;

(...)

### - Conseil d'Etat, 7 juillet 2004, n° 255136

(...)

Considérant que si, lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève, il implique, en revanche, que les sanctions soient prévues et énumérées par un texte ; que toutefois - ainsi, d'ailleurs, qu'en matière pénale - ce texte n'a pas, dans tous les cas, à être une loi ;

Considérant, par suite, qu'en relevant, pour confirmer le jugement par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé la décision, présentant le caractère d'une sanction administrative, par laquelle le préfet de police a retiré, sur le fondement de l'article 7 du décret du 17 août 1995, la carte professionnelle de conducteur de taxi de M. X que le principe de légalité des délits et des peines, qui s'applique aux sanctions administratives au même titre qu'aux sanctions pénales, impose que l'interdiction, à titre temporaire ou définitif, d'exercer une profession soit instituée par une loi ou intervienne en exécution d'une disposition législative habilitant le Gouvernement à l'édicter, la cour administrative d'appel de Paris a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que le MINISTRE DE

L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES est, dès lors, fondé à en demander l'annulation ;

(...)

- **Conseil d'Etat, 12 octobre 2009, n° 311641**

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article L. 225-222 du code de commerce, applicable à l'époque des faits litigieux : Les fonctions de commissaire aux comptes sont incompatibles : 1° Avec toute activité ou tout acte de nature à porter atteinte à son indépendance ; 2° Avec tout emploi salarié ; toutefois, un commissaire aux comptes peut dispenser un enseignement se rattachant à l'exercice de sa profession ou occuper un emploi rémunéré chez un commissaire aux comptes ou chez un expert-comptable ; 3° Avec toute activité commerciale, qu'elle soit exercée directement ou par personne interposée. ; qu'aux termes de l'article 88 du décret du 12 août 1969 relatif à l'organisation de la profession et au statut professionnel des commissaires aux comptes, dans sa rédaction en vigueur à l'époque des faits incriminés : Toute infraction aux lois, règlements et règles professionnels, toute négligence grave, tout fait contraire à la probité ou à l'honneur commis par un commissaire aux comptes, personne physique ou société, même ne se rattachant pas à l'exercice de la profession, constituent une faute disciplinaire passible d'une peine disciplinaire. ;

Considérant que le requérant soutient que le principe de légalité des délits et des peines s'opposait à ce que le Haut Conseil du commissariat aux comptes pût infliger une sanction fondée sur la méconnaissance de ces textes, qui n'auraient pas défini avec une précision suffisante les obligations imposées aux commissaires aux comptes ; que, toutefois, pour ce qui concerne les sanctions susceptibles d'être infligées aux membres des professions réglementées, y compris celles revêtant un caractère disciplinaire, le principe de légalité des délits est satisfait dès lors que les textes applicables font référence à des obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent ; que, dès lors, le Haut Conseil du commissariat aux comptes n'a pas entaché sa décision d'erreur de droit en retenant que la méconnaissance des dispositions figurant à l'article L. 225-222 du code de commerce et à l'article 88 du décret du 12 août 1969 pouvait faire l'objet d'une sanction disciplinaire ;

(...)