

## Commentaire

### Décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014

*M. Joël M.*

*(Discipline des officiers publics ou ministériels – Interdiction temporaire d'exercer)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 janvier 2014 par la Cour de cassation (première chambre civile, arrêt n° 163 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Joël M. et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 3 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels.

Dans sa décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré le 5° de l'article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1945 conforme à la Constitution.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique des dispositions contestées**

\* L'ordonnance du 28 juin 1945 – prise par le Gouvernement provisoire de la République française et qui a, de ce fait, le caractère d'une disposition législative<sup>1</sup> – est, selon son article 1<sup>er</sup>, applicable aux notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires. Elle dispose, dans son article 2, que « *toute contravention aux lois et règlements, toute infraction aux règles professionnelles, tout fait contraire à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse commis par un officier public ou ministériel, même se rapportant à des faits extraprofessionnels, donne lieu à sanction disciplinaire* ».

L'article 3 de l'ordonnance prévoit les six peines pouvant être prononcées contre ces officiers publics ou ministériels dans le cadre d'une instance disciplinaire. Les trois premières (rappel à l'ordre, censure simple, censure devant la chambre assemblée), les moins graves, sont prononcées par la chambre de discipline du conseil régional. Les trois dernières (défense de récidiver, interdiction temporaire – dénommée « suspension à temps » jusqu'à la modification

---

<sup>1</sup> Décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, *M. Eric M. (Discipline des notaires)*.

terminologique réalisée par une loi du 25 juin 1973<sup>2</sup> –, destitution), qui sont les plus graves, sont prononcées par le tribunal de grande instance.

Le tribunal de grande instance peut être saisi par le procureur de la République, le président de la chambre de discipline, ou toute personne qui se prétend lésée par l'officier public. Toutes les garanties habituelles du procès s'appliquent naturellement à cette instance. En particulier, l'officier public ou ministériel a le droit d'être assisté par un avocat. Le tribunal, s'il décide d'entrer en condamnation, est libre de choisir la sanction qui lui paraît la plus appropriée parmi les six prévues par l'article 3 de l'ordonnance, étant entendu qu'il ne peut l'assortir du sursis<sup>3</sup>. Sa décision est susceptible d'appel, puis l'arrêt peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

\* L'interdiction temporaire ne doit pas être confondue avec la suspension provisoire, régie par les articles 32 et suivants de l'ordonnance, et qui est une mesure conservatoire dont la mise en œuvre interdit à l'officier public ou ministériel de recevoir des actes ou de donner des consultations. Un administrateur est nommé pour gérer l'office à la place de l'officier public ou ministériel, ce dernier continuant de percevoir la moitié des produits nets de l'office.

La suspension provisoire peut être prononcée soit à l'occasion d'une poursuite pénale ou disciplinaire, dans l'attente de la condamnation, soit avant même l'exercice des poursuites lorsque l'urgence l'impose et qu'existe un risque de disparition des fonds remis par les clients. Dans le premier cas, la suspension cesse de plein droit lorsque la procédure qui est à son origine arrive à son terme. Dans le second cas, l'article 35 de l'ordonnance prévoit qu'elle cesse « *de plein droit [...] si, à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de son prononcé, aucune poursuite pénale ou disciplinaire n'a été engagée* ».

\* L'interdiction temporaire constitue en revanche une véritable peine disciplinaire. L'ensemble de la doctrine s'accorde à lui reconnaître une finalité répressive<sup>4</sup>. Elle produit des effets importants :

– selon l'article 23 de l'ordonnance, « *Les officiers publics ou ministériels interdits ne peuvent, pendant la durée de cette interdiction, exercer aucune activité dans leur office ou pour le compte de celui-ci* ». Et selon l'article 26, « *L'officier public ou ministériel interdit ou destitué doit, dès l'époque où le jugement est devenu exécutoire s'abstenir de tout acte professionnel, et*

<sup>2</sup> Loi n° 73-546 du 25 juin 1973 relative à la discipline et au statut des notaires et de certains officiers ministériels, article 2.

