

## 15 AUTORITÉS INDÉPENDANTES

### 15.1 COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR (voir également Titre 3 Normes législatives et réglementaires)

#### 15.1.1 Création d'une autorité indépendante

##### 15.1.1.1 Haute autorité de la communication

La désignation d'une autorité administrative indépendante du Gouvernement pour exercer une attribution aussi importante au regard de la liberté de communication que celle d'autoriser l'exploitation du service radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé constitue une garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique et relève de la compétence exclusive du législateur. La loi, ayant confié à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle le soin de délivrer les autorisations d'exploitation des réseaux locaux, a méconnu sa compétence en renvoyant au décret le soin de définir un tel réseau par la fixation de ses limites maximales, abandonnant par là même au pouvoir réglementaire la détermination du champ d'application de la règle qu'elle pose. ([84-173 DC](#), 26 juillet 1984, cons. 4, Journal officiel du 28 juillet 1984, page 2496, Rec. p. 63)

##### 15.1.1.2 Conseil supérieur de l'audiovisuel

Le législateur peut charger une autorité administrative indépendante de veiller au respect des principes constitutionnels en matière de communication audiovisuelle. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, sol. imp., Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

##### 15.1.1.3 Autorités administratives indépendantes de la Nouvelle-Calédonie

Le paragraphe I de l'article 1er de la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie insère un article 27-1 dans la loi organique du 19 mars 1999 afin de conférer à la Nouvelle-Calédonie, dans les domaines relevant de la compétence de la loi du pays, la faculté de créer des autorités administratives indépendantes aux fins d'exercer des missions de régulation et de leur attribuer les pouvoirs de prendre les décisions, même réglementaires, de prononcer les sanctions administratives, de procéder aux investigations et de régler des différends, nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

La création d'autorités administratives indépendantes en Nouvelle-Calédonie relève de la compétence de la loi du pays, en vertu du 13° introduit dans l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 par le paragraphe III de l'article 1er. La création de telles autorités est limitée aux missions de régulation dans un domaine relevant des compétences de la loi du pays. En prévoyant une compétence du législateur du pays pour en décider, les dispositions de

l'article 1er ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle. ([2013-678 DC](#), 14 novembre 2013, cons. 5 et 6, JORF du 16 novembre 2013 page 18634, texte n° 6, Rec. p. 1028)

#### 15.1.2 Substitution d'une autorité indépendante à une autre autorité indépendante

La substitution à la Haute autorité de la communication audiovisuelle de la Commission nationale de la communication et des libertés n'a pas, à elle seule, pour effet de priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel. ([86-217 DC](#), 18 septembre 1986, cons. 5, Journal officiel du 19 septembre 1986, page 11294, Rec. p. 141)

#### 15.1.3 Suppression d'une instance indépendante

Dans son domaine de compétence, il est loisible au législateur d'abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées. Dans l'exercice de ce pouvoir, il lui incombe seulement de ne pas priver de garanties légales des principes de valeur constitutionnelle. Ainsi n'est pas contraire à la Constitution l'article 8 de la loi qui abroge l'article 18 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 instituant la commission départementale du séjour des étrangers dont la consultation est obligatoire lorsque le préfet envisage de refuser de délivrer soit une carte de résident quand cette délivrance est de plein droit, soit un titre de séjour à un étranger qui ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion en application de l'article 25 (1° à 6°), et en précise la composition et les modalités de fonctionnement. En effet, cet article 8 se borne à modifier une procédure administrative relative à des mesures de police administrative sans porter atteinte aux garanties juridictionnelles de droit commun applicables aux étrangers concernés. ([97-389 DC](#), 22 avril 1997, cons. 46 et 48, Journal officiel du 25 avril 1997, page 6271, Rec. p. 45)

#### 15.1.4 Respect du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de l'autorité judiciaire

Ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne font obstacle à ce qu'une autorité administrative ou publique indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier, doivent être respectés le principe de légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle. Doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. ([2017-688 QPC](#), 2 février 2018, paragr. 4, JORF n°0030 du 6 février 2018 texte n° 46)

##### 15.1.4.1 Médiateur de la République

Si le législateur organique a précisé que le Médiateur ne pouvait porter une appréciation sur les actes juridictionnels, le nouvel article 48-2 lui donne néanmoins le droit de " solliciter tous éléments d'information utiles " auprès des premiers présidents de cours d'appel et des

procureurs généraux près lesdites cours, ou des présidents des tribunaux supérieurs d'appel et des procureurs de la République près lesdits tribunaux. Il prévoit que, lorsqu'il estime que les faits en cause sont de nature à recevoir une qualification disciplinaire, le Médiateur transmet la réclamation " au garde des sceaux, ministre de la justice, aux fins de saisine du Conseil supérieur de la magistrature ". Le garde des sceaux doit, dans tous les cas, demander une enquête aux services compétents. S'il n'est pas tenu d'engager des poursuites disciplinaires, il doit, lorsqu'il ne le fait pas, en informer le Médiateur par une décision motivée. Le Médiateur peut alors " établir un rapport spécial qui est publié au Journal officiel ". En reconnaissant au Médiateur l'ensemble de ces prérogatives, le législateur organique a méconnu tant le principe de la séparation des pouvoirs que celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire. ([2007-551 DC](#), 1er mars 2007, sol. imp., Journal officiel du 6 mars 2007, page 4230, texte n° 9, Rec. p. 86)

#### 15.1.4.2 Conseil supérieur de l'audiovisuel

Pour la réalisation de ces objectifs de valeur constitutionnelle, la loi peut, 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. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 27, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

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 dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis. ([2000-433 DC](#), 27 juillet 2000, cons. 50, Journal officiel du 2 août 2000, page 11922, Rec. p. 121)

#### 15.1.4.3 Commission des opérations de bourse

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 du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis. ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 6, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

#### 15.1.4.4 Autorité de régularisation des télécommunications

La loi peut sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, doter une autorité administrative indépendante de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Il appartient toutefois au législateur d'assortir l'exercice de ces pouvoirs de sanction de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier une sanction administrative de nature pécuniaire

ne peut se cumuler avec une sanction pénale. ([96-378 DC](#), 23 juillet 1996, cons. 15, Journal officiel du 27 juillet 1996, page 11400, Rec. p. 99)

## 15.2 GARANTIES D'INDÉPENDANCE

### 15.2.1 Membres

#### 15.2.1.1 Président : nomination, durée du mandat

Selon le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution : « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ». Le tableau annexé à la loi organique organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution fixe la liste des emplois et fonctions pour lesquels le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce dans les conditions prévues par ce cinquième alinéa.

L'article 4 de la loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes modifie ce tableau, en y ajoutant les fonctions de président de l'autorité de régulation des jeux en ligne, de la commission du secret de la défense nationale, de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, de la commission nationale de l'informatique et des libertés, du haut conseil du commissariat aux comptes et du collège du haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. L'article 4 procède également à des modifications de coordination au sein de ce tableau.

Le législateur a pu estimer, eu égard à leur importance pour la garantie des droits et libertés ou pour la vie économique et sociale de la Nation, que les fonctions ajoutées par l'article 4 au tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010 relevaient de la procédure prévue par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. L'article 4 est donc conforme à la Constitution. ([2017-746 DC](#), 19 janvier 2017, paragr. 9 à 11, JORF n°0018 du 21 janvier 2017 texte n° 3 )

En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer l'exécution effective et rapide des décisions de l'Autorité de la concurrence en matière de contrôle des opérations de concentration. Ces décisions ont pour objet d'assurer un fonctionnement concurrentiel du marché dans un secteur déterminé. Ce faisant, le législateur a poursuivi un objectif d'intérêt général. En second lieu, d'une part, les dispositions contestées permettent au président ou à un vice-président de l'Autorité de la concurrence de réviser ou de mettre en œuvre, dans le respect des décisions d'autorisation ou d'interdiction d'une opération de concentration, les engagements, injonctions et prescriptions dont ces décisions peuvent être assorties. D'autre part, le législateur a conféré au président et aux vice-présidents de l'Autorité de la concurrence des garanties statutaires équivalentes à celles des autres membres de cette autorité. Enfin, la liberté d'entreprendre n'impose pas que les décisions en cause soient prises par une autorité collégiale. Les dispositions contestées ne portent ainsi pas d'atteinte

disproportionnée à la liberté d'entreprendre au regard de l'objectif poursuivi. Le grief est écarté. ([2018-702 QPC](#), 20 avril 2018, paragr. 8 à 11, JORF n°0093 du 21 avril 2018 texte n° 73)

#### 15.2.1.1.1 Commission des opérations de bourse

Le président de la Commission des opérations de bourse est nommé par décret en conseil des ministres pour une durée de six ans non renouvelable. Par cette disposition, le législateur a entendu garantir l'indépendance et l'autorité du président. Celui-ci est, au surplus, soumis aux règles d'incompatibilités prévues pour les emplois publics. ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 9, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

#### 15.2.1.2 Membres : composition, nomination, durée du mandat

##### 15.2.1.2.1 Commission Nationale de la communication et des libertés

La Commission nationale de la communication et des libertés est une "autorité administrative indépendante". L'indépendance ainsi conférée à cet organisme, qui est, dans son principe, conforme à la conciliation à opérer entre la libre communication des pensées et des opinions et les objectifs de valeur constitutionnelle touchant notamment à la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socioculturels implique, dans l'intention même du législateur, que ceux des membres de la commission désignés par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes, soient élus uniquement par ceux des membres de ces institutions qui sont, à la date de l'élection, en service dans leur corps. ([86-217 DC](#), 18 septembre 1986, cons. 96, Journal officiel du 19 septembre 1986, page 11294, Rec. p. 141)

##### 15.2.1.2.2 Commission des opérations de bourse

Les huit membres composant la commission sont respectivement un conseiller d'État désigné par le vice-président du conseil, un conseiller à la Cour de cassation désigné par le premier président de la cour, un conseiller-maître à la Cour des comptes désigné par le premier président de la cour, un membre du conseil des bourses de valeurs désigné par ce conseil, un membre du conseil du marché à terme désigné par ce conseil, un représentant de la Banque de France désigné par le gouverneur ainsi que deux personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience en matière d'appel public à l'épargne par les autres membres et le président. Il est précisé que le mandat est de quatre ans et est renouvelable une fois. Tant le mode de désignation des membres que la durée fixe de leur fonction sont à même de garantir l'indépendance de la commission dans l'exercice de ses missions. L'absence d'un régime d'incompatibilité n'est pas de nature à altérer cette indépendance dès lors que la Commission des opérations de bourse est, à l'instar de tout organe administratif, soumise à une obligation d'impartialité pour l'examen des affaires qui relèvent de sa compétence et aux règles

déontologiques qui en découlent. ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 10, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

#### 15.2.1.2.3 Haute autorité de la communication audiovisuelle

La substitution à la Haute autorité de la communication audiovisuelle, créée par l'article 12 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982, de la Commission nationale de la communication et des libertés n'a pas, à elle seule, pour effet de priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel. Dès lors, le législateur pouvait, sans méconnaître aucune règle non plus qu'aucun principe de valeur constitutionnelle, décider de mettre fin, au moment de cette substitution choisi par lui, au mandat des membres de la Haute autorité de la communication audiovisuelle. ([86-217 DC](#), 18 septembre 1986, cons. 5, Journal officiel du 19 septembre 1986, page 11294, Rec. p. 141)

#### 15.2.1.2.4 Commission prévue par l'article 25 de la Constitution

#### 15.2.1.2.5 Haute autorité pour la transparence de la vie publique

Le paragraphe II de l'article 19 de la loi fixe la composition de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et les modalités de nomination de ses membres. Ainsi, cette autorité administrative indépendante est composée, outre son président nommé par décret du Président de la République, de deux conseillers d'État, deux conseillers à la Cour de cassation, deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes et deux personnalités qualifiées. Le paragraphe III de cet article 19 dispose que ses membres sont nommés pour une durée de six ans non renouvelable. Ces dispositions, sont au nombre de celles par qui sont instituées des garanties de nature à assurer l'indépendance et l'impartialité nécessaires pour que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique puisse exercer les missions qui lui sont confiées. ([2013-676 DC](#), 9 octobre 2013, cons. 47, JORF du 12 octobre 2013 page 16847, texte n° 9, Rec. p. 972)

#### 15.2.1.2.6 Autorités administratives indépendantes de la Nouvelle-Calédonie

Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 27-1 inséré dans la loi organique du 19 mars 1999 par le paragraphe I de l'article 1er de la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoient que la composition et les modalités de désignation des membres des autorités administratives indépendante de la Nouvelle-Calédonie doivent être de nature à assurer l'indépendance de cette autorité. Elles fixent les conditions dans lesquelles l'autorité peut mettre fin au mandat d'un de ses membres. L'article 93-1 inséré dans la loi organique du 19 mars 1999 par le paragraphe II de l'article 1er détermine les conditions de nomination des membres de ces autorités et subordonne cette nomination à une audition publique du candidat proposé par le gouvernement et à une approbation du congrès par un avis adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Ces dispositions, qui ont pour objet de contribuer à assurer le respect des principes d'indépendance et d'impartialité par des autorités de nature non juridictionnelle auxquelles la loi du pays peut attribuer le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition, ne méconnaissent aucune exigence

constitutionnelle. ([2013-678 DC](#), 14 novembre 2013, cons. 9, JORF du 16 novembre 2013 page 18634, texte n° 6, Rec. p. 1028)

### 15.2.1.3 Obligations d'impartialité

#### 15.2.1.3.1 Principe

Le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle. Doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. ([2012-280 QPC](#), 12 octobre 2012, cons. 16, Journal officiel du 13 octobre 2012, page 16031, texte n° 49, Rec. p. 529)

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 ".

