

Décision n° 2015 - 524 QPC

Articles L. 562-1 et L. 562-2 du code monétaire et
financier

Gel administratif des avoirs

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2016

Sommaire

I. Dispositions législatives.....	4
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	15

Table des matières

I. Dispositions législatives.....	4
A. Dispositions contestées	4
1. Code monétaire et financier	4
- Article L.562-1.....	4
- Article L.562-2.....	4
B. Évolution des dispositions contestées	5
1. Article L.562-1	5
a. Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant diverses dispositions relatives à la sécurité et au contrôle frontalier.....	5
- Article 23	5
b. Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme	6
- Article 3	6
- Article L.562-1 tel que modifié par l'article 3 de l'ordonnance n° 2009-104	7
c. Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.....	7
- Article 6	7
- Article L.562-1 tel que modifié par l'article 6 de la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012.....	7
d. Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme	8
- Article 11	8
- Article L.562-1 tel que modifié par l'article 11 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014.....	8
2. Article L. 562-2	9
a. Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme	9
- Article 3	9
C. Autres dispositions	9
1. Code monétaire et financier	9
- Article L562-3.....	9
- Article L562-4.....	10
- Article L562-8.....	10
- Article L562-9.....	10
- Article R562-1	10
2. Code de procédure pénale	11
- Article 706-103	11
3. Code pénal.....	11
- Article 422-6	11
4. Code des relations entre le public et l'administration	12
- Article L121-1.....	12
- Article L121-2.....	12
D. Application des dispositions contestées	12
1. Jurisprudence	12
a. Jurisprudence administrative	12
- CE 03 mars 2003, Ministre de l'intérieur/ Rakhimov, n° 238662	12
- Tribunal administratif de Paris, 21 octobre 2013, N° 1216525/7-1	13
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	15
A. Normes de référence.....	15
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	15
- Article 2	15

- Article 16	15
- Article 17	15
2. Constitution du 4 octobre 1958	15
- Article 21	15

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... 16

1. Sur le principe de séparation des pouvoirs 16

- 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.....	16
- Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 - Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions	16
- Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000	17
- Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 - Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.....	17
- Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 - Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports]	18
- Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 - Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité	18

2. Sur le grief tiré de la méconnaissance des droits de la défense 19

- Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976 - Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail	19
- Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 - Loi de finances pour 1991	19
- Décision n° 90-286 DC du 28 décembre 1990 - Loi de finances rectificative pour 1990	19
- Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.....	20
- Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 - Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration.....	20
- 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	21
- Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 - Loi pour la sécurité intérieure.....	21
- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 - Loi pour l'égalité des chances.....	22
- Décision n° 2010-69 QPC du 26 novembre 2010 - M. Claude F. [Communication d'informations en matière sociale].....	22
- Décision n° 2011-125 QPC du 06 mai 2011 - M. Abderrahmane L. [Défèrement devant le procureur de la République]	23
- Décision n° 2013-361 QPC du 28 janvier 2014 - Consorts P. de B. [Droits de mutation pour les transmissions à titre gratuit entre adoptants et adoptés]	23
- Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013 - Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.....	24
- Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 - M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]	24

3. Sur la méconnaissance du droit de propriété 25

- Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 - Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.....	25
- Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011 - M. Wathik M. [Vente des biens saisis par l'administration douanière]	25
- Décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012 - Consorts B. [Confiscation de marchandises saisies en douane]	25
- Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012 - M. Jean-Claude G. [Procédure de dessaisissement d'armes].....	26
- Décision n° 2011-212 QPC du 20 janvier 2012 - Mme Khadija A., épouse M. [Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint]	26
- Décision n° 2014-449 QPC du 6 février 2015 - Société Mutuelle des transports assurances [Transfert d'office du portefeuille de contrats d'assurance].....	26

4. Sur le grief tiré de l'atteinte à la présomption d'innocence 27

- Décision n° 2015-484 QPC du 22 septembre 2015 - Société UBER France SAS et autre (II) [Incrimination de la mise en relation de clients avec des conducteurs non professionnels].....	27
--	----

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

1. Code monétaire et financier

Partie législative

Livre V : Les prestataires de services

Titre VI : Obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement des activités terroristes et les loteries, jeux et paris prohibés

Chapitre II : Obligations relatives au gel des avoirs

Section 1 : Gel des avoirs dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

- **Article L.562-1**

Sans préjudice des mesures restrictives spécifiques prises en application de règlements du Conseil de l'Union européenne et des mesures prononcées par l'autorité judiciaire, le ministre chargé de l'économie et le ministre de l'intérieur peuvent, conjointement, décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article L. 562-3 qui appartiennent à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, définis comme il est dit au 4 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, y incitent, les facilitent ou y participent et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles au sens des 5 et 6 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, précité. Les fruits produits par les fonds, instruments et ressources précités sont également gelés.

L'art. L. 562-1 résulte de la renumérotation de l'art. L. 564-2.

Section 2 : Gel des avoirs dans le cadre des sanctions financières internationales

- **Article L.562-2**

En application des résolutions adoptées dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies ou des actes pris en application de l'article 15 du traité sur l'Union européenne, le ministre chargé de l'économie peut décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 qui appartiennent à des personnes physiques ou morales, organismes ou entités qui ont commis, commettent ou, de par leurs fonctions, sont susceptibles de commettre des actes sanctionnés ou prohibés par ces résolutions ou ces actes, les facilitent ou y participent et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles. Les fruits produits par les fonds, instruments et ressources susmentionnés sont également gelés

B. Évolution des dispositions contestées

1. Article L.562-1

a. Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant diverses dispositions relatives à la sécurité et au contrôle frontalier

Chapitre VIII : Dispositions relatives à la lutte contre le financement des activités terroristes

- Article 23

I. - Le titre VI du livre V du code monétaire et financier est ainsi modifié :

1° Son intitulé est ainsi rédigé : « Obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes » ;

2° Dans l'article L. 562-10, après les mots : « et des délits », sont insérés les mots : « et de la lutte contre le financement des activités terroristes » ;

3° Le chapitre IV et les articles L. 564-1, L. 564-2 et L. 564-3 deviennent, respectivement, le chapitre V et les articles L. 565-1, L. 565-2 et L. 565-3 ;

4° Il est rétabli un chapitre IV ainsi rédigé :

« Chapitre IV « Obligations relatives à la lutte contre le financement des activités terroristes »

« Art. L. 564-1. - Les organismes financiers et personnes mentionnés aux 1 à 5 et au 7 de l'article L. 562-1, qui détiennent ou reçoivent des fonds, instruments financiers et ressources économiques, sont tenus d'appliquer les mesures de gel ou d'interdiction prises en vertu du présent chapitre.

« Pour l'application du présent chapitre, on entend par fonds, instruments financiers et ressources économiques les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et les documents ou instruments légaux sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique, qui prouvent un droit de propriété ou un intérêt sur ces avoirs, incluant, notamment, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les titres, les obligations, les traites et les lettres de crédit.

« **Art. L. 564-2. - Sans préjudice des mesures restrictives spécifiques prises en application de règlements du Conseil de l'Union européenne et des mesures prononcées par l'autorité judiciaire, le ministre chargé de l'économie peut décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article L. 564-1 qui appartiennent à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, définis comme il est dit au 4 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les facilitent ou y participent et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles au sens des 5 et 6 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, précité. Les fruits produits par les fonds, instruments et ressources précités sont également gelés.**

« Le gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article L. 564-1 s'entend comme toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert ou utilisation de fonds, instruments financiers et ressources économiques qui auraient pour conséquence un changement de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur nature ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation par les personnes faisant l'objet de la mesure de gel.

« Le ministre chargé de l'économie peut également décider d'interdire, pour une durée de six mois renouvelable, tout mouvement ou transfert de fonds, instruments financiers et ressources économiques au bénéfice des personnes physiques ou morales mentionnées au premier alinéa.

« Les décisions du ministre arrêtées en application du présent article sont publiées au Journal officiel et exécutoires à compter de la date de cette publication.

« Art. L. 564-3. - Les mesures de gel ou d'interdiction prises en vertu du présent chapitre s'imposent à toute personne copropriétaire des fonds, instruments et ressources précités, ainsi qu'à toute personne titulaire d'un compte joint dont l'autre titulaire est une personne propriétaire, nue-propriétaire ou usufruitière mentionnée au premier alinéa de l'article L. 564-2.

« Ces mesures sont opposables à tout créancier et à tout tiers pouvant invoquer des droits sur les fonds, instruments financiers et ressources économiques considérés même si l'origine de ces créances ou autres droits est antérieure à la publication de l'arrêté.

« Les mesures mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 564-2 s'appliquent aux mouvements ou transferts de fonds, instruments financiers et ressources économiques dont l'ordre d'exécution a été émis antérieurement à la date de publication de la décision d'interdiction.