<sup>3</sup> 1<sup>ère</sup> Civ., 31 mai 2007, n° 06-15504, *Bull. civ. I*, n° 213.

<sup>4</sup> V. spécialement J. de Poulpiquet, *Responsabilité des notaires*, Dalloz Référence, 2009/2010, n° 72.121 et s. ; J.-F. Sagaut et M. Latina, *Manuel de déontologie notariale*, Defrénois, 2009, n° 337.

*notamment de revêtir le costume professionnel, de recevoir la clientèle, de donner des consultations ou de rédiger des projets d'actes ; en aucun cas il ne fait état dans sa correspondance de sa qualité d'officier public ou ministériel ».* Le notaire interdit n'est donc pas empêché d'exercer toute activité professionnelle (ce qui était le cas avant la réforme de 1973) : il peut s'orienter vers un autre secteur d'activité ; il peut même être employé dans un autre office que le sien, quoique certaines tâches lui soient interdites ;

– selon l'article 4 de l'ordonnance, l'officier public ou ministériel interdit devient également de plein droit et définitivement inéligible aux chambres, organismes et conseils professionnels ;

– le tribunal doit nommer un administrateur chargé de la gestion de l'office, étant entendu qu'il perçoit à son profit les émoluments et autres rémunérations relatifs aux actes qu'il a accomplis (article 20 de l'ordonnance). L'officier public ou ministériel interdit est donc privé des revenus de son office ;

– toutefois, l'officier public ou ministériel interdit conserve son droit de présentation<sup>5</sup>. Certains auteurs soulignent cependant que « *la chancellerie admet avec réticence la cession de l'office par le notaire frappé d'interdiction* »<sup>6</sup>.

Le texte ne pose aucune limite maximale à la durée de l'interdiction temporaire.

Il se distingue de l'article 131-27 du code pénal, qui prévoit que, lorsque l'interdiction temporaire peut être prononcée par le juge pénal à titre de peine complémentaire pour un crime ou un délit, « *l'interdiction d'exercer une fonction publique ou d'exercer une activité professionnelle ou sociale est soit définitive, soit temporaire ; dans ce dernier cas, elle ne peut excéder une durée de cinq ans* ». Cette peine complémentaire est prévue en particulier par l'article 1750 du code général des impôts pour « *les personnes physiques coupables de l'une des infractions en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droit d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droit de timbre* ».

La Cour de cassation avait été saisie de la question de savoir si cette limitation à une durée maximale de cinq ans, prévue lorsque l'interdiction temporaire est prononcée à titre de peine complémentaire par le juge pénal, est applicable à l'interdiction complémentaire prononcée à titre de sanction disciplinaire. Dans un arrêt du 18 octobre 2005, la Cour de cassation a répondu par la négative : « *la peine complémentaire d'interdiction d'exercer une fonction publique ou une*

<sup>5</sup> En vertu de l'article 24 de l'ordonnance, interprété *a contrario*.

<sup>6</sup> J.-F. Pillebout et F. Hébert, « Notariat, Discipline, Procédure et sanction », *J.-Cl. Notarial Formulaire*, Notariat, fasc. n° 32, 2013.

*activité professionnelle ou sociale prévue en matière pénale et la sanction disciplinaire d'interdiction temporaire sont de nature différente ; qu'il s'en déduit que l'article 131-27 du Code pénal qui limite la durée de cette première peine n'est pas applicable en matière disciplinaire »<sup>7</sup>.*

Il n'existe donc aucune limitation de durée à cette peine disciplinaire d'interdiction temporaire. En ce qui concerne les notaires, « *en pratique, on a cependant pu noter que l'interdiction n'excédait jamais 10 ans, et qu'elle dépendait de la gravité des faits reprochés au notaire* »<sup>8</sup>. Toutefois, si cette limitation peut correspondre à une pratique, il ne s'agit nullement d'une limite imposée par un texte. De plus, un arrêt certes ancien fournit l'exemple d'une interdiction temporaire prononcée pour 15 ans<sup>9</sup>. L'ensemble de la doctrine reconnaît qu'une longue période d'interdiction équivaut à une « *élimination* » de la profession notariale<sup>10</sup>, moins brutale toutefois que la destitution<sup>11</sup>.