Le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle. Doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. ([2013-331 QPC](#), 5 juillet 2013, cons. 9 et 10, JORF du 7 juillet 2013 page 11356, texte n° 27, Rec. p. 876)

Le principe de la séparation des pouvoirs, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne font obstacle à ce qu'une autorité administrative non soumise au pouvoir hiérarchique du ministre, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle. Doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. ([2016-616/617 QPC](#), 9 mars 2017, paragr. 6, JORF n°0060 du 11 mars 2017 texte n° 85)

Ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne font obstacle à ce qu'une autorité administrative ou publique indépendante,

agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier, doivent être respectés le principe de légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle. Doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. ([2017-688 QPC](#), 2 février 2018, paragr. 4, JORF n°0030 du 6 février 2018 texte n° 46)

#### 15.2.1.3.2 Autorité de la concurrence

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

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

Au regard de ces garanties légales, dont il appartient à la juridiction compétente de contrôler le respect, le paragraphe II de l'article L. 461-1 et l'article L. 461-3 du code de commerce ne méconnaissent pas les principes d'indépendance et d'impartialité indissociables de l'exercice de pouvoirs de sanction par une autorité administrative indépendante. ([2012-280 QPC](#), 12 octobre 2012, cons. 17 à 19, Journal officiel du 13 octobre 2012, page 16031, texte n° 49, Rec. p. 529)

#### 15.2.1.3.3 Commission des opérations de bourse

L'absence d'un régime d'incompatibilité n'est pas de nature à altérer l'indépendance de la Commission des opérations de bourse, dès lors que cette autorité est, à l'instar de tout organe administratif, soumise à une obligation d'impartialité pour l'examen des affaires qui relèvent de



sa compétence et aux règles déontologiques qui en découlent. ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 10, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

#### 15.2.1.3.4 Commission nationale de l'informatique et des libertés

L'article 4 de la loi relative à la protection des données personnelles modifie les articles 17 et 18 de la loi du 6 janvier 1978 relatifs à la procédure suivie devant la formation restreinte de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, laquelle prononce les sanctions à l'encontre des responsables de traitements de données ou de leurs sous-traitants en cas de manquement aux obligations découlant du règlement du 27 avril 2016 et de la loi du 6 janvier 1978. En particulier, le 2° du même article 4 insère un deuxième alinéa à l'article 17 de cette loi afin de prévoir que les membres de la formation restreinte délibèrent hors la présence des agents de la commission, à l'exception de ceux en charge de la tenue de la séance.

Le deuxième alinéa de l'article 17 de la loi du 6 janvier 1978 prévoit que seuls parmi les agents de la Commission nationale de l'informatique et des libertés peuvent être présents au cours des délibérés de sa formation restreinte ceux chargés de la tenue de la séance. La circonstance que ces agents sont placés sous l'autorité du président de cette commission ne méconnaît pas le principe d'impartialité. ([2018-765 DC](#), 12 juin 2018, paragr. 18, 21 et 22, JORF n°0141 du 21 juin 2018 texte n° 2)

Le 2° de l'article 7 de la loi relative à la protection des données personnelles réécrit l'article 45 de la loi du 6 janvier 1978 pour prévoir les différentes mesures susceptibles d'être prises par la Commission nationale de l'informatique et des libertés en cas de manquement aux obligations découlant du règlement du 27 avril 2016 et de la loi du 6 janvier 1978. Les paragraphes I et II de cet article 45 permettent au président de la commission de prononcer respectivement des avertissements ou des mises en demeure. Son paragraphe III prévoit que le président de la commission, le cas échéant après avoir adressé un avertissement ou prononcé une mise en demeure, peut saisir la formation restreinte de la commission en vue du prononcé d'une ou plusieurs mesures, dont une amende pouvant atteindre, en vertu de la deuxième phrase de son 7°, 20 millions d'euros ou, s'agissant d'une entreprise, 4 % de son chiffre d'affaires.

Lorsqu'un manquement constaté est susceptible de faire l'objet d'une mise en conformité, le premier alinéa du paragraphe II de l'article 45 permet au président de la commission de mettre en demeure le responsable du traitement ou son sous-traitant de prendre les mesures nécessaires à cette fin. Elle vise ainsi à permettre à son destinataire de se mettre en conformité avec le règlement du 27 avril 2016 ou la loi du 6 janvier 1978. Sa méconnaissance n'emporte aucune conséquence. Si cette mise en demeure peut être rendue publique, à la demande du président et sur décision du bureau de la commission, cette publicité ne lui confère pas, en l'espèce, la nature d'une sanction ayant le caractère d'une punition. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'impartialité est écarté comme inopérant. ([2018-765 DC](#), 12 juin 2018, paragr. 31 et 34, JORF n°0141 du 21 juin 2018 texte n° 2)

#### 15.2.1.4 Incompatibilités

##### 15.2.1.4.1 Commission nationale de la communication et des libertés

Aux termes du premier alinéa de l'article L.O. 142 du code électoral "l'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député", sous les exceptions énumérées au deuxième alinéa du même article qui concernent respectivement les

professeurs de l'enseignement supérieur et, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les ministres des cultes et les délégués du Gouvernement dans l'administration des cultes. Les mêmes dispositions sont applicables au mandat de sénateur en vertu de l'article L.O. 297 du code électoral. Il en résulte que les fonctions de membre de la Commission nationale de la communication et des libertés, qui constituent des fonctions publiques non électives, sont incompatibles avec tout mandat parlementaire. Dans ces conditions, le rappel par la loi ordinaire d'une règle antérieurement fixée par la loi organique ne constitue pas une violation de l'article 25 de la Constitution. ([86-217 DC](#), 18 septembre 1986, cons. 53, Journal officiel du 19 septembre 1986, page 11294, Rec. p. 141)

#### 15.2.1.4.2 Commission des opérations de bourse

Le président est nommé par décret en conseil des ministres pour une durée de six ans non renouvelable. Par cette disposition, le législateur a entendu garantir l'indépendance et l'autorité du président. Celui-ci est, au surplus, soumis aux règles d'incompatibilités prévues pour les emplois publics. ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 9, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

Les huit membres composant la commission sont respectivement un conseiller d'État désigné par le vice-président du conseil, un conseiller à la Cour de cassation désigné par le premier président de la cour, un conseiller-maître à la Cour des comptes désigné par le premier président de la cour, un membre du conseil des bourses de valeurs désigné par ce conseil, un membre du conseil du marché à terme désigné par ce conseil, un représentant de la Banque de France désigné par le gouverneur ainsi que deux personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience en matière d'appel public à l'épargne par les autres membres et le président. Il est précisé que le mandat est de quatre ans et est renouvelable une fois. Tant le mode de désignation des membres que la durée fixe de leur fonction sont à même de garantir l'indépendance de la commission dans l'exercice de ses missions. L'absence d'un régime d'incompatibilité n'est pas de nature à altérer cette indépendance dès lors que la Commission des opérations de bourse est, à l'instar de tout organe administratif, soumise à une obligation d'impartialité pour l'examen des affaires qui relèvent de sa compétence et aux règles déontologiques qui en découlent. ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 10, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

#### 15.2.1.4.3 Commission prévue par l'article 25 de la Constitution

#### 15.2.1.4.4 Haute autorité pour la transparence de la vie publique

Le paragraphe II de l'article 19 de la loi fixe la composition de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et les modalités de nomination de ses membres. Le paragraphe IV fixe les incompatibilités et les obligations auxquelles sont soumis ses membres. Ces dispositions, sont au nombre de celles par qui sont instituées des garanties de nature à assurer l'indépendance et l'impartialité nécessaires pour que la Haute autorité pour la

transparence de la vie publique puisse exercer les missions qui lui sont confiées. ([2013-676 DC](#), 9 octobre 2013, cons. 47, JORF du 12 octobre 2013 page 16847, texte n° 9, Rec. p. 972)

#### 15.2.1.4.5 Autorités administratives indépendantes de la Nouvelle-Calédonie

Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 27-1 inséré dans la loi organique du 19 mars 1999 par le paragraphe I de l'article 1er de la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie instaurent des incompatibilités pour les membres des autorités administratives indépendantes de la Nouvelle-Calédonie. Ces dispositions, qui ont pour objet de contribuer à assurer le respect des principes d'indépendance et d'impartialité par des autorités de nature non juridictionnelle auxquelles la loi du pays peut attribuer le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition, ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle. ([2013-678 DC](#), 14 novembre 2013, cons. 9, JORF du 16 novembre 2013 page 18634, texte n° 6, Rec. p. 1028)

L'article unique de la loi organique déferée modifie les dispositions de l'article 27-1 de la loi organique du 19 mars 1999, qui sont relatives aux incompatibilités applicables aux membres des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie aux fins d'exercer des missions de régulation dans un domaine relevant de ses compétences et aux conditions dans lesquelles ces autorités peuvent mettre fin au mandat d'un de leurs membres. Cet article unique prévoit une incompatibilité entre la fonction de président d'une telle autorité administrative indépendante et tout emploi public exercé en Nouvelle-Calédonie. Pour les autres membres d'une telle autorité, l'incompatibilité s'applique aux emplois publics placés sous l'autorité ou la tutelle des institutions, des provinces et des communes de la Nouvelle-Calédonie. L'article unique interdit également qu'une personne qui, au cours des trois années précédant sa désignation, a exercé un mandat électif ou un emploi public ou détenu des intérêts considérés comme incompatibles avec les fonctions de président ou de membre de l'autorité administrative indépendante puisse être désignée à ces fonctions. Ces dispositions, qui ont pour objet de contribuer à assurer le respect des principes d'indépendance et d'impartialité par des autorités de nature non juridictionnelle auxquelles la loi du pays peut attribuer le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition, ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle. ([2016-731 DC](#), 21 avril 2016, cons. 3 et 4, JORF n°0098 du 26 avril 2016 texte n° 5)

L'article 2 de la loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes modifie le statut de la Nouvelle-Calédonie afin de prévoir l'incompatibilité entre, d'une part, la fonction de président de certains organes au sein de ces collectivités et, d'autre part, le mandat de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante créée par l'État. L'article 6 de la même loi prévoit que les incompatibilités mentionnées aux articles 2 et 3 de la même loi organique s'appliquent au mandat des membres du collège d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante nommés ou élus après la promulgation de cette loi organique. Il prévoit que ces incompatibilités s'appliquent également au mandat des membres d'une telle autorité nommés ou élus avant cette promulgation. Dans ce cas, tout membre concerné est déclaré démissionnaire de l'autorité à l'issue d'un délai de trente jours pendant lequel il peut opter pour l'une ou l'autre des fonctions incompatibles. Ces articles, qui n'appellent aucune remarque de

constitutionnalité, sont conformes à la Constitution. ([2017-746 DC](#), 19 janvier 2017, paragr. 13, JORF n°0018 du 21 janvier 2017 texte n° 3 )

#### 15.2.1.4.6 Autorités administratives indépendantes dans les collectivités d'outre-mer dotées de l'indépendance

L'article 2 de la loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes modifie les statuts des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Wallis-et-Futuna et de la Polynésie française afin de prévoir l'incompatibilité entre, d'une part, la fonction de président de certains organes au sein de ces collectivités et, d'autre part, le mandat de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante créée par l'État. L'article 6 de la même loi organique prévoit que les incompatibilités mentionnées aux articles 2 et 3 de la même loi organique s'appliquent au mandat des membres du collège d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante nommés ou élus après la promulgation de cette loi organique. Il prévoit que ces incompatibilités s'appliquent également au mandat des membres d'une telle autorité nommés ou élus avant cette promulgation. Dans ce cas, tout membre concerné est déclaré démissionnaire de l'autorité à l'issue d'un délai de trente jours pendant lequel il peut opter pour l'une ou l'autre des fonctions incompatibles. Ces articles, qui n'appellent aucune remarque de constitutionnalité, sont conformes à la Constitution.

