



# Décision n° 2016-616/617 QPC

**Articles L. 561-41 et L. 561-42 du code monétaire et  
financier**

*Procédure de sanction devant la Commission nationale des sanctions*

**Dossier documentaire**

*Source : services du Conseil constitutionnel © 2017*

## Sommaire

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>23</b>

# Table des matières

<b>I. Dispositions législatives</b> .....	<b>4</b>
<b>A. Dispositions contestées</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Code monétaire et financier</b> .....	<b>4</b>
- Article L. 561-41 ( <i>version applicable au litige</i> ) .....	4
- Article L. 561-42.....	4
<b>B. Évolution des dispositions contestées</b> .....	<b>5</b>
a. Création de la commission nationale des sanctions.....	5
- Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.....	5
- Article 152 .....	5
b. Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme .....	5
- Article 2 .....	5
- Article L. 561-41 créé par l'ord. n° 2009-104 .....	6
- Article L. 561-42 créé par l'ord. n° 2009-104 .....	6
c. Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures .....	6
- Article 140 .....	6
- Article L. 561-41 tel que modifié par la loi n°2009-526 du 12 mai 2009.....	6
d. Version en vigueur issue de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1er décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, article 7 .....	8
- Article L. 561-41.....	8
- Article L. 561-42.....	8
<b>C. Dispositions législatives</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Code monétaire et financier, version applicable au litige</b> .....	<b>9</b>
- Article L. 561-2.....	9
- Article L. 561-36.....	10
- Article L. 561-37.....	11
- Article L. 561-38.....	11
- Article L. 561-39.....	11
- Article L. 561-40.....	11
- Article L. 561-43.....	12
- Article L. 561-44.....	12
<b>2. Code monétaire et financier en vigueur</b> .....	<b>12</b>
Sous-section 2 : La Commission nationale des sanctions.....	12
- Article L. 561-37.....	12
- Article L. 561-38.....	12
- Article L. 561-39.....	12
- Article L. 561-40.....	13
- Article L. 561-43.....	13
- Article L. 561-44.....	14
<b>3. Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes</b> .....	<b>14</b>
- Article 1er .....	14
<b>4. Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes</b> .....	<b>14</b>
- Article 1er .....	14
- Article 8 .....	14
<b>D. Dispositions réglementaires</b> .....	<b>14</b>
<b>1. Code monétaire et financier (en vigueur)</b> .....	<b>14</b>
Sous-section 2 : La Commission nationale des sanctions.....	15
- Article R. 561-43 .....	15
- Article R. 561-44 .....	15

- Article R. 561-45 .....	15
- Article R. 561-46 .....	15
- Article R. 561-47 .....	15
- Article R. 561-48 .....	15
- Article R. 561-49 .....	15
- Article R. 561-50 .....	16
<b>E. Droit de l'Union européenne .....</b>	<b>16</b>
a. Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme .....	16
- Article 2 .....	16
- Article 6 .....	17
- Article 7 .....	17
- Article 8 .....	17
- SECTION 2 Obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle.....	18
- Article 12 .....	19
<b>F. Jurisprudence européenne .....</b>	<b>20</b>
- CEDH, 11 juin 2009, Affaire dubus s.a. c. France, (Requête no 5242/04).....	20
- CEDH, 23 avril 2015, Affaire Morice c. France (Requête no 29369/10).....	21
- CEDH, 1er septembre 2016, Affaire X ET Y c. France, (Requête no 48158/11).....	22
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>23</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>23</b>
<b>1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....</b>	<b>23</b>
- Article 16 .....	23
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>24</b>
<b>1. Sur le droit au recours effectif, les droits de la défense et le droit à un procès équitable.....</b>	<b>24</b>
- Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, Loi pour l'égalité des chances .....	24
- Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information .....	24
- Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social .....	24
<b>2. Sur les garanties de l'article 16 de la déclaration de 1789 applicables aux autorités administratives ayant un pouvoir de sanction .....</b>	<b>24</b>
- Décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011 - Banque populaire Côte d'Azur [Pouvoir disciplinaire de la Commission bancaire].....	24
- Décision n° 2012-250 QPC du 08 juin 2012, M. Christian G. [Composition de la commission centrale d'aide sociale].....	25
- Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012 - Société Groupe Canal Plus et autre [Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction] .....	25
- Décision n° 2013-331 QPC du 05 juillet 2013 - Société Numéricâble SAS et autre [Pouvoir de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes].....	26
- Décision n° 2013-359 QPC du 13 décembre 2013 - Société Sud Radio Services et autre [Mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel] .....	27
- Décision n° 2015-489 QPC du 14 octobre 2015, Société Grands Moulins de Strasbourg SA et autre [Saisine d'office et sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil de la concurrence].....	28

# I. Dispositions législatives

## A. Dispositions contestées

### 1. Code monétaire et financier

#### - Article L. 561-41 (version applicable au litige)

*Modifié par LOI n°2009-526 du 12 mai 2009 - art. 140*

La Commission nationale des sanctions reçoit les rapports établis à la suite des contrôles effectués par les autorités administratives mentionnées au II de l'article L. 561-36 et notifie les griefs à la personne physique mise en cause ou, s'agissant d'une personne morale, à son responsable légal.

Le cas échéant, ces griefs sont également notifiés à l'organisme central auquel est affiliée la personne en cause et portés à la connaissance de l'association professionnelle à laquelle elle adhère.

Lorsque, par suite soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans l'organisation de ses procédures internes de contrôle, une personne mentionnée aux 8°, 9° et 15° de l'article L. 561-2 a omis de respecter les obligations découlant du présent titre, la Commission nationale des sanctions engage une procédure disciplinaire et en avise le procureur de la République.

#### - Article L. 561-42

*Créé par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme - art. 2*

La Commission nationale des sanctions statue par décision motivée, hors la présence du rapporteur de l'affaire. Aucune sanction ne peut être prononcée sans que la personne concernée ou son représentant ait été entendu ou, à défaut, dûment convoqué.

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

### **a. Création de la commission nationale des sanctions**

#### **- Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie**

TITRE IV : MOBILISER LES FINANCEMENTS POUR LA CROISSANCE

CHAPITRE IV : MODERNISER LA PLACE FINANCIERE FRANCAISE

#### **- Article 152**

Le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la modernisation du cadre juridique de la place financière française. Ces dispositions ont pour objet :

2° De prendre les mesures relatives aux autorités d'agrément et de contrôle du secteur financier en vue de garantir la stabilité financière et de renforcer la compétitivité et l'attractivité de la place financière française. Ces mesures ont notamment pour objet :

(...)

d) **Transposer la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005**, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la directive 2006/70/CE de la Commission, du 1er août 2006, portant mesures de mise en œuvre de la directive 2005/60/CE, et prendre des mesures pour rendre plus efficace la législation relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que des dispositions pour faciliter la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs non terroristes décidées en application des résolutions adoptées dans le cadre du chapitre VII de la charte des Nations unies ou des actes pris en application de l'article 15 du traité sur l'Union européenne ;

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

#### **- Article 2**

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

« Chapitre Ier Obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

« Section 7 Les autorités de contrôle et les sanctions administratives

« Sous-section 2 La Commission nationale des sanctions

« Art.L. 561-37.-Tout manquement aux dispositions des sections 3, 4, 5 et 6 du présent chapitre par les personnes mentionnées aux 8°, 9° et 15° de l'article L. 561-2 est passible des sanctions prévues par l'article L. 561-40.