Dans un arrêt du 9 mai 2001<sup>12</sup>, la Cour de cassation, saisie d'un pourvoi contre un arrêt d'appel ayant prononcé une interdiction temporaire de 3 ans, a jugé : « *qu'en troisième lieu, la cour d'appel, qui, par motifs propres et adoptés, a relevé que la gravité et la multiplication en quelques mois des différents faits reprochés à M. X... devaient conduire à une sanction qui ne fût pas de principe, a, par ce motif, légalement justifié sa décision au regard du principe de proportionnalité posé, notamment, par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme, lequel s'adresse au demeurant au législateur national et non au juge ; qu'en quatrième lieu, la cour d'appel n'avait pas à faire la recherche visée par le moyen, dès lors que la loi qui prévoit une sanction de nature temporaire peut, sans contrevenir aux principes des droits de l'homme, laisser au juge le soin d'ajuster la sanction au cas particulier sur lequel il est appelé à se prononcer, en respectant le caractère effectivement temporaire de cette sanction* ».

Lorsque l'interdiction temporaire succède à une suspension provisoire, l'article 17 du décret du 28 décembre 1973<sup>13</sup> prévoit que le tribunal « *peut décider que tout ou partie du temps de suspension provisoire sera déduit de la durée de la peine* », ce qui est compréhensible puisque les conséquences de ces deux mesures sont largement similaires.

<sup>7</sup> 1<sup>ère</sup> Civ., 18 octobre 2005, n° 04-15215, *Bull. civ. I*, n° 367.

<sup>8</sup> J.-F. Sagaut et M. Latina, *op. cit.*, n° 339.

<sup>9</sup> 1<sup>ère</sup> Civ., 3 mai 1978, n° 76-14.384, *Bull. civ. I*, n° 173.

<sup>10</sup> J. de Poulpique, *op. cit.*, n° 72.101 ; J.-F. Sagaut et M. Latina, *op. cit.*, n° 338.

<sup>11</sup> J.-F. Pillebout et F. Hébert, art. préc., n° 32.

<sup>12</sup> 1<sup>ère</sup> Civ., 9 mai 2001, n° 00-16.319, *Bull. civ. I*, n° 127.

<sup>13</sup> Décret n°73-1202 du 28 décembre 1973 relatif à la discipline et au statut des officiers publics ou ministériels.

\* La destitution, enfin, est la sanction disciplinaire la plus lourde. Elle « *a pour but d'écarter définitivement de la profession une personne qui, de par ses agissements, s'en est montrée indigne* »<sup>14</sup>. Les officiers publics ou ministériels destitués doivent cesser définitivement leurs fonctions. Ils deviennent inéligibles aux chambres, organismes et conseils professionnels. L'article 4 de l'ordonnance prévoyait également qu'ils étaient exclus des listes électorales pour l'exercice des droits civiques, mais le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition dans sa décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012<sup>15</sup>.

L'article 24 de l'ordonnance précise qu'« *ils ne peuvent exercer le droit de présentation et il est procédé d'office à la cession de leur étude* ». Dans l'attente de cette cession, un administrateur est nommé.

La perte du droit de présentation signifie que le notaire destitué voit l'office mis au concours par la chancellerie, laquelle fixe le montant de l'indemnité que devra verser son nouveau titulaire. Cependant, cette indemnité sera tout de même reversée au notaire destitué, après paiement des différents créanciers<sup>16</sup>.