« Art. L. 564-4. - Le secret bancaire ou professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations entre les organismes et personnes mentionnés à l'article L. 564-1 et les services de l'Etat chargés de mettre en oeuvre une mesure de gel ou d'interdiction de mouvement ou de transfert des fonds, des instruments financiers et des ressources économiques lorsque ces informations visent à vérifier l'identité des personnes concernées directement ou indirectement par cette mesure. Les informations fournies ou échangées ne peuvent être utilisées qu'à ces fins.

« Les services de l'Etat chargés de mettre en oeuvre une mesure de gel ou d'interdiction de mouvement ou de transfert des fonds, des instruments financiers et ressources économiques et les autorités d'agrément et de contrôle des organismes et personnes mentionnés à l'article L. 564-1 sont autorisés à échanger les informations nécessaires à l'exercice de leurs missions respectives.

« Art. L. 564-5. - L'Etat est responsable des conséquences dommageables de la mise en oeuvre de bonne foi, par les organismes financiers et les personnes mentionnés à l'article L. 564-1, leurs dirigeants ou leurs préposés, des mesures de gel ou d'interdiction mentionnées à l'article L. 564-2. Aucune sanction professionnelle ne peut être prononcée à l'encontre de ces organismes et ces personnes, leurs dirigeants ou leurs préposés.

« Art. L. 564-6. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application des dispositions du présent chapitre, notamment les conditions dans lesquelles les organismes et les personnes mentionnés à l'article L. 564-1 sont tenus d'appliquer les mesures de gel ou d'interdiction de mouvement ou de transfert des fonds, instruments financiers et ressources économiques prises en vertu du présent chapitre. »
II. - Le chapitre IV du titre VII du livre V du même code est ainsi modifié :

1° Son intitulé est ainsi rédigé : « Dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement des activités terroristes » ;

2° Il est ajouté un article L. 574-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 574-3. - Est puni des peines prévues au 1 de l'article 459 du code des douanes le fait, pour les dirigeants ou les préposés des organismes financiers et personnes mentionnés à l'article L. 564-1 et, pour les personnes faisant l'objet d'une mesure de gel ou d'interdiction prise en application du chapitre IV du titre VI du présent livre, de se soustraire aux obligations en résultant ou de faire obstacle à sa mise en oeuvre.
« Sont également applicables les dispositions relatives à la constatation des infractions, aux poursuites, au contentieux et à la répression des infractions des titres II et XII du code des douanes sous réserve des articles 453 à 459 du même code. »

III. - 1. A la fin de la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 563-1 du même code, la référence : « L. 564-1 » est remplacée par la référence : « L. 565-1 ».

2. Dans le dernier alinéa de l'article L. 563-4 du même code, la référence : « L. 564-2 » est remplacée par la référence : « L. 565-2 ».

b. Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

- Article 3

Le chapitre IV du titre VI du livre V du code monétaire et financier devient le chapitre II et est ainsi modifié :

1° Il est intitulé : « Obligations relatives au gel des avoirs » ;

2° Les articles L. 564-1 et L. 564-3 à L. 564-6 sont abrogés ;

3° L'article L. 564-2 devient l'article L. 562-1 et est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, la référence : « L. 564-1 » est remplacée par la référence : « L. 562-3 » ;

b) Les deuxième, troisième et quatrième alinéas sont supprimés ;

4° Le chapitre comporte une section 1, intitulée : « Gel des avoirs dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme », qui comprend l'article L. 562-1, une section 2, intitulée : « Gel des avoirs dans le cadre des sanctions financières internationales », qui comprend l'article L. 562-2 et une section 3, intitulée : « Dispositions communes », qui comprend les articles L. 562-3 à L. 562-10 ;

5° La section 2 est ainsi rédigée :

(...)

- **Article L.562-1 tel que modifié par l'article 3 de l'ordonnance n° 2009-104**

~~Article L.564-2~~ **Article L.562-1**

Sans préjudice des mesures restrictives spécifiques prises en application de règlements du Conseil de l'Union européenne et des mesures prononcées par l'autorité judiciaire, le ministre chargé de l'économie peut décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article ~~L.564-1~~ **L.562-3** qui appartiennent à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, définis comme il est dit au 4 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les facilitent ou y participent et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles au sens des 5 et 6 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, précité. Les fruits produits par les fonds, instruments et ressources précités sont également gelés.

~~Le gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article L. 564-1 s'entend comme toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert ou utilisation de fonds, instruments financiers et ressources économiques qui auraient pour conséquence un changement de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur nature ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation par les personnes faisant l'objet de la mesure de gel.~~

~~Le ministre chargé de l'économie peut également décider d'interdire, pour une durée de six mois renouvelable, tout mouvement ou transfert de fonds, instruments financiers et ressources économiques au bénéfice des personnes physiques ou morales mentionnées au premier alinéa.~~

~~Les décisions du ministre arrêtées en application du présent article sont publiées au Journal officiel et exécutoires à compter de la date de cette publication.~~

c. Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme

- **Article 6**

A la première phrase de l'article L. 562-1 du code monétaire et financier, après les mots : « contre le terrorisme, », sont insérés les mots : « y incitent, ».

- **Article L.562-1 tel que modifié par l'article 6 de la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012**

Sans préjudice des mesures restrictives spécifiques prises en application de règlements du Conseil de l'Union européenne et des mesures prononcées par l'autorité judiciaire, le ministre chargé de l'économie peut décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article L.562-3 qui appartiennent à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, définis comme il est dit au 4 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, **y incitent**, les facilitent ou y participent et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles au sens des 5 et 6 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, précité. Les fruits produits par les fonds, instruments et ressources précités sont également gelés.

d. Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme

- **Article 11**

I. - Le code monétaire et financier est ainsi modifié :

1° A la première phrase de l'article L. 562-1, le mot : « peut » est remplacé par les mots : « et le ministre de l'intérieur peuvent, conjointement, » ;

2° L'article L. 562-5 est ainsi modifié :

a) A la première phrase, le mot : « peut » est remplacé par les mots : « et le ministre de l'intérieur peuvent, conjointement, » ;

b) A la fin de la seconde phrase, les mots : « du ministre » sont supprimés ;

3° A l'article L. 562-6, les mots : « du ministre » sont remplacés par les mots : « des ministres ».

II. - Le présent article entre en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant la promulgation de la présente loi.

- **Article L.562-1 tel que modifié par l'article 11 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014**

Sans préjudice des mesures restrictives spécifiques prises en application de règlements du Conseil de l'Union européenne et des mesures prononcées par l'autorité judiciaire, le ministre chargé de l'économie ~~peut~~ **et le ministre de l'intérieur peuvent, conjointement**, décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article L.562-3 qui appartiennent à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, définis comme il est dit au 4 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, y incitent, les facilitent ou y participent et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles au sens des 5 et 6 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, précité. Les fruits produits par les fonds, instruments et ressources précités sont également gelés.

2. Article L. 562-2

- a. **Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme**

- **Article 3**

Le chapitre IV du titre VI du livre V du code monétaire et financier devient le chapitre II et est ainsi modifié :

1° Il est intitulé : « Obligations relatives au gel des avoirs » ;

2° Les articles L. 564-1 et L. 564-3 à L. 564-6 sont abrogés ;

3° L'article L. 564-2 devient l'article L. 562-1 et est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, la référence : « L. 564-1 » est remplacée par la référence : « L. 562-3 » ;

b) Les deuxième, troisième et quatrième alinéas sont supprimés ;

4° **Le chapitre comporte une section 1, intitulée : « Gel des avoirs dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme », qui comprend l'article L. 562-1, une section 2, intitulée : « Gel des avoirs dans le cadre des sanctions financières internationales », qui comprend l'article L. 562-2 et une section 3, intitulée : « Dispositions communes », qui comprend les articles L. 562-3 à L. 562-10 ;**

5° La section 2 est ainsi rédigée :

« Section 2 : Gel des avoirs dans le cadre des sanctions financières internationales »

« Art. L. 562-2.-En application des résolutions adoptées dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies ou des actes pris en application de l'article 15 du traité sur l'Union européenne, le ministre chargé de l'économie peut décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 qui appartiennent à des personnes physiques ou morales, organismes ou entités qui ont commis, commettent ou, de par leurs fonctions, sont susceptibles de commettre des actes sanctionnés ou prohibés par ces résolutions ou ces actes, les facilitent ou y participent et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles. Les fruits produits par les fonds, instruments et ressources susmentionnés sont également gelés. » ;

6° La section 3 est ainsi rédigée :

(...)

C. Autres dispositions

1. Code monétaire et financier

- **Article L562-3**

Modifié par Ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 - art. 3

Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 qui détiennent ou reçoivent des fonds, instruments financiers et ressources économiques sont tenues d'appliquer les mesures de gel ou d'interdiction prises en vertu du présent chapitre.