« Art.L. 561-38.-Il est institué auprès du ministre chargé de l'économie une Commission nationale des sanctions chargée de prononcer les sanctions prévues à l'article L. 561-40. Elle est saisie des manquements constatés lors des contrôles effectués en application du II de l'article L. 561-36 :

« 1° Par le ministre chargé de l'économie ou le ministre chargé du budget pour les personnes mentionnées au 8° de l'article L. 561-2 ;

« 2° Par le ministre de l'intérieur, le ministre chargé de l'économie ou le ministre chargé du budget pour les représentants légaux et directeurs responsables de casinos et les cercles de jeux ainsi que pour les sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques, mentionnés au 9° de l'article L. 561-2 ;

« 3° Par le ministre chargé de l'économie pour les personnes mentionnées au 15° du même article.

« La dissolution de la personne morale, la cessation d'activité ou la démission d'une personne mentionnée aux 8°, 9° et 15° de l'article L. 561-2 ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure de sanction à son encontre si les faits qui lui sont reprochés ont été commis pendant qu'elle était en activité.

« Art.L. 561-39.-I. — La Commission nationale des sanctions est composée d'un conseiller d'Etat, président, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, d'un conseiller à la Cour de cassation, désigné par le premier président de la Cour de cassation et d'un conseiller-maître à la Cour des comptes, désigné par le premier président de la Cour des comptes, ainsi que de quatre personnalités qualifiées en matière juridique ou

économique.

« II. — Le président et les membres de la commission ainsi que leurs suppléants sont nommés par décret pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Ils sont tenus au secret professionnel.

« III. — La commission statue à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

« IV. — Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions de fonctionnement de la commission.

« Art.L. 561-40.-La Commission nationale des sanctions peut prononcer l'une des sanctions administratives suivantes :

« 1° L'avertissement ;

« 2° Le blâme ;

« 3° L'interdiction temporaire d'exercice de l'activité pour une durée n'excédant pas cinq ans ;

« 4° Le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle.

« La sanction de l'interdiction temporaire d'exercice peut être assortie du sursis. Si, dans le délai de cinq ans à compter du prononcé de la sanction, la personne sanctionnée commet une infraction ou une faute entraînant le prononcé d'une nouvelle sanction, celle-ci entraîne, sauf décision motivée, l'exécution de la première sanction sans confusion possible avec la seconde.

« La commission peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire dont le montant est fixé compte tenu de la gravité des manquements commis et ne peut être supérieur à cinq millions d'euros. Les sommes sont recouvrées par le Trésor public.

« La commission peut décider que les sanctions qu'elle inflige feront l'objet d'une publication aux frais de la personne sanctionnée dans les journaux ou publications qu'elle désigne.

« La commission peut décider de mettre à la charge de la personne sanctionnée tout ou partie des frais occasionnés par les mesures de contrôle ayant permis la constatation des faits sanctionnés.

(...)« Art.L. 561-43.-Les recours formés contre les décisions de la Commission nationale des sanctions sont des recours de pleine juridiction.

« Art.L. 561-44.-Les conditions d'application de la présente sous-section, notamment les conditions de récusation des membres de la Commission nationale des sanctions, sont définies par décret en Conseil d'Etat.

- **Article L. 561-41 créé par l'ord. n° 2009-104**

La Commission nationale des sanctions reçoit les rapports établis à la suite des contrôles effectués par les autorités administratives mentionnées au II de l'article L. 561-36 et notifie les griefs à la personne physique mise en cause ou, s'agissant d'une personne morale, à son responsable légal.

Le cas échéant, ces griefs sont également notifiés à l'organisme central auquel est affiliée la personne en cause et portés à la connaissance de l'association professionnelle à laquelle elle adhère.

- **Article L. 561-42 créé par l'ord. n° 2009-104**

La Commission nationale des sanctions statue par décision motivée, hors la présence du rapporteur de l'affaire. Aucune sanction ne peut être prononcée sans que la personne concernée ou son représentant ait été entendu ou, à défaut, dûment convoqué.

**c. Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures**

- **Article 140**

I. — L'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est ratifiée.

(...)

V. — L'article L. 561-41 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque, par suite soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans l'organisation de ses procédures internes de contrôle, une personne mentionnée aux 8°, 9° et 15° de l'article L. 561-2 a omis de respecter les obligations découlant du présent titre, la Commission nationale des sanctions engage une procédure disciplinaire et en avise le procureur de la République. »

- **Article L. 561-41 tel que modifié par la loi n°2009-526 du 12 mai 2009**

La Commission nationale des sanctions reçoit les rapports établis à la suite des contrôles effectués par les autorités administratives mentionnées au II de l'article L. 561-36 et notifie les griefs à la personne physique mise en cause ou, s'agissant d'une personne morale, à son responsable légal.

Le cas échéant, ces griefs sont également notifiés à l'organisme central auquel est affiliée la personne en cause et portés à la connaissance de l'association professionnelle à laquelle elle adhère.

Lorsque, par suite soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans l'organisation de ses procédures internes de contrôle, une personne mentionnée aux 8°, 9° et 15° de l'article L. 561-2 a omis de respecter les obligations découlant du présent titre, la Commission nationale des sanctions engage une procédure disciplinaire et en avise le procureur de la République.

**d. Version en vigueur issue de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1er décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, article 7**

*Loi d'habilitation : loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, art. 118<sup>1</sup>*

*Loi de ratification : non publiée au 22 février 2016*

- **Article L. 561-41<sup>2</sup>**

I.- La Commission nationale des sanctions reçoit les rapports ou les procédures établis à la suite des contrôles effectués par les autorités administratives mentionnées à l'article L. 561-36-2.

II.- Le secrétaire général de la commission notifie les griefs susceptibles d'être retenus par la commission à la personne mise en cause. Lorsque les griefs sont notifiés à une personne morale, ils sont également notifiés à ses représentants légaux et, s'agissant des personnes mentionnées aux 9° et 9° bis de l'article L. 561-2, également à ses directeurs responsables.

Le cas échéant, ces griefs sont également notifiés à l'organisme central auquel est affiliée ou liée la personne en cause et portés à la connaissance de l'association professionnelle à laquelle elle adhère

Dans l'exercice de ses attributions, le secrétaire général de la commission ne peut recevoir aucune instruction.

- **Article L. 561-42<sup>3</sup>**

Le président de la Commission nationale des sanctions désigne un rapporteur. Celui-ci ne peut recevoir aucune instruction. La Commission statue par décision motivée, hors la présence du rapporteur de l'affaire. Aucune sanction ne peut être prononcée sans que la personne concernée ou son représentant ait été entendu ou, à défaut, dûment convoqué.

(...)

---

<sup>1</sup> I. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi afin de : (...)

2° Définir les modalités d'assujettissement aux mesures de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, de contrôle et de sanction de certaines professions et catégories d'entreprises autres que les entités mentionnées à l'article 2 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 précitée.

<sup>2</sup> Article 7 :

I. A la section 7, l'article L. 561-36 est remplacé par les dispositions suivantes :

IX.- L'article L. 561-41 est remplacé par les dispositions suivantes :

(...)

« Art. L. 561-41.-I.-La Commission nationale des sanctions reçoit les rapports ou les procédures établis à la suite des contrôles effectués par les autorités administratives mentionnées à l'article L. 561-36-2.

« II.-Le secrétaire général de la commission notifie les griefs susceptibles d'être retenus par la commission à la personne mise en cause. Lorsque les griefs sont notifiés à une personne morale, ils sont également notifiés à ses représentants légaux et, s'agissant des personnes mentionnées aux 9° et 9° bis de l'article L. 561-2, également à ses directeurs responsables.