\* La mesure d'interdiction temporaire est prévue dans le contentieux disciplinaire de nombreuses professions. Selon les cas, elle est ou non assortie d'une limite maximum :

– pour les greffiers des tribunaux de commerce, l'article L. 743-3 du code de commerce prévoit : « *4° l'interdiction temporaire* ». Cet article prévoit également que cette sanction peut être assortie de la sanction complémentaire d'inéligibilité temporaire au Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce et que la durée maximale de cette sanction complémentaire est « *de dix ans à compter de la cessation de la mesure d'interdiction* » ;

– pour les avocats, l'article 184 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 prévoit : « *3° l'interdiction temporaire, qui ne peut excéder trois années* ». Cette disposition est également applicable aux avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation en vertu de l'article 3 du décret n° 2002-76 du 11 janvier 2002 ;

– pour les magistrats du siège, l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 prévoit : « *4° bis L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement* » ;

<sup>14</sup> J.-F. Sagaut et M. Latina, *op. cit.*, n° 341.

<sup>15</sup> Décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, précitée.

<sup>16</sup> 1<sup>ère</sup> Civ., 22 mars 1983, n<sup>os</sup> 82-10.940 et 82-10.994, *Bull. civ. I*, n° 105 : « *que la destitution d'un notaire a pour effet de faire perdre à celui-ci son droit de présenter un successeur sans le priver de son droit sur la valeur de l'office, et que l'indemnité mise par le Garde des Sceaux à la charge du successeur du notaire destitué et consignée au profit des créanciers de celui-ci représente la valeur de l'étude et fait partie du patrimoine du notaire destitué* ».

– pour les pharmaciens, l'article L. 4234-6 du code de la santé publique prévoit : « 3° *L'interdiction temporaire ou définitive de servir une ou la totalité des fournitures faites, à quelque titre que ce soit, aux établissements publics ou reconnus d'utilité publique, aux communes, aux départements ou à l'État* », et « 4° *L'interdiction, pour une durée maximum de cinq ans avec ou sans sursis, d'exercer la pharmacie* » ;

– pour les médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes, les poursuites disciplinaires peuvent être doubles : s'agissant des sanctions prononcées par les juridictions du contentieux du contrôle technique de la sécurité sociale, l'article L. 145-2 du code de la sécurité sociale prévoit « 3°) *l'interdiction temporaire ou permanente, avec ou sans sursis, du droit de donner des soins aux assurés sociaux* » ; s'agissant des sanctions prononcées par les chambres disciplinaires de l'ordre des médecins, l'article L. 4124-6 du code de la santé publique prévoit « 3° *L'interdiction temporaire avec ou sans sursis ou l'interdiction permanente d'exercer une, plusieurs ou la totalité des fonctions de médecin, de chirurgien-dentiste ou de sage-femme, conférées ou rétribuées par l'État, les départements, les communes, les établissements publics, les établissements reconnus d'utilité publique ou des mêmes fonctions accomplies en application des lois sociales* », et « 4° *L'interdiction temporaire d'exercer avec ou sans sursis ; cette interdiction ne pouvant excéder trois années* » ;

– pour les vétérinaires, l'article L. 242-7 du code rural et de la pêche maritime prévoit la suspension temporaire du droit d'exercer la profession de vétérinaire « *pour une durée maximum de dix ans* », soit dans un périmètre qui ne peut excéder le ressort de la chambre régionale qui a prononcé la suspension, soit sur tout le territoire des départements métropolitains et d'outre-mer ;

– pour les architectes, l'article 28 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture prévoit la « *suspension, avec ou sans sursis, de l'inscription au tableau régional des architectes pour une période de trois mois à trois ans* » ;

– pour les experts-comptables, l'article 53 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés et réglant le titre et la profession d'expert-comptable prévoit « *la suspension pour une durée déterminée* », avec ou sans sursis ;

– pour les géomètres experts, l'article 24 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'Ordre des géomètres experts prévoit « *La suspension pour une durée maximum d'une année* ».