([2017-746 DC](#), 19 janvier 2017, paragr. 6, JORF n°0018 du 21 janvier 2017 texte n° 3 )

#### 15.2.1.5 Responsabilité du Président

Nul ne saurait, par une disposition générale de la loi, être exonéré de toute responsabilité personnelle quelle que soit la nature ou la gravité de l'acte qui lui est imputé. Ainsi, doivent être déclarées contraires au principe constitutionnel d'égalité les dispositions de la dernière phrase de l'article 13 de la loi du 30 septembre 1986, dans leur rédaction résultant de l'article 8 de la loi déferée, et qui sont ainsi rédigées : "Les mesures prises en exécution de ces décisions ne peuvent en aucun cas engager la responsabilité personnelle du président de l'organisme". ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 9, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

### 15.2.2 Services d'instruction et de poursuite

#### 15.2.2.1 Autorité de la concurrence

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

la concurrence compétentes pour prononcer les sanctions. ([2012-280 QPC](#), 12 octobre 2012, cons. 18, Journal officiel du 13 octobre 2012, page 16031, texte n° 49, Rec. p. 529)

Aux termes de l'article L. 462-5 du code de commerce dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 18 septembre 2000 : « Le Conseil de la concurrence peut être saisi par le ministre chargé de l'économie de toute pratique mentionnée aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5. Il peut se saisir d'office ou être saisi par les entreprises ou, pour toute affaire qui concerne les intérêts dont ils ont la charge, par les organismes visés au deuxième alinéa de l'article L. 462-1 ».

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

Si, en vertu des dispositions de l'article L. 462-5 du code de commerce, le Conseil de la concurrence peut décider de se saisir d'office de certaines pratiques anticoncurrentielles, cette décision par laquelle le Conseil exerce sa mission de contrôle du bon fonctionnement des marchés n'a ni pour objet ni pour effet d'imputer une pratique à une entreprise déterminée. Dès lors, elle ne le conduit pas à préjuger la réalité des pratiques susceptibles de donner lieu au prononcé de sanctions. L'instruction de l'affaire est ensuite assurée sous la seule direction du rapporteur général dans les conditions et selon les garanties prévues par les articles L. 463-1 et L. 463-2 dudit code. Le collège du Conseil de la concurrence est, pour sa part, compétent pour se prononcer, selon les modalités prévues par l'article L. 463-7 du même code, sur les griefs notifiés par le rapporteur général et, le cas échéant, infliger des sanctions. Les deux derniers alinéas de cet article disposent que, lors de la séance, le rapporteur général peut présenter des observations, tout en prévoyant que lorsque le Conseil statue sur des pratiques dont il a été saisi en application de l'article L. 462-5, le rapporteur général et le rapporteur n'assistent pas au délibéré. Compte tenu de ces garanties légales, dont il appartient à la juridiction compétente de contrôler le respect, la décision du Conseil de la concurrence de se saisir d'office n'opère pas de confusion entre, d'une part, les fonctions de poursuite et d'instruction et, d'autre part, les pouvoirs de sanction. Dans ces conditions, les mots « se saisir d'office ou » figurant à l'article L. 462-5 du code de commerce ne portent aucune atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. ([2015-489 QPC](#), 14 octobre 2015, cons. 2 à 8, JORF n°0240 du 16 octobre 2015 page 19325, texte n° 75)

#### 15.2.2.2 Autorité de régulation des postes et des communications électroniques

Les douze premiers alinéas de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques confient à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes le soin de réprimer les manquements, par les exploitants de réseaux ou les fournisseurs de services de communications électroniques, aux dispositions législatives et réglementaires afférentes à leur activité ou aux décisions prises pour en assurer la mise en œuvre. Cette compétence est exercée " soit d'office, soit à la demande du ministre chargé des

communications électroniques, d'une organisation professionnelle, d'une association agréée d'utilisateurs ou d'une personne physique ou morale concernée ". La mise en demeure de l'exploitant ou du fournisseur, par laquelle s'ouvre la procédure de sanction prévue au 2° de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques sauf lorsque celle-ci est fondée sur l'absence de respect des délais fixés par une décision prise en application de l'article L. 36-8, est confiée au directeur général de l'Autorité, lequel détermine le délai dans lequel l'exploitant ou le fournisseur doit se conformer à cette mise en demeure. Ainsi ces dispositions confient au directeur général l'exercice des poursuites devant cette Autorité.

Selon le premier alinéa de l'article L. 132 du code des postes et des communications électroniques, les services de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes sont placés sous l'autorité du président de l'Autorité. Selon l'article D. 292 du même code, le directeur général est nommé par le président de l'Autorité, est placé sous son autorité et assiste aux délibérations de l'Autorité. Par suite et alors même que la décision de mise en demeure relève du directeur général, les dispositions des douze premiers alinéas de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques, qui n'assurent pas la séparation au sein de l'Autorité entre, d'une part, les fonctions de poursuite et d'instruction des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement des mêmes manquements, méconnaissent le principe d'impartialité. Celles de ces dispositions qui sont de nature législative doivent être déclarées contraires à la Constitution. ([2013-331 QPC](#), 5 juillet 2013, cons. 11 et 12, JORF du 7 juillet 2013 page 11356, texte n° 27, Rec. p. 876)

### 15.2.3 Règles budgétaires et comptables

#### 15.2.3.1 Recette

##### 15.2.3.1.1 Conseil supérieur de l'audiovisuel

En prévoyant que le Conseil supérieur de l'audiovisuel propose, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions, l'article 5-II de la loi déferée a entendu consacrer expressément au profit de cet organisme un pouvoir de proposition, tout en se conformant aux règles constitutionnelles et organiques régissant la préparation des projets de loi de finances. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 5, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

##### 15.2.3.1.2 Commission des opérations de bourse

L'article 117 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 a prévu la possibilité pour la Commission des opérations de bourse de percevoir des " redevances " sur les personnes publiques ou privées " dans la mesure où ces personnes rendent nécessaire ou utile l'intervention de la commission ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt ". Le produit des " redevances " que la loi a autorisées s'est substitué aux dotations budgétaires inscrites à la loi de finances. Ce mode de financement n'est pas incompatible avec l'indépendance de la

commission. ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 14, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

#### 15.2.3.2 Dépenses

- 15.2.3.2.1 Commission prévue à l'article 25 de la Constitution
- 15.2.3.2.2 Conditions d'accomplissement des missions
- 15.2.3.2.3 Haute autorité pour la transparence de la vie publique

Le paragraphe II de l'article 19 de la loi fixe la composition de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et les modalités de nomination de ses membres. Le paragraphe VI dispose notamment que le président de la Haute autorité est ordonnateur des crédits qui lui sont affectés. Ces dispositions, sont au nombre de celles par qui sont instituées des garanties de nature à assurer l'indépendance et l'impartialité nécessaires pour que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique puisse exercer les missions qui lui sont confiées. ([2013-676 DC](#), 9 octobre 2013, cons. 47, JORF du 12 octobre 2013 page 16847, texte n° 9, Rec. p. 972)

#### 15.2.3.3 Confidentialité

- 15.2.3.3.1 Commission prévue à l'article 25 de la Constitution
- 15.2.3.3.2 Secret des délibérations du Conseil supérieur de l'audiovisuel

L'article 8 de la loi déferée remplace l'article 47 de la loi du 30 septembre 1986 par les articles 47 à 47-6. Il résulte de l'article 47-4 ainsi créé que les nominations par le Conseil supérieur de l'audiovisuel du président du conseil d'administration de la société France Télévision, ainsi que des présidents des sociétés mentionnées à l'article 47-3, " font l'objet d'une décision motivée assortie de la publication des auditions et débats du Conseil qui s'y rapportent ". Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est une autorité administrative indépendante garante de l'exercice de la liberté de communication. Afin d'assurer l'indépendance des sociétés nationales de programme chargées de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision et de concourir ainsi à la mise en œuvre de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789, les articles 47-1 et 47-3 de la loi du 30 septembre 1986 disposent que les présidents desdites sociétés sont nommés, pour une durée de cinq ans, par cette autorité. La motivation des décisions de nomination des présidents des conseils d'administration des sociétés nationales de programme par le Conseil supérieur de l'audiovisuel participe d'un souci de transparence qui répond à la nécessité de donner leur plein effet aux exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées. En revanche, la garantie résultant du mode de nomination retenu ne serait plus effective si l'intégralité des procès verbaux des auditions et débats du Conseil supérieur de l'audiovisuel devait être rendue publique. En effet, ne serait plus assurée en pareil cas l'entière liberté de parole tant des candidats que des membres du Conseil eux-mêmes, condition nécessaire à l'élaboration d'une décision collégiale éclairée, fondée sur la seule prise en compte de l'intérêt général et du bon fonctionnement du secteur public de l'audiovisuel dans le respect de son indépendance. En outre, la publication intégrale de ces auditions et débats pourrait porter atteinte à la nécessaire sauvegarde du respect de la vie

privée des personnes concernées. ([2000-433 DC](#), 27 juillet 2000, cons. 11 à 14, Journal officiel du 2 août 2000, page 11922, Rec. p. 121)

15.2.3.4 Autres conditions

15.2.3.5 Autorités administratives indépendantes de la Nouvelle-Calédonie

Les dispositions du quatrième alinéa de l'article 27-1 inséré dans la loi organique du 19 mars 1999 par le paragraphe I de l'article 1er de la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoient des règles d'autonomie budgétaire et de contrôle des comptes des autorités administratives indépendantes de la Nouvelle-Calédonie. Ces dispositions, qui ont pour objet de contribuer à assurer le respect des principes d'indépendance et d'impartialité par des autorités de nature non juridictionnelle auxquelles la loi du pays peut attribuer le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition, ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle. ([2013-678 DC](#), 14 novembre 2013, cons. 9, JORF du 16 novembre 2013 page 18634, texte n° 6, Rec. p. 1028)

## **15.3 MISSIONS ET POUVOIRS**

### **15.3.1 Pouvoirs de contrôle et pouvoirs d'enquête**

#### **15.3.1.1 Autorité de la concurrence**

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

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



de 1789. ([2012-280 QPC](#), 12 octobre 2012, cons. 20 et 21, Journal officiel du 13 octobre 2012, page 16031, texte n° 49, Rec. p. 529)

#### 15.3.1.2 Conseil supérieur de l'audiovisuel

Il incombe au Conseil supérieur de l'audiovisuel de tenir compte, dans tous les cas, du comportement passé du titulaire de l'autorisation initiale (de décrochages locaux) et de veiller, dans le cadre de la nouvelle discussion, qui peut être globale, de la convention qui le lie, à ce qu'il respecte ses obligations destinées à assurer une expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion. C'est à la condition d'un accord sur ces obligations que le Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité indépendante garante de l'exercice de la liberté de communication, peut notamment décider de reconduire l'autorisation hors appel aux candidatures. ([93-333 DC](#), 21 janvier 1994, cons. 13, Journal officiel du 26 janvier 1994, page 1377, Rec. p. 32)

#### 15.3.1.3 Commission des opérations de bourse

##### 15.3.1.3.1 Le pouvoir d'enquêtes administratives se distingue d'une perquisition ou une saisie (contrôle de l'autorité judiciaire)

Il résulte du texte de l'article 13 de la loi éclairé par les travaux préparatoires que les pouvoirs conférés aux agents habilités en application de l'article 5A ajouté à l'ordonnance du 28 septembre 1967 sont limités à la conduite d'enquêtes administratives. Ces agents ont accès à tous documents et à tous locaux professionnels, à condition que ceux-ci soient exclusivement consacrés à cet usage. Ils ne disposent cependant d'aucune possibilité de contrainte matérielle et ne peuvent procéder à aucune perquisition ou saisie ; même au cas où les personnes auprès desquelles les enquêtes sont conduites feraient obstacle à l'exercice des missions des agents habilités, cette résistance ne pourrait donner lieu éventuellement qu'à l'application des sanctions pénales prévues par le dernier alinéa de l'article 10 de l'ordonnance du 28 septembre 1967, dans sa rédaction issue de l'article 15 de la loi présentement examinée. ([87-240 DC](#), 19 janvier 1988, cons. 5, Journal officiel du 21 janvier 1988, page 1024, Rec. p. 28)

Aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'exige que les agents investis des missions d'enquête visées aux articles 5A et 5B de l'ordonnance du 28 septembre 1967 aient la qualité d'officier de police judiciaire ou appartiennent nécessairement au personnel de la commission des opérations de bourse. Au surplus, ces agents sont désignés par le président de la commission selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'État. ([87-240 DC](#), 19 janvier 1988, cons. 6, Journal officiel du 21 janvier 1988, page 1024, Rec. p. 28)

La désignation de ces agents ne peut être faite, aux termes de l'article 5A de l'ordonnance du 28 septembre 1967 qu'afin d'assurer l'exécution des missions de la commission des opérations de bourse. Si la loi déferée n'a pas expressément cité ces missions, celles-ci résultent des dispositions de l'ordonnance du 28 septembre 1967 ainsi que des textes législatifs qui l'ont modifiée et complétée. Ainsi définis, les objets de ces missions sont suffisamment précis et

limitent clairement le champ ouvert aux enquêtes confiées aux agents habilités. ([87-240 DC](#), 19 janvier 1988, cons. 7, Journal officiel du 21 janvier 1988, page 1024, Rec. p. 28)