« Le cas échéant, ces griefs sont également notifiés à l'organisme central auquel est affiliée ou liée la personne en cause et portés à la connaissance de l'association professionnelle à laquelle elle adhère.

« Dans l'exercice de ces attributions, le secrétaire général de la commission ne peut recevoir aucune instruction. »

<sup>3</sup> Article 7 :

(...)

X.-Dans la première phrase de l'article L. 561-42, les mots : « la Commission nationale des sanctions » sont remplacés par les mots : « Le président de la Commission nationale des sanctions désigne un rapporteur. Celui-ci ne peut recevoir aucune instruction. La Commission ».



## C. Dispositions législatives

### 1. Code monétaire et financier, version applicable au litige

Livre V : Les prestataires de services

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

Chapitre Ier : Obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

Section 2 : Personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

- **Article L. 561-2**

*Modifié par LOI n°2015-1268 du 14 octobre 2015 - art. 53*

Sont assujettis aux obligations prévues par les dispositions des sections 2 à 7 du présent chapitre :

- 1° Les organismes, institutions et services régis par les dispositions du titre Ier du présent livre ;
- 1° bis Les établissements de paiement régis par les dispositions du chapitre II du titre II du présent livre ;
- 1° ter Les établissements de monnaie électronique régis par le chapitre VI du titre II du présent livre ;
- 2° Les entreprises mentionnées à l'article L. 310-1 du code des assurances et les intermédiaires d'assurance sauf ceux qui agissent sous l'entière responsabilité de l'entreprise d'assurance ;
- 3° Les institutions ou unions régies par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale ou relevant du II de l'article L. 727-2 du code rural ;
- 4° Les mutuelles et unions réalisant des opérations visées au 1° du I de l'article L. 111-1 du code de la mutualité et les mutuelles et unions qui procèdent à la gestion des règlements mutualistes et des contrats pour le compte des premières ;
- 5° La Banque de France, l'institut d'émission des départements d'outre-mer mentionné à l'article L. 711-2 du présent code et l'institut d'émission d'outre-mer mentionné à l'article L. 712-4 du même code ;
- 6° Les entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille, les personnes mentionnées à l'article L. 440-2, les entreprises de marché mentionnées à l'article L. 421-2, les dépositaires centraux et gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers, les conseillers en investissements financiers, les conseillers en investissements participatifs et les intermédiaires habilités mentionnés à l'article L. 211-4, les sociétés de gestion de portefeuille au titre des services d'investissement mentionnés à l'article L. 321-1, ainsi que les sociétés de gestion de portefeuille et les sociétés de gestion au titre de la commercialisation des parts ou actions d'organismes de placement collectif dont elles assurent ou non la gestion ;
- 7° Les changeurs manuels ;
- 7° bis Les intermédiaires en financement participatif mentionnés à l'article L. 548-2 ;
- 8° Les personnes exerçant les activités mentionnées aux 1°, 2°, 4°, 5°, 8° et 9° de l'article 1er de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, à l'exclusion de l'échange, de la location ou de la sous-location, saisonnière ou non, en nu ou en meublé ;**
- 9° Les représentants légaux et directeurs responsables des opérateurs de jeux ou de paris autorisés sur le fondement de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, de l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure, de l'article 47 de la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923, de l'article 9 de la loi du 28 décembre 1931, de l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933 et de l'article 42 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984) ;**
- 9° bis Les représentants légaux et directeurs responsables des opérateurs de jeux ou de paris autorisés sur le fondement de l'article 21 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ;**
- 10° Les personnes se livrant habituellement au commerce ou organisant la vente de pierres précieuses, de matériaux précieux, d'antiquités et d'œuvres d'art ;
- 11° (Abrogé) ;
- 12° Les experts-comptables, les salariés autorisés à exercer la profession d'expert-comptable en application des articles 83 ter et 83 quater de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des

experts-comptables et réglementant les titres et la profession d'expert-comptable ainsi que les commissaires aux comptes ;

13° Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, les avocats, les notaires, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires et les commissaires-priseurs judiciaires, dans les conditions prévues à l'article L. 561-3 ;

14° Les opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ;

**15° Les personnes exerçant l'activité de domiciliation mentionnée aux articles L. 123-11-2 et suivants du code de commerce ;**

16° Les agents sportifs ;

17° Les personnes autorisées au titre du I de l'article L. 621-18-5.

#### Sous-section 1 : Dispositions générales

##### - **Article L. 561-36**

*Modifié par Ordonnance n°2014-559 du 30 mai 2014 - art. 6*

I.-Le contrôle des obligations prévues aux chapitres Ier et II du présent titre et, le cas échéant, le pouvoir de sanction en cas de non-respect de celles-ci sont assurés :

(...)

II.-Le contrôle des obligations prévues aux chapitres Ier et II du présent titre est exercé sur les personnes mentionnées aux 8°, 9° et 15° de l'article L. 561-2 par des inspections conduites par l'autorité administrative compétente telle que désignée par décret en Conseil d'Etat. Le contrôle des obligations prévues aux chapitres Ier et II du présent titre est exercé sur les personnes mentionnées au 9° bis de l'article L. 561-2 par l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

Les inspections sont réalisées par des inspecteurs spécialement habilités par l'autorité administrative.

Les inspecteurs peuvent demander aux personnes contrôlées, sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé, communication de tout document quel qu'en soit le support et en obtenir copie, ainsi que tout renseignement ou justification nécessaire à l'exercice de leur mission.

Les inspecteurs peuvent également obtenir des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes mentionnés à [l'article L. 134-1](#) du code des juridictions financières et de tout autre organisme ou personne chargé d'une mission de service public toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

II bis.- L'autorité administrative chargée de l'inspection des personnes mentionnées aux 8° et 15° de l'article L. 561-2 du présent code assure le contrôle du respect des obligations prévues aux chapitres Ier et II du présent titre, dans les conditions prévues au titre V du livre IV du code de commerce.

II ter.-L'autorité administrative chargée de l'inspection des personnes mentionnées au 9° de l'article L. 561-2 du présent code a accès, durant les heures d'activité professionnelle de ces personnes, aux locaux à usage professionnel, à l'exclusion des parties de ces locaux affectées au domicile privé, aux fins de recherche et de constatation des manquements aux règles applicables mentionnées au premier alinéa. Cette autorité peut recueillir sur place ou sur convocation des renseignements et justifications.

Les auditions des personnes contrôlées, auxquelles les inspecteurs peuvent procéder, font l'objet de comptes rendus écrits. A l'issue des contrôles, les inspecteurs établissent un procès-verbal qui en énonce la nature, la date et le lieu. La liste des documents dont une copie a été délivrée lui est annexée. Le procès-verbal est signé par les inspecteurs ayant procédé au contrôle ainsi que par la personne contrôlée ou, s'il s'agit d'une personne morale, son représentant.

La personne contrôlée peut faire valoir ses observations dans un délai de trente jours. Celles-ci sont jointes au dossier. En cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal. Copie de celui-ci est remise à l'intéressé.

Le procès-verbal ainsi que le ou les comptes rendus d'audition et les observations de la personne contrôlée sont transmis dans les meilleurs délais à la Commission nationale des sanctions.

III.-Lorsque, par suite soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans l'organisation de ses procédures internes de contrôle, une personne mentionnée aux 1° à 7° et 11° à 14° de [l'article L. 561-2](#) a omis de respecter les obligations découlant du présent titre, l'autorité de contrôle engage une procédure sur le fondement des règlements professionnels ou administratifs et en avise le procureur de la République.