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

Le requérant est un notaire qui fait l'objet de poursuites disciplinaires engagées par le procureur de la République en application de l'ordonnance du 28 juin 1945. Il est requis à son encontre une peine d'interdiction temporaire d'une durée de 12 mois.

Devant le tribunal de grande instance (TGI) saisi des poursuites, le requérant a soulevé une QPC portant sur l'article 3 de cette ordonnance. Par son jugement du 24 octobre 2013, le tribunal a transmis cette QPC à la Cour de cassation. Par son arrêt du 21 janvier 2014, la première chambre civile de la Cour de cassation a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel, au motif que : *« la disposition contestée qui, en son 5°, édicte la peine disciplinaire d'interdiction temporaire sans en fixer la durée maximale, laquelle est remise à l'appréciation du juge qui la prononce sous réserve, en l'état du droit positif constant, d'en respecter le caractère effectivement temporaire, pourrait être regardée comme portant atteinte tant au principe constitutionnel de légalité des délits et des peines en ce qu'elle délègue à l'autorité juridictionnelle le soin de fixer le plafond d'une peine de nature temporaire dont la détermination ne revient qu'à la loi, qu'à ceux de nécessité et de proportionnalité des peines, dès lors que cette sanction disciplinaire emportant pour le notaire l'interdiction d'exercer sa profession et la privation de ses droits sur les produits de l'étude, pour ne lui conserver qu'un droit de présentation dont l'exercice ne serait admis, en pratique, qu'au terme de la peine, laquelle s'exécute sans sursis, pourrait revêtir pour l'interdit temporaire, au-delà d'un délai compatible avec un retour effectif à ses fonctions, un caractère définitif ; que la question posée revêt donc un caractère sérieux ».*

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

Les griefs du requérant portaient sur la conformité de l'absence de limite temporelle maximale à la peine d'interdiction temporaire avec l'article 8 de la Déclaration de 1789, dans deux de ses dimensions : principe de légalité des délits et des peines, principes de nécessité et de proportionnalité.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a restreint le champ des dispositions contestées, comme il a déjà eu l'occasion de le faire à de nombreuses reprises. Il a décidé que la QPC portait uniquement sur le 5° de l'article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels, lequel prévoit cette interdiction temporaire (cons. 3).

## A. La jurisprudence constitutionnelle

\* Dès sa décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, le Conseil a jugé que l'article 8 de la Déclaration de 1789 s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais également à « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* »<sup>17</sup>.

Plutôt que de poser des critères de définition *a priori* de la sanction ayant le caractère d'une punition, le Conseil constitutionnel préfère utiliser la méthode du faisceau d'indices. Parmi ces indices, la finalité répressive est essentielle et la mesure doit tendre à empêcher la réitération des agissements qu'elle réprime.

\* Le principe de légalité oblige le législateur à « *fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ; que cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions* »<sup>18</sup>.

S'agissant du principe de légalité des *délits*, il impose en matière pénale que la loi donne une définition précise des éléments constitutifs de l'infraction. Différentes censures ont été prononcées sur ce fondement, comme celle du délit de harcèlement sexuel<sup>19</sup>. En matière disciplinaire, ce principe est appliqué de manière moins rigoureuse puisqu'il se trouve satisfait « *dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent* »<sup>20</sup>.

Le principe de légalité des *peines* impose que la peine ait été prévue et déterminée par la loi<sup>21</sup>. Cependant, avant la décision commentée, aucune décision n'a été rendue par le Conseil constitutionnel sur ce point, que ce soit en matière pénale ou disciplinaire.

\* S'agissant du contrôle de la nécessité des peines, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de l'erreur manifeste en vérifiant « *l'absence de*

<sup>17</sup> Décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, *Loi de finances rectificative pour 1982*, cons. 33.

<sup>18</sup> Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 8.