#### 15.3.1.4 Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques exerce un contrôle de nature administrative. Dans le cadre de ce contrôle, elle ne peut demander à des officiers de police judiciaire que de recueillir des éléments d'information nécessaires à l'exercice de ses missions sur l'origine des fonds d'une campagne électorale ainsi que sur leur emploi. La saisine par la commission du parquet, prévue par le quatrième alinéa de l'article L. 52-15, implique que le recours aux pouvoirs de coercition prévus par le code de procédure pénale n'est possible que dans le cadre de poursuites judiciaires. Par conséquent, le quatrième alinéa de l'article L. 52-14 ne saurait, sur son seul fondement, permettre aux officiers de police judiciaire mandatés par la commission d'exercer des pouvoirs coercitifs. Toute autre interprétation serait contraire aux dispositions de la Constitution qui garantissent la liberté individuelle. ([89-271 DC](#), 11 janvier 1990, sol. imp., Journal officiel du 13 janvier 1990, page 573, Rec. p. 21)

L'article 11 nouveau de la loi du 11 mars 1988 dispose que " les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet, recueillent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire nommé désigné par eux, qui est soit une association de financement, soit une personne physique ". Selon l'article 11-1, l'agrément en qualité d'association de financement d'un parti politique est donné par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques aux conditions définies par ledit article. L'article 11-4 régit l'attribution de dons à une association de financement d'un parti politique ou à la personne physique qui a la qualité de mandataire financier d'un parti. Ces diverses dispositions ne sont pas contraires à l'article 4 de la Constitution non plus qu'à d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle dès lors, d'une part, qu'un parti politique n'est pas tenu de constituer une association de financement et conserve la faculté d'avoir recours uniquement à un mandataire financier, et, d'autre part, que l'exigence de l'agrément d'une association de financement doit s'entendre comme conférant seulement à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques le pouvoir de s'assurer que l'association de financement satisfait aux conditions limitativement énumérées par l'article 11-1 ajouté à la loi du 11 mars 1988. ([89-271 DC](#), 11 janvier 1990, sol. imp., Journal officiel du 13 janvier 1990, page 573, Rec. p. 21)

#### 15.3.1.5 Haute autorité pour la transparence de la vie publique

Le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas obstacle à ce qu'une autorité administrative soit chargée de contrôler la variation de la situation patrimoniale des députés et des sénateurs et puisse, à cette fin, être investie du pouvoir de leur adresser des injonctions afin qu'ils complètent leur déclaration ou apportent les explications nécessaires et, le cas échéant, de saisir le parquet des manquements constatés. Ce principe ne fait pas davantage obstacle à ce que cette autorité puisse rendre publique son appréciation sur la variation de la situation patrimoniale d'un député ou d'un sénateur ou puisse saisir le parquet.

Les principes précités ne font pas non plus obstacle à ce que la Haute autorité reçoive les déclarations d'intérêts et d'activités des députés et des sénateurs, procède à leur vérification et

saisisse, d'une part, le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat et, d'autre part, le parquet, en cas de violation des obligations déclaratives énoncées à l'article L.O. 135-1 du code électoral. Toutefois, la déclaration d'intérêts et d'activités porte notamment sur les activités et liens " susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts " avec l'exercice du mandat parlementaire. Dès lors, les dispositions de l'article L.O. 135-4 ne sauraient, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, permettre à la Haute autorité d'adresser à un député ou un sénateur une injonction dont la méconnaissance est pénalement réprimée, relative à ses intérêts ou ses activités ou portant sur la déclaration qui s'y rapporte. Sous cette réserve, l'article L.O. 135-4 du code électoral n'est pas contraire à la séparation des pouvoirs.

Ni la décision de la Haute autorité d'assortir la publication d'une déclaration de situation patrimoniale d'un député ou d'un sénateur de la publication de son appréciation quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de cette déclaration, ni la décision de cette autorité de faire injonction à un député ou un sénateur de compléter sa déclaration de situation patrimoniale ou de fournir des explications, ni sa décision de saisir le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat ou de transmettre le dossier au parquet ne constituent des sanctions ayant le caractère d'une punition. Aucune des dispositions qui organisent les modalités selon lesquelles la Haute autorité prend ces décisions ou avis n'a pour effet d'inverser la charge de la preuve quant à l'existence des situations de fait dont ces décisions supposent le constat et à l'appréciation de ces situations au regard des règles de conflits d'intérêts et d'incompatibilité. Ces dispositions n'ont pas davantage pour effet de restreindre le droit du député ou du sénateur intéressé de contester les décisions de cette autorité devant la juridiction compétente. ([2013-675 DC](#), 9 octobre 2013, cons. 38 à 40, JORF du 12 octobre 2013 page 16838, texte n° 7, Rec. p. 956)

Le principe de la séparation des pouvoirs ne fait obstacle ni à ce que la loi soumette les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat à l'obligation de déclarer à une autorité administrative indépendante leur situation patrimoniale ainsi que leurs intérêts publics et privés ni à ce que cette autorité contrôle l'exactitude et la sincérité de ces déclarations, se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts et porte à la connaissance du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat les éventuels manquements. Toutefois, les dispositions du 2° du paragraphe I de l'article 20 de la loi relative à la transparence de la vie publique ne sauraient, sans méconnaître les exigences de la séparation des pouvoirs, autoriser la Haute autorité pour la transparence de la vie publique à adresser aux personnes visées au 5° du paragraphe I de l'article 11, lesquelles relèvent de la seule autorité du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, une injonction de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts. ([2013-676 DC](#), 9 octobre 2013, cons. 45, JORF du 12 octobre 2013 page 16847, texte n° 9, Rec. p. 972)

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique a vocation à contrôler les situations de conflit d'intérêts des membres du Gouvernement et des personnes mentionnées à l'article 11 de la loi relative à la transparence de la vie publique en se fondant notamment sur la déclaration d'intérêts que ces personnes ont déposées. Au nombre des éléments qui doivent être déclarés, figurent non seulement des activités exercées, des participations à des organes dirigeants ou d'autres fonctions qui existent à la date de la déclaration mais également des activités exercées ou des participations à des organes dirigeants au cours des cinq années précédentes.

Les exigences constitutionnelles qui résultent des articles 8, 13, 20, 23, 34 et 72 ne font obstacle ni à ce que la loi soumette les membres du Gouvernement et les personnes visées à l'article 11 de la loi relative à la transparence de la vie publique à l'obligation de déclarer à une autorité administrative indépendante leurs intérêts publics et privés ni à ce que cette autorité contrôle l'exactitude et la sincérité de ces déclarations, se prononce sur les situations pouvant

constituer un conflit d'intérêts et porte les éventuels manquements à la connaissance de l'autorité compétente pour que, le cas échéant, celle-ci en tire les conséquences. Toutefois, les dispositions de l'article 10 et celles du 2° du paragraphe I de l'article 20 de cette loi ne sauraient, sans méconnaître les principes constitutionnels précités, être interprétées comme habilitant la Haute autorité à instituer des règles d'incompatibilité qui ne sont pas prévues par la loi. La Haute autorité ne saurait davantage adresser et donc rendre publique une injonction tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflit d'intérêts que si la personne destinataire de cette injonction est en mesure de mettre fin à une telle situation sans démissionner de son mandat ou de ses fonctions. Sous ces réserves, l'article 10 et le 2° du paragraphe I de l'article 20 ne sont pas contraires à la Constitution. ([2013-676 DC](#), 9 octobre 2013, cons. 61 et 62, JORF du 12 octobre 2013 page 16847, texte n° 9, Rec. p. 972)

En premier lieu, l'amélioration de la transparence des relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics constitue un objectif d'intérêt général. Pour atteindre cet objectif, il est loisible au législateur de définir des obligations incombant aux représentants d'intérêts et d'en confier le contrôle à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Toutefois, cette autorité ne saurait, sans que soit méconnu le principe de la séparation des pouvoirs, être investie de la faculté d'imposer des obligations aux membres des assemblées parlementaires, à leurs collaborateurs et aux agents de leurs services, dans leurs relations avec ces représentants d'intérêts. Les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer à cette autorité le pouvoir d'imposer des obligations aux membres des assemblées parlementaires, à leurs collaborateurs et aux agents de leurs services, dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. En deuxième lieu, d'une part, les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts dans leurs relations avec les assemblées parlementaires sont, en vertu des dispositions contestées, déterminées et mises en œuvre dans le respect des conditions fixées à l'article 4 quinquies de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Selon ce dernier article, le bureau de chaque assemblée parlementaire détermine les règles applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les membres de l'assemblée, leurs collaborateurs ou les agents des services de cette assemblée. Ainsi, les relations avec les représentants d'intérêts entretenues par les députés et les sénateurs, leurs collaborateurs ou les agents des services d'une assemblée parlementaire sont régies par des règles propres à chaque assemblée. Le contenu de cette réglementation est librement défini par le bureau de chaque assemblée. Le respect de ces règles est assuré par des procédures internes faisant intervenir les autorités chargées de la déontologie parlementaire, qui peuvent mettre en demeure un représentant d'intérêts de respecter ses obligations. D'autre part, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, interdire aux assemblées parlementaires de déterminer, au sein des représentants d'intérêts, des règles spécifiques à certaines catégories d'entre eux, ou de prendre des mesures individuelles à leur égard. Enfin, ces dispositions ne privent pas chaque assemblée parlementaire de la possibilité d'édicter des règles applicables à d'autres personnes qui, sans répondre à la définition légale du représentant d'intérêts, entrent en communication avec les membres de cette assemblée, leurs collaborateurs ou ses agents. En dernier lieu, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique le pouvoir d'imposer des obligations aux responsables publics gouvernementaux et administratifs dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. Compte tenu des effets attachés à la qualité de représentant d'intérêts, il résulte de ce qui précède qu'en définissant cette notion et en confiant à une autorité administrative indépendante la mission de veiller à l'inscription sur le répertoire commun des personnes répondant à cette qualification, le législateur n'a, sous la réserve énoncée

précédemment, pas méconnu le principe de la séparation des pouvoirs. ([2016-741 DC](#), 8 décembre 2016, cons. 22 à 31, JORF n°0287 du 10 décembre 2016 texte n° 4)

Le dépôt de déclarations d'intérêts et d'activités et de déclarations de situation patrimoniale contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée ainsi que la publicité dont font l'objet de telles déclarations portent atteinte au respect de la vie privée. Pour être conformes à la Constitution, ces atteintes doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif. En premier lieu, d'une part, l'instauration d'une obligation de dépôt auprès d'une autorité administrative indépendante, aux fins de publication avant l'élection, de déclarations d'intérêts et d'activités, par les candidats à l'élection présidentielle a pour objectif d'éclairer le choix des électeurs, de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces candidats, de prévenir les conflits d'intérêts et de lutter contre ceux-ci. Elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général. D'autre part, l'atteinte portée à la vie privée par la publication de ces déclarations doit être appréciée en tenant compte de la place du Président de la République dans les institutions et de la nature particulière de son élection. Il en résulte que ces dispositions ne portent pas d'atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée des candidats à l'élection présidentielle. En second lieu, en prévoyant que le Président de la République remet sa déclaration de situation patrimoniale entre cinq et six mois avant l'expiration de son mandat et que sa publication comporte un avis de la Haute autorité appréciant la variation de la situation patrimoniale en cours de mandat, le législateur organique n'a pas porté une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée du Président élu. Compte tenu des délais qu'il a retenus, le législateur organique n'a pas non plus conféré à cette autorité le pouvoir d'intervenir dans la campagne électorale dans des conditions qui pourraient porter atteinte à l'égalité devant le suffrage. ([2017-753 DC](#), 8 septembre 2017, paragr. 5 à 7, JORF n°0217 du 16 septembre 2017 texte n° 4)

Le paragraphe I de l'article 11 de la loi déferée interdit à un membre du Gouvernement de compter parmi les membres de son cabinet son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin ; ses parents ou les parents de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou de son concubin ; ses enfants ou les enfants de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou de son concubin. Le paragraphe II de ce même article prévoit qu'un membre du Gouvernement doit informer sans délai la Haute autorité pour la transparence de la vie publique lorsqu'il compte dans son cabinet son frère ou sa sœur, ou le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de ceux-ci ; l'enfant de son frère ou de sa sœur, ou le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de cet enfant ; son ancien conjoint, la personne ayant été liée à lui par un pacte civil de solidarité ou son ancien concubin, ou l'enfant, le frère ou la sœur de ces dernières personnes ; le frère ou la sœur de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou de son concubin.