- **Article L562-4**

Modifié par Ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 - art. 3

Pour l'application du présent chapitre, on entend par fonds, instruments financiers et ressources économiques les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et les documents ou instruments légaux sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique, qui prouvent un droit de propriété ou un intérêt ou un contrôle sur ces avoirs, incluant, notamment, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les titres, les obligations, les traites et les lettres de crédit.

Pour l'application du présent chapitre, le gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 s'entend comme toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert ou utilisation de fonds, instruments financiers et ressources économiques qui aurait pour conséquence un changement de leur montant, de leur localisation, de leur propriété ou de leur nature, ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation par les personnes faisant l'objet de la mesure de gel.

- **Article L562-8**

Modifié par Loi n°2012-1432 du 21 décembre 2012 - art. 8

Le secret bancaire ou professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations entre les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 et les services de l'Etat chargés de préparer et de mettre en œuvre une mesure de gel ou d'interdiction de mouvement ou de transfert des fonds, des instruments financiers et des ressources économiques lorsque ces informations peuvent permettre de vérifier l'identité des personnes concernées directement ou indirectement par cette mesure et de surveiller les opérations portant sur les fonds, les instruments financiers et les ressources économiques desdites personnes. Les informations fournies ou échangées ne peuvent être utilisées qu'à ces fins.

Les services de l'Etat chargés de mettre en œuvre une mesure de gel ou d'interdiction de mouvement ou de transfert des fonds, des instruments financiers et ressources économiques et les autorités d'agrément et de contrôle des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 sont autorisés à échanger les informations nécessaires à l'exercice de leurs missions respectives.

- **Article L562-9**

Modifié par Ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 - art. 3

L'Etat est responsable des conséquences dommageables de la mise en œuvre de bonne foi, par les personnes mentionnées à l'article L. 561-2, leurs dirigeants ou leurs préposés, des mesures de gel ou d'interdiction prévues à l'article L. 562-1 et à l'article L. 562-2. Aucune sanction professionnelle ne peut être prononcée à l'encontre de ces personnes, de leurs dirigeants ou de leurs préposés.

Partie réglementaire

Livre V : Les prestataires de services

Titre VI : Obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement des activités terroristes et les loteries, jeux et paris prohibés

Chapitre II : Obligations relatives au gel des avoirs

- **Article R562-1**

Créé par Décret n°2010-22 du 7 janvier 2010 - art. 1

I.-Lorsqu'une mesure de gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques a été prise sur le fondement des articles L. 562-1 ou L. 562-2, le ministre chargé de l'économie peut autoriser, dans les conditions qu'il juge appropriées, la personne, l'organisme ou l'entité qui en a fait l'objet, sur sa demande, à disposer mensuellement d'une somme d'argent, fixée par le ministre, destinée à couvrir, dans la limite des disponibilités, pour une personne physique, des frais courants du foyer familial ou, pour une personne morale, des frais lui

permettant de poursuivre une activité compatible avec les exigences de l'ordre public. La somme peut aussi couvrir des frais d'assistance juridique ou des frais exceptionnels. Les frais doivent être préalablement justifiés.

Le ministre chargé de l'économie peut également, dans les conditions qu'il juge appropriées, autoriser la personne, l'organisme ou l'entité qui a fait l'objet d'une mesure de gel, sur sa demande, à vendre ou céder des biens sous réserve que le produit tiré de cette vente ou de cette cession soit lui-même gelé.

II.-Le ministre chargé de l'économie notifie sa décision à la personne, à l'organisme ou à l'entité qui a fait l'objet de la mesure de gel dans un délai de quinze jours à compter de la réception des demandes mentionnées au I. Il informe la personne mentionnée à l'article L. 561-2 de sa décision.

L'absence de notification au demandeur d'une décision dans le délai de quinze jours à compter de la réception de la demande vaut décision de rejet.

2. Code de procédure pénale

Partie législative

Livre IV : De quelques procédures particulières

Titre XXV : De la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées

Chapitre II : Procédure

Section 7 : Des mesures conservatoires

- Article 706-103

Modifié par Loi n°2010-768 du 9 juillet 2010 - art. 2

En cas d'information ouverte pour l'une des infractions entrant dans le champ d'application des articles 706-73 et 706-74 et afin de garantir le paiement des amendes encourues ainsi que, le cas échéant, l'indemnisation des victimes, le juge des libertés et de la détention, sur requête du procureur de la République, peut ordonner, aux frais avancés du Trésor et selon les modalités prévues par les procédures civiles d'exécution, des mesures conservatoires sur les biens, meubles ou immeubles, divis ou indivis, de la personne mise en examen.

La condamnation vaut validation des mesures conservatoires et permet l'inscription définitive des sûretés.

La décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement emporte de plein droit, aux frais du Trésor, mainlevée des mesures ordonnées. Il en est de même en cas d'extinction de l'action publique et de l'action civile.

Pour l'application des dispositions du présent article, le juge des libertés et de la détention est compétent sur l'ensemble du territoire national.

Le présent article s'applique sans préjudice des dispositions du titre XXIX du présent livre.

3. Code pénal

- Article 422-6

Modifié par Loi n°2012-409 du 27 mars 2012 - art. 13 (V)

Les personnes physiques ou morales reconnues coupables d'actes de terrorisme encourent également la peine complémentaire de confiscation de tout ou partie des biens leur appartenant ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont elles ont la libre disposition, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis.

4. Code des relations entre le public et l'administration

Livre Ier : Les échanges avec l'administration

Titre II : Le droit de présenter des observations avant l'intervention de certaines décisions

Chapitre Ier : Décisions soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable

- Article L121-1

Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable.

- Article L121-2

Les dispositions de l'article L. 121-1 ne sont pas applicables :

1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;

2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;

3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière ;

4° Aux décisions prises par les organismes de sécurité sociale et par l'institution visée à l'article L. 5312-1 du code du travail, sauf lorsqu'ils prennent des mesures à caractère de sanction.

Les dispositions de l'article L. 121-1, en tant qu'elles concernent les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ne sont pas applicables aux relations entre l'administration et ses agents.

D. Application des dispositions contestées

1. Jurisprudence

a. Jurisprudence administrative

- CE 03 mars 2003, Ministre de l'intérieur/ Rakhimov, n° 238662

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du recours ;

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée : ... L'accès au territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence en France constituerait une menace pour l'ordre public ou qui fait l'objet soit d'une interdiction du territoire soit d'un arrêté d'expulsion. / Tout refus d'entrée doit faire l'objet d'une décision écrite, prise par une autorité administrative définie par décret en Conseil d'Etat, spécialement motivée d'après les éléments de l'espèce, dont le double est remis à l'intéressé... ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une décision en date du 20 mars 1998, le chef de poste de la police de l'air et des frontières de l'aéroport du Bourget a refusé à M. X l'admission sur le territoire français en raison de son appartenance à la mafia ouzbek et de la menace grave pour la sécurité publique que constituerait à ce titre sa présence en France ; qu'en estimant, en dépit de la présence au dossier de l'instruction écrite contradictoire d'une note des services de renseignements, faisant état avec précision des activités de trafic de stupéfiants et de blanchiment d'argent dont l'intéressé était soupçonné, que la présence en France de M. X ne pouvait être regardée comme représentant une menace pour l'ordre public, au sens des dispositions précitées de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, la cour administrative d'appel a inexactement qualifié les faits de l'espèce, dès lors que les documents produits par l'intéressé, se

bornant à indiquer qu'il n'a jamais été condamné ni inculpé pour l'exercice d'une activité criminelle, ne sauraient constituer des éléments de nature à ne pas retenir comme des éléments d'appréciation les informations contenues dans la fiche des services de renseignements ; que, par suite, le MINISTRE DE L'INTERIEUR est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat, s'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, peut régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond ;

Considérant que la décision du chef de poste de la police de l'air et des frontières de l'aéroport du Bourget en date du 20 mars 1998 comprend les éléments de droit et de fait sur lesquels elle se fonde ; qu'elle est, par suite, suffisamment motivée ;

Considérant que si les dispositions, en vigueur à la date de la décision attaquée, de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983, posent en principe que les décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979 ne peuvent légalement intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter des observations écrites, elles précisent qu'il en va autrement en cas d'urgence et pour tenir compte des nécessités de l'ordre public ; qu'ainsi, en l'espèce, le moyen tiré de ce que la décision du chef de poste de la police de l'air et des frontières du Bourget a été prise sans que M. X ait été mis à même de présenter des observations ne peut être retenu ;