<sup>19</sup> Décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012, *M. Gérard D. (Définition du délit de harcèlement sexuel)*.

<sup>20</sup> Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel G. (Discipline des vétérinaires)*, cons. 7.

<sup>21</sup> V. sur ce point B. Bouloc, *Droit pénal général*, 22<sup>ème</sup> éd., 2011, n° 140 et s. M.-A. Agard, « Le principe de la légalité et la peine », *RPDP* 2001, p. 289 et s.

*disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue* »<sup>22</sup>. Dans le cadre de ce contrôle restreint, le Conseil a ainsi censuré :

- l'amende fiscale encourue en cas de divulgation du montant du revenu d'une personne et fixée, en toute hypothèse, au montant des revenus divulgués<sup>23</sup> ;
- la disposition prévoyant que « *tout arrêté de reconduite à la frontière entraîne automatiquement une sanction d'interdiction du territoire pour une durée d'un an sans égard à la gravité du comportement ayant motivé cet arrêté, sans possibilité d'en dispenser l'intéressé ni même d'en faire varier la durée* »<sup>24</sup> ;
- le fait de qualifier d'acte terroriste le « *simple comportement d'aide directe ou indirecte à des personnes en situation irrégulière* »<sup>25</sup> ;
- le fait de réprimer pour l'ensemble des manifestations culturelles, sportives ou commerciales la revente proposée ou réalisée sur un réseau de communication au public en ligne pour en tirer un bénéfice<sup>26</sup> ;
- des amendes établies en proportion du chiffre d'affaires pour les personnes morales : « *le législateur a retenu un critère de fixation du montant maximum de la peine encourue qui ne dépend pas du lien entre l'infraction à laquelle il s'applique et le chiffre d'affaires et est susceptible de revêtir un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité de l'infraction constatée ; que, par suite, les dispositions de l'article 3 méconnaissent les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789* »<sup>27</sup>.

À l'inverse, le Conseil considère que ne méconnaissent pas le principe de proportionnalité des peines :

- la sanction de la délivrance d'une facture ne correspondant pas à une livraison ou à une prestation de service réelle par une amende égale à 50 % du montant de

---

<sup>22</sup> Décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance*, cons. 7 ; n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 14.

<sup>23</sup> Dispositif anti « Canard enchaîné » censuré par la décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 16 et 17.

<sup>24</sup> Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 49.

<sup>25</sup> Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 7 à 9.

<sup>26</sup> Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 43.

<sup>27</sup> Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économiques et financière*, cons. 10 et cons. 43 ; n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 97 et cons. 110.

la facture. Il a estimé, alors que les requérants faisaient grief à cet article de ne permettre aucune marge d'appréciation quant au montant de la sanction, que « *le législateur n'a pas établi une amende fiscale manifestement disproportionnée au manquement* » et « *qu'il n'a pas méconnu, ce faisant, les exigences de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* »<sup>28</sup> ;

– l'amende administrative prévue par l'article 1665 bis du code général des impôts (CGI), en cas de demandes formulées sur la base de renseignements inexacts en vue d'obtenir le paiement d'un acompte de prime pour l'emploi : « *qu'en fixant l'amende à 100 euros, soit 40 % du montant de l'acompte indûment perçu, lorsque la mauvaise foi de l'intéressé est établie, le législateur n'a pas prévu une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des manquements constatés* »<sup>29</sup> ;

– la majoration prévue par l'article L. 520-11 du code de l'urbanisme, qui punit les infractions au paiement de la redevance pour création de locaux à usage de bureau dans la région Île de France. Le taux maximal de cette sanction fiscale est de 100 %.<sup>30</sup>