Les dispositions contestées habilent la Haute autorité à adresser une injonction, dont la méconnaissance est pénalement sanctionnée, tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflit d'intérêts découlant de l'existence d'un lien familial au sens des paragraphes I et II. Or, dès lors que le conflit d'intérêts naît de l'existence d'un lien familial, le destinataire de l'injonction ne pourra mettre fin à la situation dénoncée qu'en démissionnant de ses fonctions ou, le cas échéant, en mettant fin à l'emploi de son collaborateur. Dès lors, en confiant un tel pouvoir à une autorité administrative indépendante, le législateur a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs et les exigences tirées des articles 8 et 20 de la Constitution. ([2017-](#)

[752 DC](#), 8 septembre 2017, paragr. 20, 21, 23 et 32, JORF n°0217 du 16 septembre 2017 texte n° 5)

Le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas obstacle à ce que la loi soumette les membres du Gouvernement à l'obligation de déclarer à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique les membres de leur famille employés au sein de leur cabinet ni à ce que cette autorité se prononce sur l'existence d'un conflit d'intérêts résultant de cette situation. ([2017-752 DC](#), 8 septembre 2017, paragr. 31, JORF n°0217 du 16 septembre 2017 texte n° 5)

### 15.3.2 Pouvoir réglementaire

#### 15.3.2.1 Principe

Si les dispositions de l'article 21 et 13 de la Constitution ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu. ([86-217 DC](#), 18 septembre 1986, cons. 58, Journal officiel du 19 septembre 1986, page 11294, Rec. p. 141) ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 14 à 16, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18) ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 29 et 30, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71) ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 31, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71) ([89-269 DC](#), 22 janvier 1990, cons. 22, Journal officiel du 24 janvier 1990, page 972, Rec. p. 33)

Si les dispositions de l'article 21 de la Constitution confèrent au Premier ministre, sous réserve des pouvoirs reconnus au Président de la République, l'exercice du pouvoir réglementaire à l'échelon national, elles ne font cependant pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État, autre que le Premier ministre, le soin de fixer, dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements, des normes permettant de mettre en œuvre une loi. ([86-217 DC](#), 18 septembre 1986, cons. 58, Journal officiel du 19 septembre 1986, page 11294, Rec. p. 141)

Les dispositions de l'article 21 de la Constitution confèrent au Premier ministre, sous réserve des pouvoirs reconnus au Président de la République par l'article 13, l'exercice du pouvoir réglementaire à l'échelon national. Si elles ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 15, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18) ([91-304 DC](#), 15 janvier 1992, cons. 12, Journal officiel du 18 janvier 1992, page 883, Rec. p. 18) ([2004-497 DC](#), 1er juillet 2004, cons. 6, Journal officiel du 10 juillet 2004, page 12506, texte n° 2, Rec. p. 107)

En vertu de l'article 21 de la Constitution le Premier ministre assure l'exécution des lois et, sous réserve des dispositions de l'article 13, exerce le pouvoir réglementaire. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Si ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le Premier ministre le soin de fixer les normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu. ([96-378 DC](#), 23 juillet 1996, cons. 10 et 11, Journal officiel du 27 juillet 1996, page

11400, Rec. p. 99) ([2004-497 DC](#), 1er juillet 2004, cons. 6, Journal officiel du 10 juillet 2004, page 12506, texte n° 2, Rec. p. 107)

Le 2° du I de l'article 27 de la loi déferée se borne à permettre que le public soit informé, dans les cas et conditions déterminés par la commission des opérations de bourse, par un écrit rédigé dans une langue usuelle en matière financière autre que le français. Il n'est pas par lui-même contraire au principe d'égalité devant la loi. Il appartiendra toutefois à la commission des opérations de bourse, tant dans l'exercice de son pouvoir réglementaire que dans l'octroi de son visa, de veiller au respect de ce principe et, en particulier, en application de l'article L. 412-1 du code monétaire et financier, de s'assurer que le résumé comporte les données essentielles relatives au " contenu " et aux " modalités de l'opération ", ainsi qu'à " l'organisation, la situation financière et l'évolution de l'activité de l'émetteur ". ([2001-452 DC](#), 6 décembre 2001, cons. 18, Journal officiel du 12 décembre 2001, page 19712, Rec. p. 156)

En vertu de l'article 21 de la Constitution et sous réserve de son article 13, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire à l'échelon national. Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi dès lors que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu. Elles ne l'autorisent cependant pas à subordonner à l'avis conforme d'une telle autorité l'exercice, par le Premier ministre, de son pouvoir réglementaire. ([2006-544 DC](#), 14 décembre 2006, cons. 36 et 37, Journal officiel du 22 décembre 2006, page 19356, texte n° 2, Rec. p. 129)

#### 15.3.2.2 Applications

##### 15.3.2.2.1 Commission nationale de la communication et des libertés

En prévoyant que les normes édictées par le Gouvernement, agissant par décret en Conseil d'État, pour assurer l'exécution de l'article 62 de la loi, seront subordonnées aux règles générales fixées par la Commission nationale de la communication et des libertés en application de l'article 27-II, le législateur a méconnu les dispositions de l'article 21 de la Constitution. Par suite, sans que soit mise en cause l'étendue des obligations devant figurer au cahier des charges conformément aux articles 27 et 62, sont contraires à la Constitution, dans le texte du deuxième alinéa de l'article 62 de la loi, les mots "qui reprend les règles générales fixées selon les modalités prévues à l'article 27 pour les services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre". ([86-217 DC](#), 18 septembre 1986, cons. 60, Journal officiel du 19 septembre 1986, page 11294, Rec. p. 141)

##### 15.3.2.2.2 Conseil supérieur de l'audiovisuel

La loi habilite le Conseil supérieur de l'audiovisuel à fixer seul par voie réglementaire non seulement les règles déontologiques concernant la publicité mais également l'ensemble des règles relatives à la communication institutionnelle, au parrainage et aux pratiques analogues à celui-ci. En raison de sa portée trop étendue cette habilitation méconnaît les dispositions de l'article 21 de la Constitution. Il suit de là que doivent être déclarées contraires à celle-ci les dispositions du troisième alinéa de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986, dans leur

rédaction issue de l'article 11 de la loi. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 16, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

La compétence reconnue par la loi déferée au Conseil supérieur de l'audiovisuel en matière de diffusion, par les services autorisés de communication audiovisuelle, de proportions minimales d'œuvres audiovisuelles européennes et d'expression originale française, est limitée dans son champ d'application. Elle ne saurait s'exercer que dans le respect des règles essentielles posées par le législateur et des principes généraux fixés par décrets en Conseil d'État. À cet égard, si l'instance de régulation a la possibilité, en ce qui concerne seulement les œuvres audiovisuelles, de substituer à la notion d'"heures de grande écoute" celle d'"heures d'écoute significatives", cette faculté n'est accordée par le législateur que dans la mesure limitée où un tel aménagement serait de nature à rendre plus aisée la réalisation par chaque service autorisé des objectifs déterminés par la loi, qui tendent à la diffusion de seuils minimaux d'œuvres européennes et d'expression originale française. Dans l'exercice de ses compétences, le Conseil supérieur de l'audiovisuel est, comme toute autorité administrative, soumis à un contrôle de légalité. Sous ces réserves, absence de violation de l'article 21 de la Constitution. ([91-304 DC](#), 15 janvier 1992, cons. 11 à 13, Journal officiel du 18 janvier 1992, page 883, Rec. p. 18)

#### 15.3.2.2.3 Commission nationale de l'informatique et des libertés

En vertu de l'article 21 de la Constitution et sous réserve de son article 13, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire à l'échelon national ; ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi dès lors que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu. Elles ne l'autorisent cependant pas à subordonner à l'avis conforme d'une telle autorité l'exercice, par le Premier ministre, de son pouvoir réglementaire. ([2006-544 DC](#), 14 décembre 2006, sol. imp., Journal officiel du 22 décembre 2006, page 19356, texte n° 2, Rec. p. 129)

#### 15.3.2.2.4 Autorité de régulation des télécommunications

La compétence réglementaire reconnue à l'Autorité de régulation des télécommunications par l'article L. 36-6 1° est limitée dans son champ d'application et doit s'exercer, en vertu dudit article, dans le respect des dispositions du code des postes et télécommunications et de ses règlements d'application. En particulier l'article L. 33-1, auquel renvoie sur ce point l'article L. 34-1, confie à un décret pris après avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications le soin de définir les clauses types devant figurer dans les cahiers des charges dont les règles s'imposent aux opérateurs. La compétence réglementaire dévolue à l'Autorité s'exerce sous le contrôle du ministre chargé des télécommunications. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 21 de la Constitution ne peut qu'être écarté. ([96-378 DC](#), 23 juillet 1996, cons. 12, Journal officiel du 27 juillet 1996, page 11400, Rec. p. 99)

#### 15.3.2.2.5 Conseil des bourses de valeurs

La compétence reconnue au Conseil des bourses de valeurs est limitée dans son champ d'application ; elle doit s'exercer dans le respect des principes posés par le législateur et sous le contrôle du ministre chargé de l'économie et, le cas échéant, du Gouvernement ; par suite



l'article 15 de la loi déferée, rapproché des dispositions de la loi du 23 janvier 1988, n'est pas contraire à la Constitution. ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 31, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

#### 15.3.2.2.6 Banque de France

Si les dispositions des articles 21 et 13 de la Constitution ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu. Dans la mesure où elle permet d'assurer la mise en œuvre de la politique monétaire, l'habilitation donnée à la Banque de France, institution de l'État, de fixer par délibération du Conseil de la politique monétaire certaines normes destinées à concourir au contrôle de l'évolution de la masse monétaire, ne concerne que des mesures circonscrites tant par leur champ d'application que par leur contenu. En outre, le législateur n'a pas entendu soustraire la détermination de ces normes, comme l'ensemble des décisions prises dans le cadre de l'exercice de ses missions par la Banque de France, à l'exercice éventuel de recours juridictionnels. Par suite, l'alinéa 4 de l'article 7 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution. ([93-324 DC](#), 3 août 1993, cons. 14 et 15, Journal officiel du 5 août 1993, page 11014, Rec. p. 208)

#### 15.3.2.2.7 Autorité de la concurrence

Il résulte de l'article L. 462-2-1 du code de commerce que l'Autorité de la concurrence est compétente pour émettre un avis sur les prix et tarifs réglementés mentionnés à l'article L. 444-1 du même code. Cependant, cet avis ne lie pas le pouvoir réglementaire. Par suite, ces dispositions ne méconnaissent pas les exigences de l'article 21 de la Constitution. ([2015-715 DC](#), 5 août 2015, cons. 45 et 46, JORF n°0181 du 7 août 2015, p. 13616, texte n° 2)

Les notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires peuvent librement s'installer dans les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services. Si ces zones sont déterminées par une carte établie à partir d'une proposition de l'Autorité de la concurrence, les ministres de la justice et de l'économie sont seuls compétents pour arrêter celle-ci, le cas échéant après avoir demandé à l'Autorité de la concurrence une nouvelle proposition. Par ailleurs, l'avis rendu par l'Autorité de la concurrence au ministre de la justice, lorsque celui-ci envisage de refuser une demande de création d'office car cette implantation serait de nature à porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à compromettre la qualité du service rendu, ne saurait lier le pouvoir exécutif. Par suite, les dispositions des paragraphes I, II, III et V de l'article 52 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ne méconnaissent pas les exigences de l'article 21 de la Constitution. ([2015-715 DC](#), 5 août 2015, cons. 66, JORF n°0181 du 7 août 2015, p. 13616, texte n° 2)

L'article L. 462-4-2 du code de commerce dispose que l'Autorité de la concurrence rend un avis au ministre de la justice sur la liberté d'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et qu'elle fait toute recommandation en vue d'améliorer l'accès aux offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation dans la perspective d'augmenter le nombre de ces offices. Ce même article prévoit que l'Autorité de la concurrence identifie le nombre de ces offices nécessaire pour assurer une offre de services satisfaisante au regard de critères

définis par décret, des exigences de bonne administration de la justice et de l'évolution du contentieux devant ces deux juridictions.

En application de l'article 3 de l'ordonnance du 10 septembre 1817, le ministre de la justice nomme titulaire d'un office d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, au vu des besoins identifiés par l'Autorité de la concurrence dans les conditions prévues à l'article L. 462-4-2 du code de commerce, le demandeur remplissant les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises. Par ailleurs, en vertu du troisième alinéa de ce même paragraphe, en l'absence d'un nombre de demandes suffisant de création d'office dans un délai de six mois à compter de la publication des recommandations de l'Autorité de la concurrence, le ministre de la justice procède à un appel à manifestation d'intérêt en vue d'une nomination dans un office.

L'avis émis par l'Autorité de la concurrence en application de l'article L. 462-4-2 ne lie pas le ministre de la justice qui demeure libre de refuser une demande de nomination. Le grief tiré de ce que ces dispositions méconnaissent les exigences de l'article 21 de la Constitution doit en conséquence être écarté. ([2015-715 DC](#), 5 août 2015, cons. 90, 91 et 94, JORF n°0181 du 7 août 2015, p. 13616, texte n° 2)

### 15.3.3 Pouvoir de sanction

#### 15.3.3.1 Séparation des fonctions de poursuite et de jugement

Les principes d'indépendance et d'impartialité sont indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles. Sur ce fondement, sont déclarés contraires à la Constitution le premier alinéa de l'article L. 613-1, les articles L. 613-4, L. 613-6, L. 613-21 et le paragraphe I de l'article L. 613-23 du code monétaire et financier, dans leur rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance

En organisant la Commission bancaire sans séparer en son sein, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements des établissements de crédit aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent et, d'autre part, les fonctions de jugement des mêmes manquements, qui peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires, ces dispositions méconnaissent le principe d'impartialité des juridictions. ([2011-200 QPC](#), 2 décembre 2011, cons. 7 et 8, Journal officiel du 3 décembre 2011, page 20496, texte n° 80, Rec. p. 559)

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

rapporteur n'assistent pas au délibéré.