Considérant qu'il ressort des termes mêmes de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée que l'accès au territoire français peut être refusé à tout étranger qui constituerait une menace pour l'ordre public, alors même qu'il serait muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble des pièces versées au dossier tant par l'administration que par M. X, et qui ont été débattues dans le cadre de l'instruction écrite contradictoire, que le chef de poste de la police de l'air et des frontières du Bourget n'a pas fait une inexacte application des dispositions précitées de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 en refusant à M. X l'accès au territoire français ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. X n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du chef de poste de la police de l'air et des frontières de l'aéroport du Bourget en date du 20 mars 1998 ;

Sur les conclusions de M. X tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamné à verser à M. X la somme qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépenses ;

- **Tribunal administratif de Paris, 21 octobre 2013, N° 1216525/7-1**

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 562-1 du code monétaire et financier, qui fait référence au règlement du 27 décembre 2001 susvisé, faisant lui-même référence à la position commune du même jour susvisée, que les mesures qu'elles prévoient ne peuvent légalement être mises en œuvre que pour des faits mentionnés au paragraphe 3 de l'article 1er de cette position commune, à la condition que ces faits soient susceptibles de se rattacher à la définition d'une infraction en droit national, les motifs retenus par l'autorité administrative devant par ailleurs être fondés sur des informations précises ou des éléments de dossier basés sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles ; que si, contrairement à ce que soutiennent les requérants, une note des services de renseignement soumise au contradictoire constitue un moyen de preuve admissible devant le juge administratif, c'est à la condition, notamment, qu'une telle note fasse état de faits suffisamment précis et circonstanciés ;

Considérant que l'arrêté précité du 3 mai 2012 est fondé sur les circonstances, d'une part, que M. X. « s'adresse en qualité d'autorité religieuse [...] publiquement et régulièrement, à un auditoire en sachant pertinemment l'effet que ses propos pourraient provoquer chez un public soit jeune soit impressionnable soit troublé par l'actualité terroriste récente, dans un contexte de plan Vigipirate évalué à rouge à la date du présent arrêté » et qu'il a fait l'objet d'une procédure d'expulsion, et, d'autre part, que l'association Y. accueille régulièrement M. X., lui apporte un soutien matériel et participe à la menace que constituent ses prêches et « de surcroît, procède à des financements réguliers vers l'étranger qui n'entrent pas dans l'objet social de l'association de sorte que des financements non statutairement prévus vers des zones sensibles peuvent constituer un indice sérieux de

financement terroriste compte tenu des prêches de son président » ; que l'arrêté du 2 novembre 2012 susvisé repose sur les mêmes motifs ;

Considérant, d'une part, que les notes des services de renseignement produites par le ministre de l'économie et des finances en exécution du jugement du 24 mai 2013 précité, font état d'importantes collectes d'argent dans les lieux de culte gérés par l'association Y. et de trois contrôles aéroportuaires effectués sur M. X. entre janvier et avril 2012, dans le cadre de déplacements de l'intéressé vers le Maroc et la Tunisie ; que si ces notes mentionnent que M. X. aurait profité de ces déplacements pour transférer d'importantes sommes d'argent destinées à financer des projets dont la nature est inconnue, elles ne contiennent aucune information précise ni aucun élément basé sur des preuves ou des indices crédibles, de nature à établir de façon suffisamment certaine la réalité de financements réguliers vers l'étranger qui n'entreraient pas dans l'objet social de l'association et susceptibles, en outre, de se rattacher à des faits mentionnés au paragraphe 3 de l'article 1er de la position commune susvisée, correspondant à la définition d'une infraction en droit national ; que l'exactitude matérielle des faits venant à l'appui du motif tiré de l'existence d'« indices sérieux de financement terroriste » n'est ainsi pas établie ; que la teneur des prêches de M. X. ne saurait, à elle seule, constituer une telle preuve ; Considérant, d'autre part, qu'il ressort des notes des services de renseignement précitées, que M. X., membre du mouvement « tabligh », a tenu de façon régulière, entre les mois d'août 2009 et de mars 2012, au cours des prêches qu'il délivrait, en tant qu'imam dans une mosquée située dans le 11e arrondissement de Paris, des propos particulièrement virulents à l'égard de l'Occident et des juifs et prêché la soumission de la femme et les châtiments corporels ; qu'il a en outre fait l'apologie du jihad par les dons, le prosélytisme et les armes au cours d'un prêche le 6 mai 2011, a conclu plusieurs prêches en invoquant Dieu pour qu'il vienne en aide « aux frères d'Irak, d'Afghanistan et de Somalie » et a exprimé le 13 janvier 2012 le souhait de voir les jeunes musulmans « se mobiliser afin de combattre l'ennemi » ; que si M. X. conteste avoir tenu ces propos, les témoignages et attestations produits, rédigés en termes généraux et insuffisamment circonstanciés et émanant pour certains de proches, ne contestent pas précisément l'effectivité et la teneur des propos tenus à chacune des dates indiquées par la note des services de renseignements ; que si le requérant se prévaut de liens qu'il a entretenus avec des personnalités de confession juive et catholique, de sa qualité de membre du dialogue inter-religieux et du conseil français du culte musulman et de contacts avec des personnalités politiques, ces circonstances ne suffisent pas, par elles-mêmes, à infirmer la réalité des propos précédemment cités ; que les éléments avancés par M. X. ne sauraient dès lors justifier que soient écartées les informations contenues dans les notes précitées ; Considérant, toutefois, que si de tels propos, tenus dans un lieu de culte devant de nombreux fidèles et de façon réitérée, constituaient une provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'encontre de groupes de personnes déterminées, pouvant fonder légalement, comme le tribunal l'a d'ailleurs jugé le 24 mai 2013, l'expulsion de M. X., ils ne constituaient pas des indices sérieux de menace de réalisation de comportements mentionnés à l'article 1er de la position commune du 27 décembre 2001 susvisée, susceptibles de se rattacher à la définition d'une infraction en droit national et de faciliter des actes de terrorisme, au sens des dispositions alors applicables de l'article L. 562-1 du code monétaire et financier, lesquelles visaient les seules personnes qui « commettent, ou tentent de commettre des actes de terrorisme », les « facilitent ou y participent » et n'incluaient pas, à la date de la décision attaquée, les faits d'incitation au terrorisme ; qu'un tel motif ne pouvait à lui seul, l'exactitude matérielle du motif tiré des financements vers l'étranger n'étant pas établie, légalement fonder le gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques de M. X. et de l'association Y. ; (...)

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Considérant que les arrêtés attaqués ont une durée de validité de six mois, conformément aux dispositions précitées de l'article L. 562-1 du code monétaire et financier, expirée à la date du présent jugement ; que les conclusions à fin d'injonction présentées par M. X. et l'association Y. sont ainsi dépourvues d'objet et ne peuvent dès lors qu'être rejetées ;

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

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

- **Article 2**

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

- **Article 16**

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

- **Article 17**

La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

2. Constitution du 4 octobre 1958

Titre III - Le Gouvernement

- **Article 21**

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

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

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

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

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur le principe de séparation des pouvoirs

- **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 le principe même de l'institution de sanctions administratives :

24. Considérant que les auteurs de la saisine font valoir tout d'abord que les articles 42-1 et 42-2 ajoutés à la loi du 30 septembre 1986, en ce qu'ils confèrent à une autorité administrative et non à une autorité juridictionnelle le pouvoir d'infliger des sanctions, méconnaissent le principe de la séparation des pouvoirs affirmé par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme ; que le respect de ce principe s'impose d'autant plus qu'est en cause la libre communication des pensées et des opinions garantie par l'article 11 de la Déclaration de 1789 ;

25. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté, dans les cas déterminés par la loi" ;

26. Considérant qu'il appartient au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, de concilier, en l'état actuel des techniques et de leur maîtrise, l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme, avec, d'une part, les contraintes techniques inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels auxquels ces modes de communication, par leur influence considérable, sont susceptibles de porter atteinte ;

27. Considérant que, pour la réalisation de ces objectifs de valeur constitutionnelle, il est loisible au législateur de soumettre les différentes catégories de services de communication audiovisuelle à un régime d'autorisation administrative ; qu'il lui est loisible également de charger une autorité administrative indépendante de veiller au respect des principes constitutionnels en matière de communication audiovisuelle ; que la loi peut, de même, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, doter l'autorité indépendante chargée de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission ;

- **Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 - Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**

- SUR L'ARTICLE 119 :

44. Considérant que l'article 119 crée une section 2, portant dispositions diverses, dans le chapitre III du titre Ier du livre VI du code de la construction et de l'habitation dont l'intitulé devient : " Dispositions particulières applicables en matière d'expulsion " ; que cette section comporte un article L. 613-6 aux termes duquel : " Lorsque le représentant de l'État dans le département accorde le concours de la force publique, il s'assure qu'une offre d'hébergement tenant compte, autant qu'il est possible, de la cellule familiale est proposée aux personnes expulsées. Le défaut de concours de la force publique pour ce motif ne fait pas obstacle au droit pour le bailleur d'obtenir une indemnisation du préjudice subi, conformément à l'article 16 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 précitée " ;