Ce contrôle du principe de nécessité a fait l'objet d'un aménagement en matière disciplinaire. À l'occasion de sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011 sur la discipline des vétérinaires précitée, le Conseil a estimé qu'en l'absence de définition précise des infractions, il ne lui était pas possible de procéder à un examen de la « disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ». Il a donc adapté à la matière disciplinaire le considérant de principe en jugeant « *que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer, en matière disciplinaire, de l'absence d'inadéquation manifeste entre les peines disciplinaires encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance* » (cons. 8). Ce faisant, le Conseil n'a nullement entendu renforcer son contrôle : il a substitué un contrôle de l'inadéquation manifeste à un contrôle de la disproportion manifeste. Puis il a affirmé :

*« Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'article L. 242-7 du code susvisé que les sanctions disciplinaires applicables aux vétérinaires ou docteurs vétérinaires en cas de manquement aux devoirs de la profession sont l'avertissement, la réprimande, la suspension temporaire du droit d'exercer la profession pour une durée maximum de dix ans, soit dans un périmètre qui ne*

<sup>28</sup> Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, *Loi de finances pour 1998*, cons. 40.

<sup>29</sup> Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, cons. 8 à 13.

<sup>30</sup> Décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, *Société Unibail Rodamco (Majorations de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux en Île-de-France)*.

*peut excéder le ressort de la chambre régionale qui a prononcé la suspension, soit sur tout le territoire des départements métropolitains et d'outre-mer ; que, pour la suspension temporaire, lorsqu'une période égale à la moitié de la durée de la suspension est écoulée, le vétérinaire ou docteur vétérinaire sanctionné peut être relevé de l'incapacité d'exercer par une décision de la chambre de discipline qui a prononcé la condamnation ; que les sanctions disciplinaires prononcées, à l'exception de l'avertissement, peuvent, le cas échéant, être accompagnées d'une inéligibilité, temporaire ou définitive, à un ou tous les conseils de l'ordre des vétérinaires ; que les sanctions disciplinaires ainsi instituées ne méconnaissent pas les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;*

*« Considérant, en second lieu, que, si le principe de proportionnalité des peines implique que le temps écoulé entre la faute et la condamnation puisse être pris en compte dans la détermination de la sanction, il appartient à l'autorité disciplinaire compétente de veiller au respect de cette exigence dans l'application des dispositions contestées ; que, dans ces conditions, ces dispositions ne sont pas contraires à l'article 8 de la Déclaration de 1789 »<sup>31</sup>.*

\* Dans sa décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, le Conseil constitutionnel a examiné l'article L. 145-2 du code de la sécurité sociale, qui fixe les sanctions susceptibles d'être prononcées par la section des assurances sociales de la chambre disciplinaire de première instance ou par la section spéciale des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins ou des chirurgiens-dentistes ou des sages-femmes. Or, cette disposition prévoit dans son 3° « l'interdiction temporaire ou permanente, avec ou sans sursis, du droit de donner des soins aux assurés sociaux ». Il s'agit donc également d'une interdiction temporaire pour laquelle le législateur n'a prévu aucune durée maximale.

Le grief soulevé par les requérants dans cette QPC, fondé sur l'article 8 de la Déclaration de 1789, portait sur le cumul possible de cette sanction, prononcée par les juridictions du contentieux du contrôle technique de la sécurité sociale, avec celle qui peut être prononcée pour les mêmes faits par les chambres disciplinaires de l'ordre des médecins en vertu de l'article L. 4124-6 du code de la santé publique. La question du caractère non limité de l'interdiction temporaire de donner des soins aux assurés n'avait pas été soulevée.

Le Conseil constitutionnel a examiné l'ensemble de l'article L. 145-2 du code de la sécurité sociale, et l'a déclaré conforme à la Constitution<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011 précitée, cons. 9 et 10.

<sup>32</sup> Décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, *M. Laurent D. (Discipline des médecins)*.

## B. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé les normes de références par le considérant de principe précité relatif au domaine d'application de l'article 8 de la Déclaration de 1789, le Conseil a jugé que les peines disciplinaires instituées par l'article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1945 constituaient bien des sanctions ayant le caractère d'une punition (cons. 5). Si la suspension provisoire peut être analysée en une mesure de sûreté, l'interdiction temporaire a en revanche indiscutablement une finalité répressive.