Par dérogation, pour les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et les avocats, cet avis est adressé, selon le cas, au procureur général près la Cour de cassation ou au procureur général près la cour d'appel.

- **Article L. 561-37**

*Modifié par LOI n°2010-476 du 12 mai 2010 - art. 22*

Tout manquement aux dispositions des sections 3, 4, 5 et 6 du présent chapitre par les personnes mentionnées aux 8°, 9°, 9° bis et 15° de l'article L. 561-2 est passible des sanctions prévues par l'article L. 561-40.

- **Article L. 561-38**

*Créé par Ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 - art. 2*

*Modifié par LOI n°2010-476 du 12 mai 2010 - art. 22*

Il est institué auprès du ministre chargé de l'économie une Commission nationale des sanctions chargée de prononcer les sanctions prévues à l'article L. 561-40. Elle est saisie des manquements constatés lors des contrôles effectués en application du II de l'article L. 561-36 :

1° Par le ministre chargé de l'économie ou le ministre chargé du budget pour les personnes mentionnées au 8° de l'article L. 561-2 ;

2° Par le ministre de l'intérieur, le ministre chargé de l'économie ou le ministre chargé du budget pour les personnes mentionnées au 9° de l'article L. 561-2 ;

2° bis Par l'Autorité de régulation des jeux en ligne pour les personnes mentionnées au 9° bis du même article L. 561-2 ;

3° Par le ministre chargé de l'économie pour les personnes mentionnées au 15° du même article.

La dissolution de la personne morale, la cessation d'activité ou la démission d'une personne mentionnée aux 8°, 9°, 9° bis et 15° de l'article L. 561-2 ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure de sanction à son encontre si les faits qui lui sont reprochés ont été commis pendant qu'elle était en activité.

- **Article L. 561-39**

*Créé par [Ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 - art. 2](#)*

I. - La Commission nationale des sanctions est composée d'un conseiller d'Etat, président, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, d'un conseiller à la Cour de cassation, désigné par le premier président de la Cour de cassation et d'un conseiller-maître à la Cour des comptes, désigné par le premier président de la Cour des comptes, ainsi que de quatre personnalités qualifiées en matière juridique ou économique.

II. - Le président et les membres de la commission ainsi que leurs suppléants sont nommés par décret pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Ils sont tenus au secret professionnel.

III. - La commission statue à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

IV. - Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions de fonctionnement de la commission.

- **Article L. 561-40**

*Créé par [Ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 - art. 2](#)*

La Commission nationale des sanctions peut prononcer l'une des sanctions administratives suivantes :

1° L'avertissement ;

2° Le blâme ;

3° L'interdiction temporaire d'exercice de l'activité pour une durée n'excédant pas cinq ans ;

4° Le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle.

La sanction de l'interdiction temporaire d'exercice peut être assortie du sursis. Si, dans le délai de cinq ans à compter du prononcé de la sanction, la personne sanctionnée commet une infraction ou une faute entraînant le prononcé d'une nouvelle sanction, celle-ci entraîne, sauf décision motivée, l'exécution de la première sanction sans confusion possible avec la seconde.

La commission peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire dont le montant est fixé compte tenu de la gravité des manquements commis et ne peut être supérieur à cinq millions d'euros. Les sommes sont recouvrées par le Trésor public.

La commission peut décider que les sanctions qu'elle inflige feront l'objet d'une publication aux frais de la personne sanctionnée dans les journaux ou publications qu'elle désigne.

La commission peut décider de mettre à la charge de la personne sanctionnée tout ou partie des frais occasionnés par les mesures de contrôle ayant permis la constatation des faits sanctionnés.

- **Article L. 561-43**

*Créé par Ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 - art. 2*

Les recours formés contre les décisions de la Commission nationale des sanctions sont des recours de pleine juridiction.

- **Article L. 561-44**

*Créé par Ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 - art. 2*

Les conditions d'application de la présente sous-section, notamment les conditions de récusation des membres de la Commission nationale des sanctions, sont définies par décret en Conseil d'Etat.

## **2. Code monétaire et financier en vigueur**

Livre V : Les prestataires de services

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

Chapitre Ier : Obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

Section 7 : Les autorités de contrôle et les sanctions administratives

### **Sous-section 2 : La Commission nationale des sanctions**

- **Article L. 561-37**

*Modifié par [Ordonnance n°2016-1635 du 1er décembre 2016 - art. 7](#)*

Tout manquement aux dispositions des sections 3,4,5 et 6 du présent chapitre par les personnes mentionnées aux 8°, 9°, 9° bis, 10°, 11°, 15° et 16° de l'article L. 561-2 peut donner lieu aux sanctions prévues par l'article L. 561-40.

- **Article L. 561-38**

*Modifié par [Ordonnance n°2016-1635 du 1er décembre 2016 - art. 7](#)*

Il est institué auprès du ministre chargé de l'économie une Commission nationale des sanctions chargée de prononcer les sanctions prévues à l'article L. 561-40. Elle est saisie des manquements constatés lors des contrôles effectués en application de l'article L. 561-36-2 :

1° Par le ministre chargé de l'économie ou le ministre chargé du budget pour les personnes mentionnées au 8° de l'article L. 561-2 ;

2° Par le ministre de l'intérieur, le ministre chargé de l'économie ou le ministre chargé du budget pour les personnes mentionnées au 9° de l'article L. 561-2 ;

2° bis Par l'Autorité de régulation des jeux en ligne pour les personnes mentionnées au 9° bis du même article L. 561-2 ;

3° Par le ministre chargé de l'économie pour les personnes mentionnées au 15° du même article ;

4° Par le ministre chargé de l'économie ou le ministre chargé du budget pour les personnes mentionnées au 10° et 11° de l'article L. 561-2 ;

5° Par une fédération sportive pour les personnes mentionnées au 16° de l'article L. 561-2.

La dissolution de la personne morale, la cessation d'activité ou la démission d'une personne mentionnée aux 8°, 9°, 9° bis, 10°, 11°, 15° et 16° de l'article L. 561-2 ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure de sanction à son encontre si les faits qui lui sont reprochés ont été commis pendant qu'elle était en activité.

- **Article L. 561-39**

*Modifié par [Ordonnance n°2016-1635 du 1er décembre 2016 - art. 7](#)*

I. - La Commission nationale des sanctions est composée d'un conseiller d'Etat, président, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, d'un conseiller à la Cour de cassation, désigné par le premier président de la Cour de cassation et d'un conseiller-maître à la Cour des comptes, désigné par le premier président de la Cour des comptes, ainsi que de quatre personnalités qualifiées en matière juridique ou économique.

II. - Le président et les membres de la commission ainsi que leurs suppléants sont nommés par décret pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Ils sont tenus au secret professionnel.

III. - La commission statue à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

IV.-Le secrétaire général de la commission est nommé après avis du président, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre de l'intérieur.

V. - Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions de fonctionnement de la commission.

- **Article L. 561-40**

*Modifié par [Ordonnance n°2016-1635 du 1er décembre 2016 - art. 7](#)*

I.-La Commission nationale des sanctions peut prononcer l'une des sanctions administratives suivantes :

1° L'avertissement ;

2° Le blâme ;

3° L'interdiction temporaire d'exercice de l'activité ou d'exercice de responsabilités dirigeantes au sein d'une personne morale exerçant cette activité pour une durée n'excédant pas cinq ans ;

4° Le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle.