45. Considérant que les requérants font grief à cette disposition de porter atteinte à l'autorité de la chose jugée et, partant, au principe de séparation des pouvoirs, dans la mesure où, en soumettant à " la réalisation préalable d'une démarche administrative tendant à l'hébergement de la personne expulsée " l'octroi du concours de la force publique par le préfet, le législateur méconnaît la force exécutoire des décisions de justice ;

46. Considérant que toute décision de justice a force exécutoire ; qu'ainsi, tout jugement peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle y est requise, prêter main-forte à cette exécution ; qu'une telle règle est le corollaire du principe de la séparation des pouvoirs énoncé à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que si, dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, l'autorité administrative peut, sans porter atteinte au principe sus-évoqué, ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle, le législateur ne saurait subordonner l'octroi de ce concours à l'accomplissement d'une diligence administrative ;

47. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'article L. 613-6 inséré dans le code de la construction et de l'habitation, et notamment de la deuxième phrase dudit article, que le fait pour le représentant de l'État dans le département de ne pas s'être assuré qu'une offre d'hébergement a été proposée aux personnes expulsées pourrait être un motif spécifique de refus de concours de la force publique à l'exécution d'une décision juridictionnelle émanant du juge judiciaire ; que, s'agissant d'un motif qui ne justifie pas, par lui-même, un refus de ce concours en raison de la nécessité de sauvegarder l'ordre public, le dispositif ainsi institué porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ; que l'article 119 de la loi déferée est donc contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000**

62. Considérant qu'aux termes du IX de l'article 33 : " Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les actes pris en application de l'arrêté du 28 avril 1999 pris en application des articles L. 162-22-1 et L. 162-22-2 du code de la sécurité sociale et fixant l'objectif des dépenses d'assurance maladie des établissements relevant de l'article L. 710-16-2 du code de la santé publique pour l'année 1999 sont validés en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'illégalité de cet arrêté " ; que l'arrêté du 28 avril 1999 avait notamment pour objet, à défaut de conclusion d'un accord dans les conditions prévues par le premier alinéa de l'article L. 162-22-2 du code de la sécurité sociale, de diminuer les tarifs pratiqués par les établissements de santé privés pour l'année 1999 ;

63. Considérant que les sénateurs requérants contestent cette validation en faisant valoir qu'" un éventuel intérêt financier, qui n'a d'ailleurs pas été précisé, ni par l'exposé des motifs, ni par le Gouvernement au cours de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ne constitue pas un motif d'intérêt général suffisant pour faire obstacle aux possibles effets d'une décision de justice à venir " ;

64. Considérant que si le législateur peut, dans un but d'intérêt général suffisant, valider un acte dont le juge administratif est saisi, afin de prévenir les difficultés qui pourraient naître de son annulation, c'est à la condition de définir strictement la portée de cette validation, eu égard à ses effets sur le contrôle de la juridiction saisie ; qu'une telle validation ne saurait avoir pour effet, sous peine de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, d'interdire tout contrôle juridictionnel de l'acte validé quelle que soit l'illégalité invoquée par les requérants ;

65. Considérant que le Conseil d'Etat, saisi de l'arrêté du 28 avril 1999, ne s'était pas encore prononcé sur sa légalité lorsque la loi déferée a été définitivement adoptée ; qu'en prévoyant la validation des actes pris en application de cet arrêté " en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'illégalité de cet arrêté ", sans indiquer le motif précis d'illégalité dont il entendait purger l'acte contesté, le législateur a méconnu l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; qu'il y a lieu, par suite, de déclarer contraire à la Constitution le paragraphe IX de l'article 33 de la loi déferée ;

- **Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 - Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers**

2. Considérant que le I de l'article 6 de la loi déferée insère dans le code des postes et des communications électroniques un nouvel article L. 34-1-1 qui institue, " afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme ", une procédure de réquisition administrative de données techniques de connexion ; que cette procédure sera mise en oeuvre par des " agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions " ; qu'elle s'appliquera à toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public une connexion permettant une communication en ligne par l'intermédiaire d'un accès au réseau ; qu'elle sera limitée " aux données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, aux données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux données techniques relatives aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications " ; qu'elle sera subordonnée à un accord préalable d'une personnalité désignée par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ; qu'elle sera soumise au contrôle de cette commission, laquelle adressera des recommandations au ministre de l'intérieur lorsqu'elle constatera " un manquement aux règles édictées par le présent article ou une atteinte aux droits et libertés " ; qu'elle ouvrira droit à une compensation financière des surcoûts consécutifs aux demandes d'information ;

3. Considérant que le II de ce même article 6 complète l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 susvisée par un II bis qui, " afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme ", étend cette procédure de réquisition aux fournisseurs d'accès et d'hébergement ;
4. Considérant que les requérants font valoir que cette nouvelle procédure est destinée non seulement à la prévention des délits et des crimes terroristes mais aussi à leur répression ; qu'ils en déduisent que, dès lors qu'elle n'est pas placée sous la surveillance de l'autorité judiciaire, elle méconnaît tant la liberté individuelle que le droit à la vie privée ; qu'ils dénoncent en outre une atteinte au droit au recours ;
5. Considérant que les données techniques que l'article 6 de la loi déferée autorise les services de police et de gendarmerie à requérir peuvent déjà être obtenues, en application des dispositions du code de procédure pénale, dans le cadre d'opérations de police judiciaire destinées à constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves ou à en rechercher les auteurs ; que, pour leur part, les réquisitions de données permises par les nouvelles dispositions constituent des mesures de police purement administrative ; qu'elles ne sont pas placées sous la direction ou la surveillance de l'autorité judiciaire, mais relèvent de la seule responsabilité du pouvoir exécutif ; qu'elles ne peuvent donc avoir d'autre finalité que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; que, dès lors, en indiquant qu'elles visent non seulement à prévenir les actes de terrorisme, mais encore à les réprimer, le législateur a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs ;
6. Considérant qu'il y a lieu, par suite, de déclarer contraires à la Constitution les mots : " et de réprimer " figurant au deuxième alinéa du I de l'article 6 de la loi déferée, ainsi qu'au deuxième alinéa de son II ; que demeure néanmoins l'obligation qui incombe à toute autorité administrative, lorsqu'elle acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, d'en aviser l'autorité judiciaire ;

- **Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 - Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports]**

9. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;
10. Considérant, en conséquence, que, si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;
11. Considérant, d'une part, que les paragraphes II et III de l'article 103 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée ne peuvent être lus de façon séparée ; que, si le paragraphe II interdit aux communes de se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire, d'un préjudice correspondant aux dépenses résultant de l'exercice par les maires des missions de réception et de saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports ainsi que de remise aux intéressés de ces titres, le paragraphe III institue une dotation forfaitaire destinée à compenser cette charge ;
12. Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées respectent les décisions passées en force de chose jugée ; qu'elles délimitent de façon précise l'irrégularité qui ne peut être invoquée, par la voie de l'exception, dans le cadre d'une demande d'indemnisation ; qu'elles tirent les conséquences des décisions du Conseil d'État aux termes desquelles seul le législateur est compétent pour imposer indirectement aux communes des dépenses relevant de l'État ; qu'elles font bénéficier d'une indemnisation de leur préjudice non seulement les communes ayant engagé un contentieux mais également toutes celles ayant supporté ces dépenses ; que, compte tenu des difficultés d'évaluation de ces dernières, les dispositions contestées ne fixent pas une indemnisation dont le montant serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'elles ne privent de garanties légales aucune exigence constitutionnelle ; qu'eu égard aux relations financières existant entre l'État et les collectivités territoriales, elles répondent à un but d'intérêt général suffisant ;
13. Considérant qu'il s'ensuit que les dispositions contestées ne méconnaissent ni la garantie des droits ni la séparation des pouvoirs énoncées à l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 - Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité**

65. Considérant que, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle ;

2. Sur le grief tiré de la méconnaissance des droits de la défense

- Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976 - Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail

1. Considérant que l'article 19 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de donner au tribunal la faculté, "compte tenu des circonstances de fait et des conditions de travail de l'intéressé", lorsque l'infraction aux règles d'hygiène ou de sécurité du travail commise par un préposé a provoqué un décès, des blessures ou une maladie, de "décider que le paiement des amendes prononcées et des frais de justice sera mis, en totalité ou en partie, à la charge de l'employeur" ;