Il était donc nécessaire de vérifier si les exigences résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 étaient respectées. Le Conseil a examiné successivement le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des peines et celui tiré de la méconnaissance du principe de nécessité des peines.

S'agissant d'abord du principe de légalité, le Conseil a affirmé pour la première fois que : « *le principe de légalité des peines impose au législateur de fixer les sanctions disciplinaires en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* » (cons. 6).

Or en l'espèce, « *la peine disciplinaire d'interdiction temporaire s'inscrit dans une échelle de peines disciplinaires énumérées par les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1945 susvisée et dont la peine la plus élevée est la destitution qui implique, pour la personne condamnée, l'interdiction définitive d'exercer* ». Par conséquent, « *le législateur pouvait, sans méconnaître le principe de légalité des peines, ne pas fixer de limite à la durée de l'interdiction temporaire* » (cons. 7).

Dès lors que l'échelle des sanctions ne trouve pas son sommet dans l'interdiction temporaire, il n'est pas nécessaire de fixer une limite maximale à cette interdiction temporaire ; ce maximum de peine est déjà prévu par la loi avec la destitution. L'officier public ou ministériel est parfaitement averti des peines (nature de la peine et plafond du quantum) qu'il encourt en cas de manquement aux règles déontologiques : il peut être interdit d'exercer sa profession, pour une durée que la juridiction peut faire varier et qui peut aller jusqu'à une interdiction définitive.

La comparaison avec l'article 131-27 du code pénal était donc inappropriée. Cet article institue la peine complémentaire d'interdiction temporaire ou définitive au titre des règles du droit pénal général. Les dispositions pénales spéciales y renvoient pour des infractions déterminées. Si, en l'état du droit, toutes les dispositions recensées font référence de façon générale à l'interdiction prévue par cet article (qu'elle soit temporaire ou définitive), il ne paraît pas exclu qu'un

texte d'incrimination pénale décide de ne renvoyer qu'à l'interdiction temporaire prévue par cet article. Dans une telle hypothèse, si la durée de l'interdiction temporaire n'était pas limitée dans le temps par l'article 131-27, le quantum de la peine complémentaire ne serait pas plafonné, ce qui poserait une difficulté au regard du principe de légalité des peines. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

S'agissant ensuite du principe de nécessité des peines, le Conseil a repris le considérant spécifique à la matière disciplinaire issu de sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011 : « *si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer, en matière disciplinaire, de l'absence d'inadéquation manifeste entre les peines disciplinaires encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance* » (cons. 8).

Le Conseil a alors examiné la portée de la sanction d'interdiction temporaire : l'officier public ou ministériel concerné ne peut plus exercer aucune activité dans son office ou pour le compte de celui-ci ; il doit s'abstenir de tout acte professionnel ; un administrateur est nommé pour le remplacer, qui perçoit à son profit les émoluments et autres rémunérations relatifs aux actes qu'il a accomplis ; cependant, « *l'officier public ou ministériel interdit conserve son droit de présentation ainsi que le droit d'exercer une autre activité professionnelle* » (cons. 9).

Le Conseil a conclu qu'« *en prévoyant qu'un officier public ou ministériel qui a manqué aux devoirs de son état puisse être condamné à titre disciplinaire à une interdiction temporaire dans ces conditions, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe de nécessité des peines* » (cons. 10). Le Conseil constitutionnel a, en outre, relevé qu'il incombe à la juridiction disciplinaire de fixer la durée de l'interdiction temporaire en fonction de la gravité des manquements réprimés et que le principe d'individualisation des peines n'est donc pas méconnu (cons. 11). En définitive, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Par suite, le Conseil a déclaré le 5° de l'article 3 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels conforme à la Constitution.