La sanction prévue au 3° peut être assortie du sursis. Si, dans le délai de cinq ans à compter du prononcé de la sanction, la personne sanctionnée commet une infraction ou une faute entraînant le prononcé d'une nouvelle sanction, celle-ci entraîne, sauf décision motivée, l'exécution de la première sanction sans confusion possible avec la seconde.

La commission peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire dont le montant ne peut être supérieur à cinq millions d'euros ou, lorsque l'avantage retiré du manquement peut être déterminé, au double de ce dernier. Les sommes sont recouvrées par le Trésor public.

En cas de manquement par une personne mentionnée à l'article L. 561-37 à tout ou partie des obligations lui incombant en vertu du présent titre, la Commission nationale des sanctions peut également sanctionner les dirigeants de cette personne ainsi que les autres personnes physiques salariées, préposées, ou agissant pour le compte de cette personne, du fait de leur implication personnelle dans ces manquements.

II.-Le montant et le type de la sanction infligée au titre du présent article sont fixés en tenant compte, notamment, le cas échéant :

1° De la gravité et de la durée des manquements ;

2° Du degré de responsabilité de l'auteur des manquements, de sa situation financière, de l'importance des gains qu'il a obtenus ou des pertes qu'il a évitées, de son degré de coopération lors du contrôle et de la procédure devant la commission ainsi que des manquements qu'il a précédemment commis ;

3° S'ils peuvent être déterminés, des préjudices subis par des tiers du fait des manquements.

III.-Dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, la décision de la commission, le cas échéant le recours contre cette décision, l'issue du recours, la décision d'annulation d'une sanction précédemment imposée sont rendus publics dans les publications, journaux ou supports désignés par la commission dans un format proportionné à la faute commise et à la sanction infligée. Les frais sont supportés par les personnes sanctionnées.

Toutefois, les décisions de la commission sont publiées de manière anonyme dans les cas suivants :

1° Lorsque la publication sous une forme non anonyme compromettrait une enquête pénale en cours ;

2° Lorsqu'il ressort d'éléments objectifs et vérifiables fournis par la personne sanctionnée que le préjudice qui résulterait pour elle d'une publication sous une forme non anonyme serait disproportionné.

Lorsque les situations mentionnées aux 1° et 2° sont susceptibles de cesser d'exister dans un court délai, la commission peut décider de différer la publication pendant ce délai.

La commission peut décider de mettre à la charge de la personne sanctionnée tout ou partie des frais occasionnés par les mesures de contrôle ayant permis la constatation des faits sanctionnés.

- **Article L. 561-43**

*Créé par [Ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 - art. 2](#)*

Les recours formés contre les décisions de la Commission nationale des sanctions sont des recours de pleine juridiction.

- **Article L. 561-44**

*Créé par Ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 - art. 2*

Les conditions d'application de la présente sous-section, notamment les conditions de récusation des membres de la Commission nationale des sanctions, sont définies par décret en Conseil d'Etat.

### **3. Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes**

- **Article 1er**

Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi.

La loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

### **4. Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes**

- **Article 1er**

Les titres Ier à IV de la présente loi constituent le statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes dont la liste est annexée à la présente loi.

- **Article 8**

Nul ne peut être membre de plusieurs autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes. Toutefois, lorsque la loi prévoit qu'une de ces autorités est représentée au sein d'une autre de ces autorités ou qu'elle en désigne un des membres, elle peut désigner ce représentant ou ce membre parmi ses propres membres.

Le mandat de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante est incompatible avec les fonctions au sein des services d'une de ces autorités.

Au sein d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, le mandat de membre du collège est incompatible avec celui de membre d'une commission des sanctions ou de règlement des différends et des sanctions.

Au sein du collège d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, certains membres peuvent faire partie d'une formation restreinte, seule compétente pour prononcer des sanctions. Dans ce cas, ils ne peuvent pas participer aux délibérations du collège qui engagent les poursuites.

## **D. Dispositions réglementaires**

### **1. Code monétaire et financier (en vigueur)**

Livre V : Les prestataires de services

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

Chapitre Ier : Obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Section 7 : Contrôle du respect des obligations et Commission nationale des sanctions

*Section créé par Décret n°2009-1535 du 10 décembre 2009 définissant les modalités de contrôle du respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par les*

## **Sous-section 2 : La Commission nationale des sanctions**

### **Article R. 561-43**

I. - Les quatre personnalités qualifiées, membres de la Commission nationale des sanctions, et leurs suppléants sont nommés par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie, après avis du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de l'intérieur.

### **Article R. 561-44**

Le président de la Commission nationale des sanctions convoque ses séances.

La commission ne peut délibérer que si cinq au moins de ses membres, titulaires ou suppléants, sont présents.

### **Article R. 561-45**

Le secrétariat général de la Commission nationale des sanctions est assuré par un secrétaire général assisté, le cas échéant, par un secrétaire général adjoint, désignés, sur proposition du président de la commission, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre de l'intérieur.

Le secrétaire général instruit les affaires soumises à l'examen de la commission et assure le suivi de l'exécution de ses décisions.

Il dirige le personnel de la commission, mis à disposition de celle-ci par le ministre chargé de l'économie ou le ministre de l'intérieur, avec l'accord du président de la commission.

### **Article R. 561-46**

Le président, les membres de la Commission nationale des sanctions et leurs suppléants perçoivent une indemnité par séance de la commission à laquelle ils participent. Le taux de l'indemnité ainsi que le plafond annuel des indemnités sont fixés par arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget.

### **Article R. 561-47**

I. - Lorsque la Commission nationale des sanctions est saisie, en application de l'article L. 561-38, sur le fondement d'un rapport de contrôle établi dans les conditions prévues aux articles R. 561-39 et R. 561-40, la notification des griefs prévue à l'article L. 561-41 est faite, par les soins du secrétaire général, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Elle est accompagnée d'une copie du rapport de contrôle.

II. - La personne mise en cause adresse ses observations écrites à la commission dans un délai de trente jours à compter de la réception de la lettre recommandée lui notifiant les griefs. La notification mentionne ce délai et précise que l'intéressé peut prendre connaissance et copie des autres pièces du dossier auprès de la commission et, à cette fin, se faire assister ou représenter par la personne de son choix.

### **Article R. 561-48**

Le président de la Commission nationale des sanctions convoque la personne mise en cause pour l'entendre, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours à compter de l'expiration du délai mentionné au II de l'article R. 561-47. La personne entendue peut se faire assister par son conseil.

### **Article R. 561-49**

I. - La composition de la Commission nationale des sanctions est communiquée à la personne mise en cause, qui peut demander la récusation de l'un de ses membres, s'il existe une raison sérieuse de douter de l'impartialité de celui-ci.

La demande de récusation est déposée au secrétariat général, par la personne mise en cause ou son mandataire, dans un délai de huit jours à compter de la découverte du motif de récusation. La demande doit, à peine d'irrecevabilité, viser nominativement le membre concerné de la commission, indiquer avec précision les motifs de la récusation et être accompagnée des pièces propres à la justifier.

Il est délivré récépissé de la demande.

II. - Le membre de la commission qui fait l'objet de la demande de récusation reçoit copie de celle-ci. Dans les huit jours de cette communication, il fait connaître par écrit soit son acquiescement à la récusation, soit les motifs pour lesquels il s'y oppose. S'il acquiesce, la commission statue sur l'affaire litigieuse en son absence.

S'il conteste les motifs de la récusation ou ne répond pas, la demande de récusation est examinée par la commission sans sa participation. Il est alors remplacé par son suppléant.

La commission se prononce sur la demande de récusation par une décision non motivée.