2. Considérant que ces dispositions, desquelles il peut résulter une mise à la charge de l'employeur du paiement, en totalité ou en partie, des amendes et des frais de justice, ne portent atteinte, sous réserve du respect des droits de la défense, tels qu'ils résultent des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, à aucune disposition de la Constitution ni à aucun autre principe de valeur constitutionnelle applicable en matière pénale ;

- Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 - Loi de finances pour 1991

54. Considérant que, dans son premier alinéa, l'article 43 de la loi majore d'une taxe additionnelle dont le taux est fixé à 0,3 p. 100 du montant des sommes engagées dans la même course, le droit de timbre sur les tickets du pari mutuel ; qu'aux termes du second alinéa de l'article 43 "cette taxe additionnelle est recouvrée suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties et les mêmes sanctions que le droit de timbre" ;

55. Considérant qu'il résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 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 ;

56. Considérant que ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ;

57. Considérant que l'article 43 de la loi dispose que la taxe additionnelle qu'il institue est recouvrée sous les "mêmes sanctions" que le droit de timbre sur les tickets du pari mutuel ; que ce mode de recouvrement n'astreint nullement l'administration au respect des droits de la défense préalablement au prononcé d'une amende sur le fondement de l'article 1840-I du code général des impôts ou des dispositions mentionnées audit article ;

58. Considérant, dans ces conditions, qu'il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution les mots "et les mêmes sanctions" figurant dans le texte de l'article 43 de la loi ;

- 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° 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française**

- SUR LE TITRE VI RELATIF AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PAPEETE :

83. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : "Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution" ; qu'il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ;

84. Considérant qu'aux termes du 1er alinéa de l'article 113 : "Sans préjudice du recours pour excès de pouvoir dirigé contre les délibérations de l'assemblée de la Polynésie française ou de sa commission permanente qui demeure, quant à sa recevabilité, régi par le droit commun, le recours pour excès de pouvoir formé contre les actes pris en application de ces délibérations doit, à peine de forclusion, avoir été introduit dans le délai de quatre mois suivant la publication de la délibération attaquée, lorsque la solution du litige conduit à apprécier s'il a été fait par ces délibérations une exacte application de la répartition des compétences entre l'État, le territoire et les communes" ;

85. Considérant que cette disposition a pour effet de priver de tout droit au recours devant le juge de l'excès de pouvoir la personne qui entend contester la légalité d'un acte pris en application d'une délibération de l'assemblée territoriale, plus de quatre mois après la publication de cette délibération, lorsque la question à juger porte sur la répartition des compétences entre l'État, le territoire et les communes ; qu'eu égard à l'importance qui s'attache au respect de la répartition des compétences entre ces autorités, le souci du législateur de renforcer la sécurité juridique des décisions de l'assemblée ne saurait justifier que soit portée une atteinte aussi substantielle au droit à un recours juridictionnel ; que dès lors le 1er alinéa de l'article 113 est contraire à la Constitution ;

86. Considérant que le second alinéa du même article 113 prévoit que le tribunal administratif de Papeete est tenu de solliciter l'avis du Conseil d'État lorsqu'un recours pour excès de pouvoir dont il est saisi présente à juger une question de répartition des compétences entre l'État, le territoire et les communes et précise les modalités de cette procédure ; que cette disposition n'est contraire à aucun principe de valeur constitutionnelle ni à aucune disposition de la Constitution ;

87. Considérant que l'article 114 prévoit que le président du gouvernement de la Polynésie française ou le président de l'assemblée peuvent saisir le tribunal administratif de Papeete d'une demande d'avis et que, lorsque cette demande porte sur la répartition des compétences entre l'État, le territoire et les communes, elle est transmise au Conseil d'État ; que cette disposition est conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 - Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration**

28. Considérant que l'article 4 de la loi déferée complète par un alinéa l'article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée ; que l'article 5 insère un article 15 ter dans ladite ordonnance ; que ces dispositions prévoient que la carte de séjour temporaire et la carte de résident peuvent être retirées à tout employeur dès lors respectivement que celui-ci est " en infraction avec l'article L. 341-6 du code du travail " ou qu'il a " occupé un travailleur étranger en violation des dispositions du même article " ; qu'aux termes de l'article L. 341-6 du code du travail : " Nul ne peut, directement ou par personne interposée, engager, conserver à son service ou employer pour quelque durée que ce soit un étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France.

Il est également interdit à toute personne d'engager ou de conserver à son service un étranger dans une catégorie professionnelle, une profession ou une zone géographique autres que celles qui sont mentionnées le cas échéant, sur le titre prévu à l'alinéa précédent. " ;

29. Considérant que les députés et les sénateurs auteurs des requêtes estiment que les dispositions critiquées organisent " la substitution pure et simple de l'autorité administrative à l'autorité judiciaire pour apprécier si une infraction est ou non constituée ", et violent ainsi l'article 66 de la Constitution ; que les sénateurs soutiennent également que serait contraire à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen la possibilité pour l'autorité administrative de prononcer, alors que le fondement et la nature des sanctions pénales et administratives sont identiques, une sanction plus grave que celle que le juge pénal aurait estimé appropriée ; que les requérants font au surplus valoir que les dispositions critiquées instaureraient des " peines qui ne sont ni nécessaires ni proportionnées aux faits qu'elles entendent sanctionner ", dans la mesure notamment où l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 permet d'ores et déjà de prendre une mesure d'expulsion ou de reconduite à la frontière à l'encontre d'un étranger condamné à une peine de prison ferme, et où " n'est

évidemment pas nécessaire la peine que le juge pénal a choisi d'écarter alors qu'il pouvait l'appliquer " ; que les députés considèrent par ailleurs que le principe d'égalité ne serait pas respecté, non plus que celui des droits de la défense, la loi ne prévoyant en particulier aucun débat contradictoire devant une instance indépendante ; qu'enfin les sénateurs font valoir que le législateur serait resté en deçà de sa compétence en ne précisant pas que le retrait des titres ne peut être décidé qu'après condamnation définitive de l'employeur et en ne fixant pas la durée pendant laquelle peut intervenir ce retrait ;

30. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice de ce pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés les principes de la nécessité et de la légalité 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 ;

31. Considérant d'une part que les sanctions administratives prévues par la présente loi, qui ne revêtent pas un caractère automatique et dont la mise en oeuvre est placée sous le contrôle du juge administratif à qui il revient le cas échéant de prononcer un sursis à exécution, ne sont pas entachées, même compte tenu des sanctions pénales qui peuvent être le cas échéant applicables, d'une disproportion manifeste ; qu'en l'absence d'une telle disproportion, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des sanctions attachées aux comportements qu'il entend réprimer ;

32. Considérant d'autre part que le principe constitutionnel des droits de la défense s'impose à l'autorité administrative, sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence ; qu'en l'espèce les mesures de retrait de la carte de séjour ou de la carte de résident revêtant le caractère de sanction, il incombera à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de respecter les droits de la défense ;

- **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**

40. Considérant que, sauf pour les décisions prononçant une sanction ayant le caractère d'une punition, les règles et principes de valeur constitutionnelle n'imposent pas par eux-mêmes aux décisions exécutoires émanant d'une autorité administrative ou d'un organisme de sécurité sociale d'être motivées, ni de faire l'objet d'une procédure contradictoire préalable ; qu'il est cependant loisible au législateur d'instituer de telles obligations dans certaines hypothèses ;

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

82. Considérant qu'il est fait grief à cette disposition par les députés requérants de placer les étrangers sous un régime arbitraire, ainsi que de porter atteinte à la présomption d'innocence, aux droits de la défense et au droit de chacun à une vie familiale normale ;

83. Considérant qu'aucun principe, non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle, n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu de séjour sur le territoire national ; que, dès lors, le législateur peut, sans méconnaître aucun droit ni aucun principe de valeur constitutionnelle, subordonner le maintien ou la délivrance d'un titre temporaire de séjour à l'absence de menace pour l'ordre public ;

84. Considérant qu'eu égard à la nature des infractions visées, qui portent toutes préjudice à l'ordre public, il était loisible au législateur de permettre le retrait de la carte de séjour temporaire des personnes passibles de poursuites de ce chef ; que, pour l'application de la disposition contestée, éclairée par les débats parlementaires, il conviendra cependant d'entendre par " personnes passibles de poursuites " les seuls étrangers ayant commis les faits qui les exposent à l'une des condamnations prévues par les dispositions du code pénal auxquelles renvoie l'article 75 de la loi déferée ;

85. Considérant que, si le principe de la présomption d'innocence ne peut être utilement invoqué en dehors du domaine répressif, ni le principe des droits de la défense utilement invoqué à l'encontre du retrait de la carte de séjour pour des motifs d'ordre public, lequel constitue non une sanction mais une mesure de police, l'intéressé sera mis à même de présenter ses observations sur la mesure de retrait envisagée dans les conditions prévues par la législation de droit commun relative à la procédure administrative ;