Au regard de ces garanties légales, dont il appartient à la juridiction compétente de contrôler le respect, la saisine de l'Autorité de la concurrence n'opère pas de confusion entre les fonctions de poursuite et d'instruction et les pouvoirs de sanction. Dans ces conditions, les dispositions du paragraphe III de l'article L. 462-5 du code de commerce ne portent aucune atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. ([2012-280 QPC](#), 12 octobre 2012, cons. 20 et 21, Journal officiel du 13 octobre 2012, page 16031, texte n° 49, Rec. p. 529)

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 ". Le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle. Doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. ([2013-359 QPC](#), 13 décembre 2013, cons. 3, JORF du 15 décembre 2013 page 20432, texte n° 58, Rec. p. 1090)

En premier lieu, le Conseil constitutionnel relève que la Commission nationale des sanctions est une autorité administrative dotée d'un pouvoir de sanction, qui n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique d'un ministre. Elle doit en conséquence respecter les exigences d'impartialité découlant de l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme. En second lieu, il observe que la Commission nationale des sanctions est saisie par le ministre chargé de l'économie, celui chargé du budget ou le ministre de l'intérieur des manquements constatés aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes des personnes entrant dans son champ de compétence. Toutefois, il revient à la Commission nationale des sanctions de notifier les griefs à la personne mise en cause puis de statuer par une décision motivée, sans que la loi distingue la phase de poursuite et celle de jugement. Ainsi, les dispositions contestées n'opèrent aucune séparation au sein de la Commission nationale des sanctions entre, d'une part, les fonctions de poursuite et d'instruction des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement de ces mêmes manquements. Il en résulte qu'elles méconnaissent le principe d'impartialité. (censure).

([2016-616/617 QPC](#), 9 mars 2017, paragr. 7 à 10, JORF n°0060 du 11 mars 2017 texte n° 85)

En vertu des articles L. 6361-9 et L. 6361-12 du code des transports, l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires est dotée d'un pouvoir de sanction et peut, à ce titre, prononcer des amendes administratives à l'encontre de la personne exerçant une activité de transport aérien ou à l'encontre d'un fréteur mettant à la disposition d'un affréteur un aéronef avec équipage. En application de l'article L. 6361-14 du code des transports, la procédure de sanction débute par la constatation d'un manquement par les fonctionnaires et agents désignés à l'article L. 6142-1 du même code. L'instruction, qui est contradictoire, est assurée par des fonctionnaires et agents autres que ceux ayant constaté le manquement. Au terme de l'instruction, le rapporteur notifie le dossier complet à la personne incriminée qui peut présenter ses observations. À l'issue de

cette phase, le président de l'autorité peut décider de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières à la commission des faits le justifient ou que ceux-ci ne sont pas constitutifs d'un manquement pouvant donner lieu à sanction. Dans le cas contraire, l'autorité met la personne poursuivie en mesure de se présenter devant elle ou de se faire représenter. Puis, après avoir entendu le rapporteur et, le cas échéant, la personne en cause ou son représentant, l'autorité délibère hors de leur présence.

Il résulte de ce qui précède que, dans le cadre d'une procédure de sanction devant l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, son président dispose du pouvoir d'opportunité des poursuites des manquements constatés alors qu'il est également membre de la formation de jugement de ces mêmes manquements. Dès lors, les dispositions contestées n'opèrent aucune séparation au sein de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires entre, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement de ces mêmes manquements. Elles méconnaissent ainsi le principe d'impartialité. ([2017-675 QPC](#), 24 novembre 2017, paragr. 10 à 13, JORF n°0275 du 25 novembre 2017 texte n° 48 )

Le 3° de l'article L. 232-22 du code du sport confie à l'agence française de lutte contre le dopage le pouvoir de se saisir d'office des décisions de sanctions rendues par les fédérations sportives qu'elle envisage de réformer. Ce pouvoir n'est pas attribué à une personne ou à un organe spécifique au sein de l'agence alors qu'il appartient ensuite à cette dernière de juger les manquements ayant fait l'objet de la décision de la fédération. Dès lors, les dispositions contestées n'opèrent aucune séparation au sein de l'agence française de lutte contre le dopage entre, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements ayant fait l'objet d'une décision d'une fédération sportive en application de l'article L. 232-21 et, d'autre part, les fonctions de jugement de ces mêmes manquements. Elles méconnaissent ainsi le principe d'impartialité. ([2017-688 QPC](#), 2 février 2018, paragr. 7 à 9, JORF n°0030 du 6 février 2018 texte n° 46)

#### 15.3.3.2 Étendue du pouvoir de sanction

##### 15.3.3.2.1 Pouvoir exercé dans la limite nécessaire à l'accomplissement de la mission

###### 15.3.3.2.1.1 Conseil supérieur de l'audiovisuel

Pour la réalisation des objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, respect de la liberté d'autrui et préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels, il est loisible au législateur de soumettre les différentes catégories de services de communication audiovisuelle à un régime d'autorisation administrative. Il lui est loisible également de charger une autorité administrative indépendante de veiller au respect des principes constitutionnels en matière de communication audiovisuelle. 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. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 27, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

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 dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement

garantis. 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. ([2000-433 DC](#), 27 juillet 2000, cons. 50, Journal officiel du 2 août 2000, page 11922, Rec. p. 121)

#### 15.3.3.2.1.2 Commission de la protection des droits de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)

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 dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle.

Toutefois, les pouvoirs de sanction institués par l'article 5 de la loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet habilent la commission de protection des droits, qui n'est pas une juridiction, à restreindre ou à empêcher l'accès à internet de titulaires d'abonnement ainsi que des personnes qu'ils en font bénéficier. La compétence reconnue à cette autorité administrative n'est pas limitée à une catégorie particulière de personnes mais s'étend à la totalité de la population. Ses pouvoirs peuvent conduire à restreindre l'exercice, par toute personne, de son droit de s'exprimer et de communiquer librement, notamment depuis son domicile. Dans ces conditions, eu égard à la nature de la liberté garantie par l'article 11 de la Déclaration de 1789, le législateur ne pouvait, quelles que soient les garanties encadrant le prononcé des sanctions, confier de tels pouvoirs à une autorité administrative dans le but de protéger les droits des titulaires du droit d'auteur et de droits voisins. ([2009-580 DC](#), 10 juin 2009, cons. 14 et 16, Journal officiel du 13 juin 2009, page 9675, texte n° 3, Rec. p. 107)

#### 15.3.3.2.2 Exclusion des sanctions privatives de liberté

##### 15.3.3.2.2.1 Commission des opérations de bourse

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 du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à

sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis. ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 6, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

### 15.3.3.3 Application des exigences constitutionnelles en matière pénale

#### 15.3.3.3.1 Principe de légalité des sanctions administratives

Appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 37, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

#### 15.3.3.3.2 Nécessité et proportionnalité des sanctions

##### 15.3.3.3.2.1 Conseil supérieur de l'audiovisuel

Le pouvoir d'infliger les sanctions énumérées à l'article 42-1 est conféré au Conseil supérieur de l'audiovisuel qui constitue une instance indépendante. Il résulte des termes de la loi qu'aucune sanction ne revêt un caractère automatique que, comme le prescrit l'article 42-6, toute décision prononçant une sanction doit être motivée. La diversité des mesures susceptibles d'être prises sur le fondement de l'article 42-1 correspond à la volonté du législateur de proportionner la répression à "la gravité du manquement" reproché au titulaire d'une autorisation. Le principe de proportionnalité doit pareillement recevoir application pour l'une quelconque des sanctions énumérées à l'article 42-1. Il en va ainsi en particulier des sanctions pécuniaires prévues au 3° de cet article. À cet égard, l'article 42-2 précise que le montant de la sanction pécuniaire doit être fonction de la gravité des manquements commis et en relation avec les avantages tirés du manquement par le service autorisé. Un même manquement ne peut donner lieu qu'à une seule sanction administrative, qu'elle soit légale ou contractuelle. Il résulte du libellé de l'article 42-1, 3°, qu'une sanction pécuniaire ne peut se cumuler avec une sanction pénale. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 30, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

Il résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense ; ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 36, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

La sanction tenant à l'insertion d'un communiqué dans les programmes, en cas de manquement à ses obligations par un éditeur de services de radiodiffusion sonore ou de télévision, revêtirait, compte tenu de la modification législative opérée, un caractère automatique. Une telle automaticité pourrait conduire, dans certaines hypothèses, à infliger une sanction non proportionnée aux faits reprochés. En conséquence, en interdisant au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'adapter, en tenant compte des circonstances propres à l'espèce, la répression à la gravité du manquement reproché, le législateur a méconnu le principe de la

nécessité des peines énoncé par l'article 8 de la Déclaration de 1789. Par suite, le VI de l'article 71, ainsi que le 1 du II de l'article 72 de la loi déferée, qui, pour les sociétés nationales de programme, a un objet identique à la précédente disposition, doivent être déclarés contraires à la Constitution. ([2000-433 DC](#), 27 juillet 2000, cons. 52, Journal officiel du 2 août 2000, page 11922, Rec. p. 121)

#### 15.3.3.3.3 Règle de non cumul des sanctions

##### 15.3.3.3.3.1 Non cumul des sanctions pécuniaires et pénales / Non cumul des sanctions administratives

###### 15.3.3.3.3.1.1 Conseil supérieur de l'audiovisuel

Un même manquement ne peut donner lieu qu'à une seule sanction administrative, qu'elle soit légale ou contractuelle. Il résulte du libellé de l'article 42-1, 3°, qu'une sanction pécuniaire ne peut se cumuler avec une sanction pénale. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 30, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

##### 15.3.3.3.3.2 Non cumul des sanctions administratives de nature pécuniaire avec une sanction pénale

###### 15.3.3.3.3.2.1 Autorité de régulation des télécommunications

La loi peut, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, doter une autorité administrative indépendante de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Il appartient toutefois au législateur d'assortir l'exercice de ces pouvoirs de sanction de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier une sanction administrative de nature pécuniaire ne peut se cumuler avec une sanction pénale. Aux termes du 3° de l'article L. 36-7 du code des postes et télécommunications, l'Autorité de régulation des télécommunications "contrôle le respect par les opérateurs des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables en vertu du présent code et des autorisations dont ils bénéficient et sanctionne les manquements constatés dans les conditions prévues aux articles L. 36-10 et L. 36-11". Il résulte de cette disposition que les infractions aux dispositions législatives et réglementaires afférentes à l'activité d'un exploitant de réseau ou d'un fournisseur de service sont celles liées à l'application du code des postes et télécommunications et des autorisations données aux opérateurs pour leur activité dans les télécommunications. La loi n'a pas pour effet de permettre à l'autorité de régulation de sanctionner des infractions à des législations d'une autre nature. En outre, le b du 2° de l'article L. 36-11 ne permet d'infliger une sanction administrative de nature pécuniaire que si le manquement concerné n'est pas constitutif d'une infraction pénale ([96-378 DC](#), 23 juillet 1996, cons. 16 et 17, Journal officiel du 27 juillet 1996, page 11400, Rec. p. 99)

###### 15.3.3.3.3.2.2 Commission des opérations de bourse

La Commission des opérations de bourse peut prononcer une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'au décuple du montant des profits réalisés par l'auteur de l'infraction et qui est susceptible de se cumuler avec des sanctions pénales prononcées à raison des mêmes faits et pouvant elles-mêmes atteindre un montant identique. Si l'éventualité d'une double procédure

peut ainsi conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique, qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues. Il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence dans l'application des dispositions de l'ordonnance du 28 septembre 1967 modifiée (réserve). ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 22, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

#### 15.3.3.4 Garanties procédurales

##### 15.3.3.4.1 Mise en demeure

##### 15.3.3.4.1.1 Conseil supérieur de l'audiovisuel

Il résulte du rapprochement de l'article 42 nouveau et de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 que les pouvoirs de sanction dévolus au Conseil supérieur de l'audiovisuel ne sont susceptibles de s'exercer, réserve faite du cas régi par les articles 42-3 et 42-9, qu'après mise en demeure des titulaires d'autorisation pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle " de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis à l'article 1er " de la loi précitée, et faute pour les intéressés de respecter lesdites obligations ou de se conformer aux mises en demeure qui leur ont été adressées. Les obligations susceptibles d'être sanctionnées sont uniquement celles résultant des termes de la loi ou celles dont le respect est expressément imposé par la décision d'autorisation prise en application de la loi et des textes réglementaires qui, dans le cadre déterminé par le législateur, fixent les principes généraux définissant les obligations des différentes catégories de services de communication audiovisuelle. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 38, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

Les dispositions de l'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication se bornent à confier au Conseil supérieur de l'audiovisuel le pouvoir de mettre en demeure les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1er et 3-1 de cette loi du 30 septembre 1986. Cette compétence est exercée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, soit à son initiative, soit à la demande des organisations et associations énumérées par les dispositions contestées.

L'éditeur, le distributeur ou l'opérateur qui ne se conforme pas à une mise en demeure prononcée en application de l'article 42 peut faire l'objet de l'une des sanctions prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel en vertu de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986. Ces sanctions sont la suspension de l'édition, de la diffusion ou de la distribution du ou des services d'une catégorie de programme, d'une partie du programme ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires pour un mois au plus, la réduction de la durée de l'autorisation ou de la convention dans la limite d'une année, une sanction pécuniaire assortie éventuellement d'une suspension de l'édition ou de la distribution du ou des services ou d'une partie du programme, le retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention.