La décision prise par la commission sur la demande de récusation ne peut être contestée devant une juridiction qu'avec la décision de sanction.

- **Article R. 561-50**

La séance de la Commission nationale des sanctions est publique à la demande de la personne mise en cause. Toutefois, le président peut interdire au public l'accès de la salle pendant tout ou partie de la séance pour préserver l'ordre public ou lorsque la publicité est susceptible de porter atteinte au secret des affaires ou à tout autre secret protégé par la loi.

Il est établi un procès-verbal de la séance par le secrétaire de séance, désigné par le président. Le procès-verbal est signé par le président et les membres de la commission, ainsi que par le secrétaire de séance.

La décision, signée par le président et les membres de la commission, est notifiée à la personne concernée dans les meilleurs délais, par lettre recommandée avec demande d'accusé de réception.

## **E. Droit de l'Union européenne**

### **a. Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme**

[Texte complet](#)

considérant ce qui suit:

(37) La présente directive établit des règles détaillées en matière d'obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, y compris en matière d'obligations de vigilance renforcées en ce qui concerne les clients ou les relations d'affaires présentant un risque élevé, telles que la mise en place de procédures appropriées afin de déterminer si une personne est politiquement exposée, ainsi que d'autres obligations plus précises, telles que la mise en place de procédures et de mesures de gestion du respect des obligations. Chaque établissement et personne soumis à la présente directive devra satisfaire à l'ensemble de ces obligations, les États membres étant censés adapter les modalités de mise en œuvre de ces dispositions en fonction des spécificités des différentes professions et des différences d'échelle et de taille présentées par les établissements et les personnes soumis à la présente directive.

- **Article 2**

2801. La présente directive s'applique aux:

1) établissements de crédit;

2) établissements financiers;

3) personnes morales ou physiques suivantes, dans l'exercice de leur activité professionnelle:

a) les commissaires aux comptes, experts-comptables externes et conseillers fiscaux;

b) les notaires et autres membres de professions juridiques indépendantes, lorsqu'ils participent, au nom de leur client et pour le compte de celui-ci, à toute transaction financière ou immobilière ou lorsqu'ils assistent leur client dans la préparation ou la réalisation de transactions portant sur:

i) l'achat et la vente de biens immeubles ou d'entreprises commerciales;

ii) la gestion de fonds, de titres ou d'autres actifs appartenant au client;

iii) l'ouverture ou la gestion de comptes bancaires, d'épargne ou de portefeuilles;



- iv) l'organisation des apports nécessaires à la constitution, à la gestion ou à la direction de sociétés;
  - v) la constitution, la gestion ou la direction de fiducies (trusts), de sociétés ou de structures similaires;
  - c) les prestataires de services aux sociétés et fiducies qui ne relèvent pas déjà du point a) ou du point b);
  - d) les agents immobiliers;
  - e) d'autres personnes physiques ou morales négociant des biens, seulement dans la mesure où les paiements sont effectués en espèces pour un montant de 15 000 EUR au moins, que la transaction soit effectuée en une fois ou sous la forme d'opérations fractionnées qui apparaissent liées;
  - f) les casinos.
2. Les États membres peuvent décider que les personnes morales et physiques qui exercent une activité financière à titre occasionnel ou à une échelle très limitée et où il y a peu de risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ne relèvent pas du champ d'application de l'article 3, paragraphes 1 ou 2.

## CHAPITRE II

### OBLIGATIONS DE VIGILANCE À L'ÉGARD DE LA CLIENTÈLE

#### SECTION 1

##### Dispositions générales

###### - **Article 6**

Les États membres interdisent à leurs établissements de crédit et autres établissements financiers de tenir des comptes anonymes ou des livrets d'épargne anonymes. Par dérogation à l'article 9, paragraphe 6, les États membres exigent dans tous les cas que les titulaires et les bénéficiaires de comptes anonymes ou de livrets d'épargne anonymes existants soient soumis aux mesures de vigilance à l'égard de la clientèle dès que possible et, en tout état de cause, avant que ces comptes ou livrets ne soient utilisés de quelque façon que ce soit.

###### - **Article 7**

Les établissements et personnes soumis à la présente directive appliquent des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle dans les cas suivants:

- a) lorsqu'ils nouent une relation d'affaires;
- b) lorsqu'ils concluent, à titre occasionnel, une transaction d'un montant de 15 000 EUR au moins, que la transaction soit effectuée en une seule ou plusieurs opérations entre lesquelles un lien semble exister;
- c) lorsqu'il y a suspicion de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, indépendamment de tous seuils, exemptions ou dérogations applicables;
- d) lorsqu'il existe des doutes concernant la véracité ou la pertinence des données précédemment obtenues aux fins de l'identification d'un client.

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

1. Les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle comprennent:

- a) l'identification du client et la vérification de son identité, sur la base de documents, de données ou d'informations de source fiable et indépendante;
- b) le cas échéant, l'identification du bénéficiaire effectif et la prise de mesures adéquates et adaptées au risque pour vérifier son identité, de telle manière que l'établissement ou la personne soumis à la présente directive ait l'assurance de connaître ledit bénéficiaire effectif, ainsi que, pour les personnes morales, les fiducies et les constructions juridiques similaires, la prise de mesures adéquates et adaptées au risque pour comprendre la structure de propriété et de contrôle du client;
- c) l'obtention d'informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires;
- d) l'exercice d'une vigilance constante de la relation d'affaires, notamment en examinant les transactions conclues pendant toute la durée de cette relation d'affaires et, si nécessaire, sur l'origine des fonds, de manière à vérifier

que ces transactions sont cohérentes par rapport à la connaissance qu'a l'établissement ou la personne concerné(e) de son client, de ses activités commerciales et de son profil de risque, et en tenant à jour les documents, données ou informations détenus.

2. Les établissements et personnes soumis à la présente directive appliquent chacune des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle énoncées au paragraphe 1, mais peuvent en ajuster la portée en fonction du risque associé au type de client, de relation d'affaires, de produit ou de transaction concerné. Les établissements et personnes soumis à la présente directive doivent être en mesure de prouver aux autorités compétentes visées à l'article 37, y compris aux organismes d'autorégulation, que l'étendue des mesures est appropriée au vu des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

#### Article 9

1. Les États membres exigent que la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif ait lieu avant l'établissement d'une relation d'affaires ou l'exécution de la transaction.

2. Par dérogation au paragraphe 1, les États membres peuvent autoriser que la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif ait lieu durant l'établissement d'une relation d'affaires s'il est nécessaire de ne pas interrompre l'exercice normal des activités et lorsqu'il y a un faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Dans de telles situations, ces mesures sont prises le plus tôt possible après le premier contact.

3. Par dérogation aux paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent, en ce qui concerne les activités d'assurance vie, autoriser la vérification de l'identité du bénéficiaire de la police d'assurance après l'établissement de la relation d'affaires. Dans ce cas, la vérification a lieu au plus tard au moment du paiement ou au moment où le bénéficiaire entend exercer les droits conférés par la police d'assurance.

4. Par dérogation aux paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent autoriser l'ouverture d'un compte bancaire à condition que des garanties suffisantes soient mises en place afin de faire en sorte que des transactions ne soient pas réalisées par le client ou pour son compte avant qu'il n'ait été complètement satisfait aux dispositions précitées.

5. Les États membres imposent à tout établissement ou personne concerné qui n'est pas en mesure de se conformer à l'article 8, paragraphe 1, points a) à c), de n'exécuter aucune transaction par compte bancaire, de n'établir aucune relation d'affaires ou de n'exécuter aucune transaction, ou de mettre un terme à la relation d'affaires et d'envisager de transmettre une déclaration sur le client concerné à la CRF, conformément à l'article 22.