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

39. Considérant que l'article 51 de la loi déferée insère dans le code de procédure pénale un article 44-1 ; que ce nouvel article prévoit que le maire d'une commune peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, proposer à l'auteur de certaines contraventions ayant causé un préjudice à la commune une transaction de nature à éteindre l'action publique ; que, lorsqu'elle a été acceptée par l'auteur des faits, cette transaction doit être homologuée soit par le procureur de la République, si elle consiste en la réparation du préjudice, soit par le juge du tribunal de police ou le juge de proximité, s'il s'agit de l'exécution d'un travail non rémunéré ; que, selon le sixième alinéa de ce nouvel article 44-1, lorsque ces contraventions ont été commises sur le territoire de la commune mais n'ont pas causé de préjudice à celle-ci, le maire peut proposer au procureur de la République de procéder à l'une des mesures alternatives aux poursuites prévues aux articles 41-1 ou 41-3 du code de procédure pénale ;

40. Considérant que les requérants soutiennent que ces dispositions, en confiant au maire, autorité administrative, un pouvoir de transaction pénale, méconnaissent le principe de la séparation des pouvoirs ; qu'ils leur reprochent de ne prévoir aucune garantie quant aux conditions dans lesquelles l'accord de l'auteur des faits est recueilli et la transaction homologuée, et de porter ainsi atteinte tant aux droits de la défense qu'au droit à un procès équitable garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ; qu'ils estiment, enfin, que les dispositions qui autorisent le maire à proposer des mesures alternatives aux poursuites créent une " action publique populaire " et méconnaissent, elles aussi, le principe de la séparation des pouvoirs ;

41. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : " Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution " ; que le respect des droits de la défense découle de ce même article ; qu'en vertu de l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle ;

42. Considérant, en premier lieu, que le maire ne peut mettre en oeuvre une procédure de transaction que si l'action publique n'a pas été mise en mouvement ; que l'autorité judiciaire, qui homologue l'accord intervenu entre le maire et l'auteur des faits, n'est liée ni par la proposition du maire ni par son acceptation par la personne concernée ; qu'aucune des mesures pouvant faire l'objet de la transaction n'étant de nature à porter atteinte à la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution, il était loisible au législateur de confier ce pouvoir d'homologation à un magistrat du parquet ou à un magistrat du siège ; que, dans ces conditions, le législateur n'a pas méconnu le principe de la séparation des pouvoirs ;

43. Considérant, en deuxième lieu, que les dispositions contestées n'organisent pas un procès mais une procédure de transaction, qui suppose l'accord libre et non équivoque, avec l'assistance éventuelle d'un avocat, de l'auteur des faits ; que la transaction homologuée par l'autorité judiciaire ne présente, par elle-même, aucun caractère exécutoire ; que, dès lors, le grief tiré de la violation des droits de la défense et du droit à un procès équitable est inopérant ;

- **Décision n° 2010-69 QPC du 26 novembre 2010 - M. Claude F. [Communication d'informations en matière sociale]**

4. Considérant qu'en vertu de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable ; qu'aux termes de son article 16 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que cette disposition implique notamment qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés ; que le principe des droits de la défense s'impose aux autorités disposant d'un pouvoir de sanction sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence ;

5. Considérant que les dispositions contestées se bornent à organiser et à faciliter la communication aux organismes de protection sociale et de recouvrement des cotisations et contributions sociales d'informations relatives aux infractions qui ont pu être relevées en matière de lutte contre le travail dissimulé ; qu'elles n'ont pas pour effet de faire obstacle à l'application des dispositions législatives ou réglementaires instituant une procédure contradictoire en cas de redressement de l'assiette de ces cotisations ou contributions après constatation du délit de travail dissimulé ; qu'elles n'ont pas non plus pour effet d'instituer une présomption de culpabilité ni d'empêcher l'intéressé de saisir le juge compétent d'une opposition à recouvrement ; que, par suite, elles ne portent atteinte ni à la présomption d'innocence ni au respect des droits de la défense ; qu'elles ne méconnaissent pas davantage la liberté contractuelle, la liberté d'entreprendre ou le droit de propriété ;

- **Décision n° 2011-125 QPC du 06 mai 2011 - M. Abderrahmane L. [Défèrement devant le procureur de la République]**

9. Considérant que les articles 47 et 51 de la loi du 2 février 1981 susvisée ont, pour le premier, abrogé les articles 71 à 71-3 du code de procédure pénale qui permettaient au procureur de la République d'interroger la personne déférée et de la placer sous mandat de dépôt jusqu'à sa comparution devant le tribunal et, pour le second, donné une nouvelle rédaction de l'article 393 du même code ; qu'ils ont, ce faisant, supprimé le droit, reconnu par la loi du 6 août 1975 susvisée à la personne présentée devant le procureur de la République en vue d'être traduite devant le tribunal correctionnel, de demander à bénéficier de l'assistance d'un avocat ;

10. Considérant qu'au considérant 34 de sa décision du 20 janvier 1981 susvisée, le Conseil constitutionnel a spécialement examiné ces dispositions ; qu'à l'article 2 du dispositif de cette même décision, il les a déclarées conformes à la Constitution ;

11. Considérant, toutefois, que, par sa décision du 30 juillet 2010 susvisée, le Conseil constitutionnel a déclaré les articles 62, 63, 63-1, 63-4, alinéas 1er à 6, et 77 du code de procédure pénale contraires à la Constitution notamment en ce qu'ils permettent que la personne gardée à vue soit interrogée sans bénéficier de l'assistance effective d'un avocat ; que cette décision constitue un changement des circonstances de droit justifiant le réexamen de la disposition contestée ;

12. Considérant, d'une part, que les articles 40 et suivants du code de procédure pénale confèrent au procureur de la République le pouvoir soit de mettre en œuvre l'action publique et, dans ce cas, de décider du mode de poursuite qui lui paraît le plus adapté à la nature de l'affaire, soit de mettre en œuvre et de choisir une procédure alternative aux poursuites, soit de classer sans suite ; que le défèrement de la personne poursuivie devant le procureur de la République en application de l'article 393 a pour seul objet de permettre à l'autorité de poursuite de notifier à la personne poursuivie la décision prise sur la mise en œuvre de l'action publique et de l'informer ainsi sur la suite de la procédure ; que le respect des droits de la défense n'impose pas que la personne poursuivie ait accès au dossier avant de recevoir cette notification et qu'elle soit, à ce stade de la procédure, assistée d'un avocat ;

13. Considérant, d'autre part, que l'article 393 impartit au procureur de la République de constater l'identité de la personne qui lui est déférée, de lui faire connaître les faits qui lui sont reprochés, de recueillir ses déclarations si elle en fait la demande et, en cas de comparution immédiate ou de comparution sur procès-verbal, de l'informer de son droit à l'assistance d'un avocat pour la suite de la procédure ; que cette disposition, qui ne permet pas au procureur de la République d'interroger l'intéressé, ne saurait, sans méconnaître les droits de la défense, l'autoriser à consigner les déclarations de celui-ci sur les faits qui font l'objet de la poursuite dans le procès-verbal mentionnant les formalités de la comparution ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant précédent, l'article 393 du code de procédure pénale n'est pas contraire aux droits de la défense ;

15. Considérant que les articles 393 et 803-2 du code de procédure pénale ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **Décision n° 2013-361 QPC du 28 janvier 2014 - Consorts P. de B. [Droits de mutation pour les transmissions à titre gratuit entre adoptants et adoptés]**

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DES DROITS DE LA DÉFENSE :

14. Considérant que, selon les requérants, en subordonnant la prise en compte du lien de parenté résultant de l'adoption simple pour la perception des droits de mutation à titre gratuit à la preuve des secours et des soins non interrompus, les dispositions du cinquième alinéa de l'article 786 du code général des impôts méconnaissent les droits de la défense et, en particulier, le droit à une procédure juste et équitable ; qu'ils soutiennent notamment que l'adopté simple, qui hérite de l'adoptant avant l'âge de cinq ans, se trouve devant une preuve impossible à rapporter ;

15. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'est garanti par ces dispositions le principe du respect des droits de la défense qui implique, en particulier, l'existence d'une procédure juste et équitable ;

16. Considérant que les dispositions contestées n'instituent ni une présomption ni une règle de preuve ; que le seul fait qu'il appartient à celui qui entend se prévaloir de ces dispositions d'apporter la preuve de la situation de fait permettant d'en bénéficier ne porte pas atteinte aux droits de la défense ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance des droits de la défense doit être écarté ;

- **Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013 - Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière**

30. Considérant que, selon les requérants, les dispositions de l'article 37 portent atteinte au droit au respect de la vie privée et aux droits de la défense garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