Ainsi qu'il résulte de la décision du Conseil constitutionnel n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, " les pouvoirs de sanction dévolus au Conseil supérieur de l'audiovisuel ne sont susceptibles de s'exercer... qu'après mise en demeure des titulaires d'autorisation ". La mise en demeure prévue par l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 ne peut être regardée, dans ces conditions, comme l'ouverture de la procédure de sanction prévue à l'article 42-1 mais comme son préalable. Dès lors, la mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition. Par suite, les griefs tirés de la



méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 sont inopérants. ([2013-359 QPC](#), 13 décembre 2013, cons. 5 et 6, JORF du 15 décembre 2013 page 20432, texte n° 58, Rec. p. 1090)

#### 15.3.3.4.2 Respect des droits de la défense

##### 15.3.3.4.2.1 Conseil supérieur de l'audiovisuel

Conformément au principe du respect des droits de la défense, lequel constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République, aucune sanction ne peut être infligée sans que le titulaire de l'autorisation ait été mis à même tant de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés que d'avoir accès au dossier le concernant. En outre, pour les sanctions prévues aux 2°, 3° et 4° de l'article 42-1 ainsi que dans le cas du retrait de l'autorisation mentionné à l'article 42-3, le législateur a prescrit le respect d'une procédure contradictoire qui est diligentée par un membre de la juridiction administrative suivant les modalités définies à l'article 42-7. Il ressort de l'article 42-5 que le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne peut être saisi de faits remontant à plus de trois ans, s'il n'a été accompli "aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction". ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 29, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

Si l'intervention d'un membre de la juridiction administrative extérieur au Conseil supérieur de l'audiovisuel, en qualité de rapporteur, n'est plus imposée par la loi, l'ensemble des garanties constitutionnelles devant entourer le prononcé de toute sanction administrative reste applicable aux sanctions en cause. En particulier, le respect des droits de la défense, principe fondamental reconnu par les lois de la République, est assuré. Par ailleurs, toute décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel infligeant une sanction doit être motivée et peut faire l'objet devant le Conseil d'État d'un recours de pleine juridiction. Par suite, aucun principe de valeur constitutionnelle ne se trouve privé de garanties légales par l'effet des dispositions en cause. ([2000-433 DC](#), 27 juillet 2000, cons. 56, Journal officiel du 2 août 2000, page 11922, Rec. p. 121)

##### 15.3.3.4.2.2 Commission des opérations de bourse

Le respect des droits de la défense fait obstacle à ce que la Commission des opérations de bourse puisse, à l'égard d'une même personne et s'agissant des mêmes faits, concurremment exercer les pouvoirs de sanction qu'elle tient de l'article 5 de la loi déferée et la faculté d'intervenir et d'exercer tous les droits de la partie civile en vertu de l'article 10 de la loi. ([89-260 DC](#), 28 juillet 1989, cons. 46, Journal officiel du 1er août 1989, page 9676, Rec. p. 71)

##### 15.3.3.4.3 Motivation des sanctions

Les règles et principes de valeur constitutionnelle n'imposent pas par eux-mêmes aux autorités administratives de motiver leurs décisions dès lors qu'elles ne prononcent pas une

sanction ayant le caractère d'une punition. ([2004-497 DC](#), 1er juillet 2004, cons. 14, Journal officiel du 10 juillet 2004, page 12506, texte n° 2, Rec. p. 107)

#### 15.3.3.5 Droit au recours contre les sanctions (recours de plein contentieux)

##### 15.3.3.5.1 Conseil de la concurrence

Compte tenu de la nature non juridictionnelle du conseil de la concurrence, de l'étendue des injonctions et de la gravité des sanctions pécuniaires qu'il peut prononcer, le droit pour le justiciable formant un recours contre une décision de cet organisme de demander et d'obtenir, le cas échéant, un sursis à l'exécution de la décision attaquée constitue une garantie essentielle des droits de la défense. ([86-224 DC](#), 23 janvier 1987, cons. 22, Journal officiel du 25 janvier 1987, page 924, Rec. p. 8)

##### 15.3.3.5.2 Conseil supérieur de l'audiovisuel

Toute décision infligeant une sanction peut faire l'objet devant le Conseil d'État d'un recours de pleine juridiction, comme le précise l'article 42-8. Ce recours est suspensif d'exécution en cas de retrait de l'autorisation mentionné à l'article 42-3. Dans les autres cas, le sursis à l'exécution de la décision attaquée peut être demandé en application de l'article 48 de l'ordonnance n° 45-1078 du 31 juillet 1945 et du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963. Le droit de recours étant réservé à la personne sanctionnée, son exercice ne peut, conformément aux principes généraux du droit, conduire à aggraver sa situation. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 31, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

S'agissant de manquements à des obligations attachées à une autorisation administrative et eu égard aux garanties prévues, qui sont d'ailleurs également applicables aux pénalités contractuelles et à la sanction susceptible d'être infligée en vertu de l'article 42-4, les articles 42-1 et 42-2 ajoutés à la loi du 30 septembre 1986 par l'article 19 de la loi déferée, ne sont pas contraires, dans leur principe, aux articles 11 et 16 de la Déclaration de 1789. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 32, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

Toute décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel infligeant une sanction doit être motivée et peut faire l'objet devant le Conseil d'État d'un recours de pleine juridiction. Par suite, aucun principe de valeur constitutionnelle ne se trouve privé de garanties légales par l'effet des dispositions en cause. ([2000-433 DC](#), 27 juillet 2000, cons. 56, Journal officiel du 2 août 2000, page 11922, Rec. p. 121)

#### 15.3.4 Pouvoir d'autorisation

##### 15.3.4.1 Commission pour la transparence et le pluralisme de la presse.

L'alinéa 2 de l'article 19 de la loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse permet à la commission, sans pour autant l'autoriser à rechercher si le pluralisme est effectivement menacé, d'adresser aux personnes intéressées des mises en demeure et de prescrire les mesures nécessaires. Selon les termes mêmes employés par le législateur, il ne s'agit pas de simples invitations à se conformer à la loi, mais de décisions exécutoires émanant d'une autorité administrative qui trouvent

d'ailleurs une sanction dans les deux derniers alinéas de l'article 20 ; ces deux derniers alinéas, lorsque la décision de la commission n'a pas été exécutée dans le délai que celle-ci a fixé, sanctionnent la résistance des intéressés par la privation pour les publications en cause d'avantages fiscaux et postaux. Cette privation, dont les conséquences peuvent être très graves, suit immédiatement et automatiquement la constatation par la commission que sa décision n'a pas été exécutée et produit effet avant même que le ministère public ait pu commencer l'instruction du dossier qui lui est transmis. L'ensemble de ces dispositions, dont les autres dispositions des articles 19 et 20 ne sont pas séparables, produit des effets équivalant à ceux d'un régime d'autorisation préalable. Elles sont, de ce chef, contraires à l'article 11 de la Déclaration de 1789. À supposer même qu'elles aient pour objet de réprimer des "abus" au sens dudit article 11, cette répression ne saurait être confiée à une autorité administrative ; Les articles 19 et 20 sont contraires à la Constitution. ([84-181 DC](#), 11 octobre 1984, cons. 79 à 82, Journal officiel du 13 octobre 1984, page 3200, Rec. p. 78)

#### 15.3.4.2 Haute autorité de communication audiovisuelle

La désignation d'une autorité administrative indépendante du Gouvernement pour exercer une attribution aussi importante au regard de la liberté de communication que celle d'autoriser l'exploitation du service radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé constitue une garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique et relève de la compétence exclusive du législateur. La loi, ayant confié à la Haute Autorité de la communication audiovisuelle le soin de délivrer les autorisations d'exploitation des réseaux locaux, a méconnu sa compétence en renvoyant au décret le soin de définir un tel réseau par la fixation de ses limites maximales, abandonnant par là même au pouvoir réglementaire la détermination du champ d'application de la règle qu'elle pose. ([84-173 DC](#), 26 juillet 1984, cons. 4, Journal officiel du 28 juillet 1984, page 2496, Rec. p. 63)

#### 15.3.4.3 Conseil supérieur de l'audiovisuel

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. Il lui est loisible également de charger une autorité administrative indépendante de veiller au respect des principes constitutionnels en matière de communication audiovisuelle. 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. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 27, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

Il incombera au Conseil supérieur de l'audiovisuel de tenir compte dans tous les cas du comportement passé du titulaire de l'autorisation initiale et de veiller, dans le cadre de la nouvelle discussion, qui peut être globale, de la convention qui le lie, à ce qu'il respecte ses obligations destinées à assurer une expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion. C'est à la condition d'un accord sur ces obligations que le Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité indépendante garante de l'exercice de la liberté de communication, peut

notamment décider de reconduire l'autorisation hors appel aux candidatures. ([93-333 DC](#), 21 janvier 1994, cons. 13, Journal officiel du 26 janvier 1994, page 1377, Rec. p. 32)

Il était loisible au législateur, d'adapter aux nouvelles données techniques les règles qui tendent à limiter la concentration des opérateurs. Il s'est borné à prendre en compte la diversification des supports de diffusion pour autoriser certaines formes de cumul dont l'interdiction n'était plus justifiée et pour ajuster certains seuils. La délivrance des autorisations de diffusion par le Conseil supérieur de l'audiovisuel reste subordonnée à l'exigence de pluralisme. Ainsi, le législateur a usé de son pouvoir d'appréciation sans priver de garanties légales l'objectif constitutionnel du pluralisme des courants de pensées et d'opinions. ([2004-497 DC](#), 1er juillet 2004, cons. 24, Journal officiel du 10 juillet 2004, page 12506, texte n° 2, Rec. p. 107)

Commission nationale de l'informatique et des libertés . La possibilité ouverte par le 4° de l'article 9 de la loi du 6 janvier 1978, donne la possibilité aux sociétés de perception et de gestion des droits d'auteur et de droits voisins, mentionnées à l'article L. 321 1 du code de la propriété intellectuelle, ainsi qu'aux organismes de défense professionnelle, mentionnés à l'article L. 331 1 du même code, de mettre en œuvre des traitements portant sur des données relatives à des infractions, condamnations ou mesures de sûreté. Elle tend à lutter contre les nouvelles pratiques de contrefaçon qui se développent sur le réseau Internet. Elle répond ainsi à l'objectif d'intérêt général qui s'attache à la sauvegarde de la propriété intellectuelle et de la création culturelle. Les données ainsi recueillies ne pourront, en vertu de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques, acquérir un caractère nominatif que dans le cadre d'une procédure judiciaire et par rapprochement avec des informations dont la durée de conservation est limitée à un an. La création des traitements en cause est subordonnée à l'autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en application du 3° du I de l'article 25 nouveau de la loi du 6 janvier 1978. Compte tenu de l'ensemble de ces garanties et eu égard à l'objectif poursuivi, la disposition contestée est de nature à assurer, entre le respect de la vie privée et les autres droits et libertés, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée. ([2004-499 DC](#), 29 juillet 2004, cons. 13, Journal officiel du 7 août 2004, page 14087, texte n° 9, Rec. p. 126)

Les mesures prises par le législateur tendant à généraliser la diffusion des programmes de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique auront pour effet de faciliter l'accès du plus grand nombre de téléspectateurs à des programmes diversifiés. Il s'ensuit que, loin de porter atteinte à la liberté d'expression ou au pluralisme des courants de pensées et d'opinions, les nouvelles dispositions, dans leur économie générale, sont de nature à les favoriser. S'agissant des dispositions particulières du nouvel article 103 de la loi du 30 septembre 1986, il appartiendra aux autorités compétentes, à l'occasion de l'autorisation de nouveaux services numériques et de l'attribution des trois services compensatoires, de veiller au respect du pluralisme des courants de pensées et d'opinions compte tenu des ressources radioélectriques alors disponibles. Sous cette réserve, le nouvel article 103 de la loi du 30

septembre 1986 n'est pas contraire à la Constitution. ([2007-550 DC](#), 27 février 2007, cons. 16, Journal officiel du 7 mars 2007, page 4368, texte n° 21, Rec. p. 81)

### 15.3.5 Nominations

#### 15.3.5.1 Pouvoir de nomination

##### 15.3.5.1.1 Conseil supérieur de l'audiovisuel

Afin d'assurer l'indépendance des sociétés nationales de programme chargées de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision et de concourir ainsi à la mise en œuvre de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789, la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 dispose que les présidents de ces sociétés sont nommés, pour une durée de trois ans, par une autorité administrative indépendante. ([89-259 DC](#), 26 juillet 1989, cons. 6, Journal officiel du 28 juillet 1989, page 9505, Rec. p. 66)

Les modifications ainsi apportées à la loi du 30 septembre 1986 n'affectent pas le mode de désignation des présidents des sociétés nationales de programme. Leur nomination relève toujours d'une autorité administrative indépendante et la durée de leur mandat reste fixée à trois ans. Ces modifications n'aboutissent donc pas à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel. ([89-259 DC](#), 26 juillet 1989, cons. 8, Journal officiel du 28 juillet 1989, page 9505, Rec. p. 66)