Les États membres ne sont pas tenus d'imposer l'alinéa précédent dans les situations où les notaires, les membres des professions juridiques indépendantes, les commissaires aux comptes, les experts-comptables externes et les conseillers fiscaux sont en train d'évaluer la situation juridique de leur client ou exercent leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une procédure.

6. Les États membres exigent des établissements et personnes soumis à la présente directive qu'ils appliquent les procédures de vigilance à l'égard de la clientèle non seulement à tous leurs nouveaux clients, mais aussi, aux moments opportuns, à la clientèle existante en fonction de leur appréciation des risques.

#### Article 10

1. Les États membres imposent l'identification et la vérification de l'identité de tous les clients de casinos qui achètent ou vendent des plaques ou des jetons pour un montant de 2 000 EUR au moins.

2. En tout état de cause, les casinos soumis au contrôle des pouvoirs publics sont réputés satisfaire aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle si, avant ou dès l'entrée de la salle de jeu, ils procèdent à l'enregistrement, à l'identification et à la vérification de l'identité des clients, indépendamment des quantités de plaques ou de jetons qui sont achetés.

### - **SECTION 2 Obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle**

#### Article 11

1. Par dérogation à l'article 7, points a), b) et d), à l'article 8 et à l'article 9, paragraphe 1, les exigences qui y sont énoncées ne s'appliquent pas aux établissements et personnes soumis à la présente directive lorsque le client est un établissement financier ou de crédit soumis à la présente directive ou un établissement financier ou de crédit établi dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes à celles prévues par la présente directive, et dont le respect fait l'objet d'une surveillance.

2. Par dérogation à l'article 7, points a), b) et d), à l'article 8 et à l'article 9, paragraphe 1, les États membres peuvent autoriser les établissements et personnes soumis à la présente directive à ne pas appliquer les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle dans les cas suivants:

a) les sociétés cotées dont les valeurs sont admises à la négociation sur un marché réglementé au sens de la directive 2004/39/CE dans un État membre au moins et les sociétés cotées de pays tiers qui sont soumises à des exigences de publicité compatibles avec la législation communautaire;

b) les bénéficiaires effectifs de comptes groupés tenus par des notaires ou des membres d'une autre profession juridique indépendante établis dans un État membre ou un pays tiers, sous réserve qu'ils soient soumis à des exigences de lutte contre le blanchiment ou le financement du terrorisme satisfaisant aux normes internationales et que le respect de ces obligations soit contrôlé, et sous réserve que les informations relatives à l'identité du bénéficiaire effectif soient mises à la disposition des établissements agissant en qualité de dépositaires pour les comptes groupés, lorsqu'ils en font la demande;

c) les autorités publiques nationales,

ou à l'égard de tout autre client présentant un faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme qui satisfait aux critères techniques établis conformément à l'article 40, paragraphe 1, point b).

3. Dans les cas visés aux paragraphes 1 et 2, les établissements et les personnes soumis à la présente directive recueillent en toutes circonstances des informations suffisantes pour établir si le client remplit les conditions requises pour bénéficier d'une dérogation visée dans ces paragraphes.

4. Les États membres s'informent mutuellement et informent la Commission des cas dans lesquels ils estiment qu'un pays tiers remplit les conditions fixées aux paragraphes 1 ou 2 ou dans d'autres situations qui satisfont aux critères techniques établis conformément à l'article 40, paragraphe 1, point b).

5. Par dérogation à l'article 7, points a), b) et d), à l'article 8 et à l'article 9, paragraphe 1, les États membres peuvent autoriser les établissements et personnes soumis à la présente directive à ne pas appliquer les obligations de vigilance en ce qui concerne:

a) les polices d'assurance vie dont la prime annuelle ne dépasse pas 1 000 EUR ou dont la prime unique ne dépasse pas 2 500 EUR;

b) les contrats d'assurance retraite qui ne comportent pas de clause de rachat et qui ne peuvent être utilisés en garantie;

c) les régimes de retraite ou dispositifs similaires versant des prestations de retraite aux employés, pour lesquels les cotisations se font par déduction du salaire et dont les règles ne permettent pas aux bénéficiaires de transférer leurs droits;

d) la monnaie électronique au sens de l'article 1er, paragraphe 3, point b), de la directive 2000/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements (16) lorsque, si le support ne peut pas être rechargé, la capacité maximale de chargement du support n'est pas supérieure à 150 EUR; ou lorsque, si le support peut être rechargé, une limite de 2 500 EUR est fixée pour le montant total des transactions dans une année civile, sauf lorsqu'un montant d'au moins 1 000 EUR est remboursé dans la même année civile par le porteur comme indiqué à l'article 3 de la directive 2000/46/CE,

ou à l'égard de tout autre produit ou transaction présentant un faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme qui satisfait aux critères techniques établis conformément à l'article 40, paragraphe 1, point b).

## - **Article 12**

Lorsque la Commission adopte une décision conformément à l'article 40, paragraphe 4, les États membres interdisent aux établissements et aux personnes soumis à la présente directive d'appliquer des obligations simplifiées de vigilance à l'égard des établissements de crédit, des établissements financiers ou des sociétés cotées des pays tiers en question, ou d'autres entités dans les situations dans lesquelles il est satisfait aux critères techniques établis en conformité avec l'article 40, paragraphe 1, point b).

## F. Jurisprudence européenne

- [CEDH, 11 juin 2009, Affaire dubus s.a. c. France, \(Requête no 5242/04\)](#)

### b) Appréciation de la Cour

53. La Cour rappelle qu'aux fins de l'article 6 § 1, l'impartialité doit s'apprécier selon une démarche subjective, essayant de déterminer la conviction personnelle de tel juge en telle occasion, et aussi selon une démarche objective amenant à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (voir, entre autres, Hauschildt c. Danemark, 24 mai 1989, § 46, série A no 154 et De Cubber c. Belgique, 26 octobre 1984, § 24, série A no 86). Quant à la première, la requérante ne l'a pas soulevée devant la Cour. Au demeurant, l'impartialité personnelle d'un magistrat se présume jusqu'à la preuve du contraire, non fournie en l'espèce. Reste donc l'appréciation objective qui consiste à se demander si indépendamment de la conduite personnelle du juge, certains faits vérifiables autorisent à suspecter l'impartialité de ce dernier. En la matière, même les apparences peuvent revêtir de l'importance. Il y va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables, à commencer, au pénal, par les prévenus (Didier, précité).

54. Elle rappelle également que les notions d'indépendance et d'impartialité objective sont étroitement liées (Kleyn et autres c. Pays-Bas ([GC], nos 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, § 192, CEDH 2003-VI).

55. La Cour observe que la Commission bancaire exerce deux types de fonctions. La première est une fonction de contrôle, englobant un contrôle administratif et un pouvoir d'injonction, prévu par les articles L. 613-6, L. 613-15 et L. 613-16 du CMF selon lesquels « Le secrétariat général de la Commission bancaire, sur instruction de la Commission bancaire, effectue des contrôles sur pièces et place » et la Commission bancaire peut adresser une mise en garde, une recommandation ou une injonction. La seconde est disciplinaire et la Commission bancaire exerce son pouvoir de sanction en agissant à ce titre comme une « juridiction administrative ».