31. Considérant, par ailleurs, que l'article 39 de la loi modifie l'article 67 E du code des douanes afin d'introduire dans cet article des dispositions similaires à celles de l'article 37 précité ;

32. Considérant qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent le droit au respect de la vie privée qui découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et les droits de la défense, et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la lutte contre la fraude fiscale qui constituent des objectifs de valeur constitutionnelle ;

33. Considérant que les dispositions des articles 37 et 39 sont relatives à l'utilisation des documents, pièces ou informations portés à la connaissance des administrations fiscale ou douanière, dans le cadre des procédures de contrôle à l'exception de celles relatives aux visites en tous lieux, même privés ; que si ces documents, pièces ou informations ne peuvent être écartés au seul motif de leur origine, ils doivent toutefois avoir été régulièrement portés à la connaissance des administrations fiscale ou douanière, soit dans le cadre du droit de communication prévu, selon le cas, par le livre des procédures fiscales ou le code des douanes, soit en application des droits de communication prévus par d'autres textes, soit en application des dispositions relatives à l'assistance administrative par les autorités compétentes des États étrangers ; que ces dispositions ne sauraient, sans porter atteinte aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, permettre aux services fiscaux et douaniers de se prévaloir de pièces ou documents obtenus par une autorité administrative ou judiciaire dans des conditions déclarées ultérieurement illégales par le juge ; que, sous cette réserve, le législateur n'a, en adoptant ces dispositions, ni porté atteinte au droit au respect de la vie privée ni méconnu les droits de la défense ;

- **Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 - M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]**

15. Considérant que les dispositions contestées ne privent pas les personnes à l'encontre desquelles est prononcée une assignation à résidence du droit de contester devant le juge administratif, y compris par la voie du référé, cette mesure ; qu'il appartient à ce dernier d'apprécier, au regard des éléments débattus contradictoirement devant lui, l'existence de raisons sérieuses permettant de penser que le comportement de la personne assignée à résidence constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ; que, par suite, ne sont pas méconnues les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

16. Considérant que, pour les motifs mentionnés aux considérants 11 à 13, les dispositions contestées ne méconnaissent ni le droit au respect de la vie privée ni le droit de mener une vie familiale normale ;

17. Considérant que les dispositions des neuf premiers alinéas de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, qui ne méconnaissent ni la liberté d'expression et de communication ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

3. Sur la méconnaissance du droit de propriété

- **Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 - Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers**

10. Considérant, en l'espèce, que le législateur a assorti la procédure de réquisition de données techniques qu'il a instituée de limitations et précautions, précisées ci-dessus, propres à assurer la conciliation qui lui incombe entre, d'une part, le respect de la vie privée des personnes et la liberté d'entreprendre des opérateurs, et, d'autre part, la prévention des actes terroristes, à laquelle concourt ladite procédure ;

- **Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011 - M. Wathik M. [Vente des biens saisis par l'administration douanière]**

- SUR LE DROIT DE PROPRIÉTÉ :

3. Considérant qu'aux termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ;

4. Considérant que les dispositions contestées permettent l'aliénation, en cours de procédure, par l'administration des douanes, sur autorisation d'un juge, des véhicules et objets périssables saisis ; que cette aliénation, qui ne constitue pas une peine de confiscation prononcée à l'encontre des propriétaires des biens saisis, entraîne une privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

5. Considérant, d'une part, que la privation de propriété opérée par l'article 389 du code des douanes n'est applicable qu'aux moyens de transport et aux objets saisis « qui ne pourront être conservés sans courir le risque de détérioration » ; que leur aliénation est destinée à éviter leur dépréciation en cours de procédure et à limiter les frais de stockage et de garde ; qu'elle a un objet conservatoire, dans l'intérêt tant de la partie poursuivante que du propriétaire des biens saisis ; qu'elle poursuit, en outre, l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et de bon emploi des deniers publics ; que, par suite, elle répond à un motif de nécessité publique ;

6. Considérant, d'autre part, qu'en premier lieu, l'aliénation des biens saisis avant qu'ils ne se déprécient est destinée à ce que, selon l'issue de la procédure, le produit de la vente correspondant à la valeur des biens saisis puisse, soit être affecté au paiement des condamnations prononcées contre leur propriétaire, soit être restitué à ce dernier ; qu'ainsi, elle ne méconnaît pas l'exigence d'une indemnisation juste de la privation de propriété ;

7. Considérant qu'en second lieu, l'exigence d'un versement préalable de l'indemnité ne saurait faire obstacle à ce que celle-ci soit retenue à titre conservatoire en vue du paiement des amendes pénales ou douanières auxquelles la personne mise en cause pourrait être condamnée ; que, par suite, en rendant indisponibles, pendant la procédure, les sommes provenant de l'aliénation des biens saisis, l'article 389 du code des douanes ne méconnaît pas l'exigence d'une indemnisation préalable de la privation de propriété ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la privation du droit de propriété opérée par les dispositions contestées ne méconnaît pas les exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012 - Consorts B. [Confiscation de marchandises saisies en douane]**

3. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions portent atteinte, d'une part, au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et, d'autre part, aux droits de la défense et au principe du droit à un recours juridictionnel effectif ; qu'elles méconnaîtraient, en outre, les principes d'égalité et de nécessité des peines ainsi que l'article 9 de la Déclaration de 1789 ;

4. Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

- **Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012 - M. Jean-Claude G. [Procédure de dessaisissement d'armes]**

4. Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de l'article 17, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

5. Considérant, d'une part, que la détention de certaines armes et munitions est soumise à un régime administratif de déclaration ou d'autorisation en raison du risque d'atteintes à l'ordre public ou à la sécurité des personnes ; qu'afin de prévenir de telles atteintes, les dispositions contestées instituent une procédure de « dessaisissement » obligatoire consistant pour le détenteur, soit à vendre son arme dans les conditions légales, soit à la remettre à l'État, soit à la neutraliser ; qu'à défaut d'un tel « dessaisissement », les dispositions contestées prévoient une procédure de saisie ; que, dès lors, cette remise volontaire ou cette saisie n'entre pas dans le champ de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; que le grief tiré de la méconnaissance de cet article doit être écarté ;

6. Considérant, d'autre part, que, par les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer la prévention des atteintes à l'ordre public, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle ; que le « dessaisissement » ne peut être ordonné par le préfet que pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes et après une procédure qui, sauf urgence, est contradictoire ; que sa décision peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative ; qu'une procédure de saisie est engagée sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention uniquement lorsque l'intéressé ne s'est pas « dessaisi » de son arme dans les conditions précitées ; que, compte tenu de ces garanties de fond et de procédure, l'atteinte portée au droit de propriété par les dispositions en cause n'a pas un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée de ce droit ;

- **Décision n° 2011-212 QPC du 20 janvier 2012 - Mme Khadija A., épouse M. [Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint]**

3. Considérant, d'une part, que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

- **Décision n° 2014-449 QPC du 6 février 2015 - Société Mutuelle des transports assurances [Transfert d'office du portefeuille de contrats d'assurance]**

6. Considérant que la propriété est au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont connu depuis 1789 une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux ; que les portefeuilles de contrats ou de bulletins d'adhésion constitués par une personne dans l'exercice de l'activité d'assurance relèvent de sa protection ;

7. Considérant que le transfert d'office de tout ou partie du portefeuille s'opère sur décision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, sans que soit laissée à la personne visée la faculté, pendant une période préalable, de procéder elle-même à la cession de tout ou partie de ce portefeuille ; que, dans ces conditions, le transfert d'office du portefeuille de contrats d'assurance d'une personne titulaire d'un agrément entraîne une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; que ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition n'assurent le respect des exigences qui résultent de cet article ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les mots : « tout ou partie du portefeuille des contrats d'assurance ou de règlements ou de bulletins d'adhésion à des contrats ou règlements des personnes mentionnées aux 1°, 3° et 5° du B du I de l'article L. 612-2 ainsi que » figurant au 8° du paragraphe I de l'article L. 612-33 du code monétaire et financier doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

4. Sur le grief tiré de l'atteinte à la présomption d'innocence

- **Décision n° 2015-484 QPC du 22 septembre 2015 - Société UBER France SAS et autre (II)**
[Incrimination de la mise en relation de clients avec des conducteurs non professionnels]

13. Considérant que, selon les sociétés requérantes, les dispositions contestées, faute d'être suffisamment claires et précises, présument « que le seul fait de mettre en relation une offre et une demande emporte "délit de faux covoiturage" » ; qu'il en résulterait une méconnaissance du principe de présomption d'innocence ;

14. Considérant qu'en vertu de l'article 9 de la Déclaration de 1789, tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable ; qu'il en résulte qu'en principe le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive ;

15. Considérant que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet d'instaurer une présomption de culpabilité ; que le grief tiré de la méconnaissance du principe de présomption d'innocence doit être écarté ;