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est une autorité administrative indépendante garante de l'exercice de la liberté de communication. Afin d'assurer l'indépendance des sociétés nationales de programme chargées de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision et de concourir ainsi à la mise en œuvre de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789, les articles 47-1 et 47-3 de la loi du 30 septembre 1986 disposent que les présidents desdites sociétés sont nommés, pour une durée de cinq ans, par cette autorité ; La motivation des décisions de nomination des présidents des conseils d'administration des sociétés nationales de programme par le Conseil supérieur de l'audiovisuel participe d'un souci de transparence ; en revanche, la garantie résultant du mode de nomination retenu ne serait plus effective si l'intégralité des procès verbaux des auditions et débats du Conseil supérieur de l'audiovisuel devait être rendue publique. En effet, ne serait plus assurée en pareil cas l'entière liberté de parole tant des candidats que des membres du Conseil eux-mêmes, condition nécessaire à l'élaboration d'une décision collégiale éclairée, fondée sur la seule prise en compte de l'intérêt général et du bon fonctionnement du secteur public de l'audiovisuel dans le respect de son indépendance. En outre, la publication intégrale de ces auditions et débats pourrait porter atteinte à la nécessaire

sauvegarde du respect de la vie privée des personnes concernées. ([2000-433 DC](#), 27 juillet 2000, cons. 12 à 14, Journal officiel du 2 août 2000, page 11922, Rec. p. 121)

#### 15.3.5.2 Avis conforme

##### 15.3.5.2.1 Conseil supérieur de l'audiovisuel

## 15.4 DÉCISIONS

### 15.4.1 Caractère exécutoire des décisions

Les décisions de l'Autorité de régulation des télécommunications, autorité administrative, prises en application des I et II de l'article L. 36-8 du code des postes et télécommunications, qui s'imposent aux parties qui ont saisi cette autorité, constituent des décisions exécutoires prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique. ([96-378 DC](#), 23 juillet 1996, cons. 21, Journal officiel du 27 juillet 1996, page 11400, Rec. p. 99)

### 15.4.2 Portée des décisions

#### 15.4.2.1 Commission nationale des comptes de campagne

Il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative ; La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est une autorité administrative et non une juridiction. Il en résulte que la position que cette commission adopte, lors de l'examen des comptes de campagne d'un candidat, ne saurait en aucune façon s'imposer au juge administratif. Celui-ci conserve toute liberté pour apprécier, au besoin par la voie de l'exception, si c'est à bon droit que la commission a constaté le dépassement par un candidat du plafond des dépenses électorales imposé par la loi et pour en tirer, le cas échéant, toutes conséquences de droit, notamment en ce qui concerne l'application des inéligibilités visées à l'article L. 118-3. En outre, le non-respect par la commission du délai qui lui est imparti par l'article L. 118-2 fait tomber de plein droit l'obligation qui incombe au juge administratif en vertu de cet article de surseoir à statuer. Toute autre interprétation serait contraire à la Constitution (réserve). ([89-271 DC](#), 11 janvier 1990, sol. imp., Journal officiel du 13 janvier 1990, page 573, Rec. p. 21)

La position prise par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans l'exercice de ses attributions ne saurait préjuger la décision du Conseil constitutionnel. ([90-273 DC](#), 4 mai 1990, cons. 16, Journal officiel du 7 mai 1990, page 5532, Rec. p. 55)

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est une autorité administrative et non une juridiction. Il en résulte que la position qu'elle adopte lors de l'examen des comptes de campagne d'un candidat ne saurait préjuger la décision du Conseil constitutionnel, juge de la régularité de l'élection en vertu de l'article 59 de la

Constitution. ([91-1141/1142/1143/1144 AN](#), 31 juillet 1991, sol. imp., Journal officiel du 3 août 1991, page 10391, Rec. p. 114)

#### 15.4.2.2 Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)

La labellisation du " caractère légal " des offres de service de communication au public en ligne par la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet a pour seul objet de favoriser l'identification, par le public, d'offres de service respectant les droits de la propriété intellectuelle. Il résulte du deuxième alinéa de l'article L. 331-23 du code de la propriété intellectuelle que, saisie d'une demande d'attribution d'un tel label, la Haute autorité sera tenue d'y répondre favorablement dès lors qu'elle constatera que les services proposés par cette offre ne portent pas atteinte aux droits d'auteur ou aux droits voisins. Le renvoi au décret pour fixer les conditions d'attribution de ce label a pour seul objet la détermination des modalités selon lesquelles les demandes de labellisation seront reçues et instruites par la Haute autorité. Ces dispositions ne lui confèrent aucun pouvoir arbitraire.

Dans sa rédaction issue de la censure résultant des considérants 19 et 20, l'article L. 331-32 qui prévoit que la Haute autorité évalue et labellise des moyens de sécurisation de l'accès à internet a pour seul objet de favoriser l'utilisation des moyens de sécurisation dont la mise en œuvre permet d'assurer la surveillance d'un accès à internet conformément aux prescriptions de l'article L. 336-3. ([2009-580 DC](#), 10 juin 2009, cons. 32 à 35, Journal officiel du 13 juin 2009, page 9675, texte n° 3, Rec. p. 107)

#### 15.4.2.3 Haute autorité pour la transparence de la vie publique

D'une part, la décision de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, prévue par le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 5 de la loi relative à la transparence de la vie publique, d'assortir la publication d'une déclaration de situation patrimoniale ou d'une déclaration d'intérêts d'un membre du Gouvernement d'une appréciation quant à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité de cette déclaration, la décision de cette autorité, prévue par le second alinéa de son article 7, de publier au Journal officiel un rapport spécial relatif à l'évolution de la situation patrimoniale, l'injonction prononcée par cette autorité, en application de l'article 10 ou du 2° du paragraphe I de l'article 20, tendant à faire cesser une situation de conflit d'intérêts et les avis d'incompatibilité prévus par l'article 23 ne constituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition. D'autre part, aucune des dispositions qui prévoient ces décisions et avis et en organisent les modalités n'a pour objet ou pour effet d'inverser la charge de la preuve quant à l'existence des situations de fait dont ces décisions supposent le constat et à l'appréciation de ces situations au regard des règles relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités. ([2013-676 DC](#), 9 octobre 2013, cons. 49, JORF du 12 octobre 2013 page 16847, texte n° 9, Rec. p. 972)

Les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique le pouvoir d'imposer des obligations aux membres des assemblées parlementaires, à leurs collaborateurs et aux agents de leurs services, dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. Par ailleurs, en dépit des prérogatives conférées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique à l'égard des représentants d'intérêts, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, interdire aux assemblées parlementaires de déterminer, au sein des représentants d'intérêts, des

règles spécifiques à certaines catégories d'entre eux, ou de prendre des mesures individuelles à leur égard (réserve d'interprétation). En outre, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique le pouvoir d'imposer des obligations aux responsables publics gouvernementaux et administratifs dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. ([2016-741 DC](#), 8 décembre 2016, cons. 26, 28, 30 et 45, JORF n°0287 du 10 décembre 2016 texte n° 4)

## **15.5 RÈGLES CONTENTIEUSES**

### **15.5.1 Unification des règles contentieuses**

#### **15.5.1.1 Autorité de régulation des télécommunications**

Lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé. Une telle unification peut être opérée tant en fonction de l'autorité dont les décisions sont contestées, qu'au regard de la matière concernée. Cet aménagement précis et limité des règles de compétence juridictionnelle peut être justifié par les nécessités d'une bonne administration de la justice. ([96-378 DC](#), 23 juillet 1996, cons. 22 et 24, Journal officiel du 27 juillet 1996, page 11400, Rec. p. 99)

#### **15.5.1.2 Conseil de la Concurrence**

Lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé. ([86-224 DC](#), 23 janvier 1987, cons. 16, Journal officiel du 25 janvier 1987, page 924, Rec. p. 8)

Si le conseil de la concurrence, organisme administratif, est appelé à jouer un rôle important dans l'application de certaines règles relatives au droit de la concurrence, il n'en demeure pas moins que le juge pénal participe également à la répression des pratiques anticoncurrentielles sans préjudice de celle d'autres infractions intéressant le droit de la concurrence. À des titres divers le juge civil ou commercial est appelé à connaître d'actions en responsabilité ou en nullité fondées sur le droit de la concurrence. La loi présentement examinée tend à unifier sous l'autorité de la cour de cassation l'ensemble de ce contentieux spécifique et ainsi à éviter ou à supprimer des divergences qui pourraient apparaître dans l'application et dans l'interprétation du droit de la concurrence ; Cet aménagement précis et limité des règles de compétence juridictionnelle, justifié par les nécessités d'une bonne administration de la justice, ne méconnaît pas le principe fondamental 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, tel qu'il est reconnu par les lois de la République ([86-224 DC](#), 23 janvier 1987, cons. 17 et 18, Journal officiel du 25 janvier 1987, page 924, Rec. p. 8)

## 15.5.2 Soumission au contrôle juridictionnel

### 15.5.2.1 Excès de pouvoir

L'article 13 de la loi dispose, dans son premier alinéa, que "La Commission nationale de la communication et des libertés veille par ses recommandations au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des sociétés nationales de programme et notamment pour les émissions d'information politique". Ces dispositions impliquent que la commission est tenue d'exercer la mission qui lui est confiée par la loi et que les recommandations qu'elle prend à cet effet revêtent un caractère obligatoire et peuvent, tout comme d'ailleurs le refus par la commission de faire usage des pouvoirs qu'elle tient de la loi, être contestées devant le juge de l'excès de pouvoir. ([86-217 DC](#), 18 septembre 1986, cons. 14, Journal officiel du 19 septembre 1986, page 11294, Rec. p. 141)

Les commissions départementales et nationale d'équipement commercial sont des organes administratifs et que les recours formés devant la commission nationale ont ainsi le caractère de recours administratif. D'ailleurs les décisions des commissions départementales peuvent être contestées devant le juge administratif tout comme celles qui sont le cas échéant prises par la commission nationale. ([92-316 DC](#), 20 janvier 1993, sol. imp., Journal officiel du 22 janvier 1993, page 1118, Rec. p. 14)

Ni la décision de la Haute autorité d'assortir la publication d'une déclaration de situation patrimoniale d'un député ou d'un sénateur de la publication de son appréciation quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de cette déclaration, ni la décision de cette autorité de faire injonction à un député ou un sénateur de compléter sa déclaration de situation patrimoniale ou de fournir des explications, ni sa décision de saisir le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat ou de transmettre le dossier au parquet ne constituent des sanctions ayant le caractère d'une punition. Aucune des dispositions qui organisent les modalités selon lesquelles la Haute autorité prend ces décisions ou avis n'a pour effet d'inverser la charge de la preuve quant à l'existence des situations de fait dont ces décisions supposent le constat et à l'appréciation de ces situations au regard des règles de conflits d'intérêts et d'incompatibilité. Ces dispositions n'ont pas davantage pour effet de restreindre le droit du député ou du sénateur intéressé de contester les décisions de cette autorité devant la juridiction compétente. ([2013-675 DC](#), 9 octobre 2013, cons. 40, JORF du 12 octobre 2013 page 16838, texte n° 7, Rec. p. 956)

### 15.5.2.2 Responsabilité

Toute décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui interviendrait en violation des dispositions législatives ou réglementaires serait susceptible d'entraîner la mise en jeu de la

responsabilité de la puissance publique. ([88-248 DC](#), 17 janvier 1989, cons. 42, Journal officiel du 18 janvier 1989, page 754, Rec. p. 18)

15.5.3 Recours contre les sanctions (cf. 1.4.4.4)

15.5.4 Contrôle de légalité

15.5.4.1 Conseil supérieur de l'audiovisuel

Dans l'exercice de ses compétences, le Conseil supérieur de l'audiovisuel est, à l'instar de toute autorité administrative, soumis à un contrôle de légalité. Sous ces réserves, l'article 1er-II de la loi déferée n'est pas contraire à l'article 21 de la Constitution. ([91-304 DC](#), 15 janvier 1992, cons. 12, Journal officiel du 18 janvier 1992, page 883, Rec. p. 18)

Dans l'exercice de ses compétences, le Conseil supérieur de l'audiovisuel sera, à l'instar de toute autorité administrative, soumis à un contrôle de légalité qui pourra être mis en œuvre tant par le Gouvernement, que par toute personne qui y aurait intérêt. Il incombera à la juridiction administrative de veiller tout particulièrement au respect de l'objectif du pluralisme. ([93-333 DC](#), 21 janvier 1994, cons. 14, Journal officiel du 26 janvier 1994, page 1377, Rec. p. 32)

15.5.4.2 Commission nationale de la communication et des libertés

Dans l'exercice de ses compétences, la Commission nationale de la communication et des libertés sera, à l'instar de toute autorité administrative, soumise à un contrôle de légalité qui pourra être mis en œuvre tant par le Gouvernement, qui est responsable devant le Parlement de l'activité des administrations de l'État, que par toute personne qui y aurait intérêt. ([86-217 DC](#), 18 septembre 1986, cons. 23, Journal officiel du 19 septembre 1986, page 11294, Rec. p. 141)