56. La Cour relève d'emblée l'imprécision des textes qui régissent la procédure devant la Commission bancaire, quant à la composition et aux prérogatives des organes appelés à exercer les différentes fonctions qui lui sont dévolues.

57. En particulier, il ne ressort pas du CMF, ni d'un éventuel règlement intérieur, de distinction claire entre les fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction dans l'exercice du pouvoir juridictionnel de la Commission bancaire. Or, si le cumul des fonctions d'instruction et de jugement peut être compatible avec le respect de l'impartialité garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, comme la Cour l'a jugé dans le cadre d'une procédure disciplinaire devant le Conseil des marchés financiers, autorité administrative indépendante similaire à la Commission bancaire, où était en cause la participation du rapporteur au délibéré du jugement (Didier, précité), ce cumul est subordonné à la nature et l'étendue des tâches du rapporteur durant la phase d'instruction, et notamment à l'absence d'accomplissement d'acte d'accusation de sa part. La Cour a rappelé à cette occasion que « le simple fait, pour un juge, d'avoir déjà pris des décisions avant le procès ne peut passer pour justifier en soi des appréhensions relativement à son impartialité. Ce qui compte est l'étendue des mesures adoptées par le juge avant le procès ».

58. La Cour doit donc rechercher si la Commission bancaire a pu décider de la sanction disciplinaire sans « préjugement », compte tenu des actes accomplis par elle au cours de la procédure.

59. Pour ce faire, la Cour rappellera brièvement le déroulement de la procédure disciplinaire en l'espèce. La décision de poursuivre et d'ouvrir une procédure à l'encontre de la requérante fut prise par procès-verbal du 28 septembre 2000 par le secrétaire général et la Commission bancaire tandis que la notification des griefs à son égard incombait à la Commission en la personne de son président le 24 novembre 2000 (paragraphe 12 et 13 ci-dessus). Quant à l'instruction de l'affaire, la Cour constate qu'elle n'est pas dévolue à une personne précise. La Commission s'est référée notamment au rapport d'inspection déposé par l'inspecteur R. et aux « analyses du secrétariat général » (paragraphe 11 et 13 ci-dessus). Au cours de la procédure juridictionnelle, le secrétariat général déposa un mémoire en réplique en réponse aux observations de la requérante (paragraphe 15 ci-dessus). Enfin, la décision de sanction fut prise par le président de la Commission bancaire et cinq membres de celle-ci après une audience publique et un délibéré. Le secrétaire général notifia à la requérante la sanction prononcée par la Commission (paragraphe 18 ci-dessus).

60. De cet enchaînement d'actes pris au cours de la procédure juridictionnelle, il résulte, de l'avis de la Cour, que la société requérante pouvait raisonnablement avoir l'impression que ce sont les mêmes personnes qui l'ont poursuivie et jugée. En témoigne particulièrement la phase d'ouverture de la procédure disciplinaire et de la notification des griefs où la confusion des rôles conforte ladite impression (paragraphe 12 et 13 ci-dessus). La requérante a pu nourrir des doutes sur la prise de décision par la Commission bancaire dès lors que celle-ci décida de la mise en accusation, formula les griefs à son encontre et finalement la sanctionna. La Cour s'accorde avec l'analyse du Conseil d'Etat, qui n'a pas remis en cause la faculté d'autosaisine de la Commission bancaire, mais qui l'a subordonnée au respect du principe d'impartialité (paragraphe 27 ci-dessus), mais elle croit

nécessaire d'encadrer plus précisément le pouvoir de se saisir d'office de manière à ce que soit effacée l'impression que la culpabilité de la requérante a été établie dès le stade de l'ouverture de la procédure.

A cela, il faut ajouter que le rôle du secrétaire général accentue la confusion soulignée ci-dessus, même s'il n'apparaît pas être intervenu dans la prise de décision de la sanction (voir, en sens inverse, paragraphe 28 ci-dessus, CE no 238169). En effet, aux termes de l'article L. 613-6 du CMF, le secrétariat général effectue les contrôles sur instruction de la Commission bancaire, et la procédure disciplinaire est précisément engagée au vu des irrégularités constatées dans le cadre du contrôle administratif ; le secrétariat général, par son secrétaire, intervient ensuite dans la procédure juridictionnelle en adressant des observations en réponse aux écritures de la partie poursuivie. Enfin, c'est bien au nom de la Commission bancaire qui, au final prononcera la sanction, que l'inspection a été diligentée.

61. En résumé, la Cour n'est pas convaincue par l'affirmation du Gouvernement sur l'existence d'une séparation organique au sein de la Commission bancaire. Elle estime que la requérante pouvait nourrir des doutes objectivement fondés quant à l'indépendance et l'impartialité de la Commission du fait de l'absence de distinction claire entre ses différentes fonctions.

62. Partant, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

- **CEDH, 23 avril 2015, Affaire Morice c. France (Requête no 29369/10)**

### **1. Principes généraux**

73. La Cour rappelle que l'impartialité se définit d'ordinaire par l'absence de préjugé ou de parti pris et peut s'apprécier de diverses manières. Selon la jurisprudence constante de la Cour, aux fins de l'article 6 § 1, l'impartialité doit s'apprécier selon une démarche subjective, en tenant compte de la conviction personnelle et du comportement du juge, c'est-à-dire en recherchant si celui-ci a fait preuve de parti pris ou préjugé personnel dans le cas d'espèce, ainsi que selon une démarche objective consistant à déterminer si le tribunal offrait, notamment à travers sa composition, des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à son impartialité (voir, par exemple, Kyprianou c. Chypre [GC], no 73797/01, § 118, CEDH 2005-XIII, et Micallef c. Malte [GC], no 17056/06, § 93, CEDH 2009).

74. Pour ce qui est de la démarche subjective, le principe selon lequel un tribunal doit être présumé exempt de préjugé ou de partialité est depuis longtemps établi dans la jurisprudence de la Cour (Kyprianou, précité, § 119, et Micallef, précité, § 94). L'impartialité personnelle d'un magistrat se présume jusqu'à preuve du contraire (Hauschildt c. Danemark, 24 mai 1989, § 47, série A no 154). Quant au type de preuve exigé, la Cour s'est par exemple efforcée de vérifier si un juge avait fait montre d'hostilité ou de malveillance pour des raisons personnelles (De Cubber c. Belgique, 26 octobre 1984, § 25, série A no 86).

75. Dans la très grande majorité des affaires soulevant des questions relatives à l'impartialité, la Cour a eu recours à la démarche objective (Micallef, précité, § 95). La frontière entre l'impartialité subjective et l'impartialité objective n'est cependant pas hermétique car non seulement la conduite même d'un juge peut, du point de vue d'un observateur extérieur, entraîner des doutes objectivement justifiés quant à son impartialité (démarche objective), mais elle peut également toucher à la question de sa conviction personnelle (démarche subjective) (Kyprianou, précité, § 119). Ainsi, dans des cas où il peut être difficile de fournir des preuves permettant de réfuter la présomption d'impartialité subjective du juge, la condition d'impartialité objective fournit une garantie importante supplémentaire (Pullar c. Royaume-Uni, 10 juin 1996, § 32, Recueil des arrêts et décisions 1996-III).

76. Pour ce qui est de l'appréciation objective, elle consiste à se demander si, indépendamment de la conduite personnelle du juge, certains faits vérifiables autorisent à suspecter l'impartialité de ce dernier. Il en résulte que, pour se prononcer sur l'existence, dans une affaire donnée, d'une raison légitime de redouter d'un juge ou d'une juridiction collégiale un défaut d'impartialité, l'optique de la personne concernée entre en ligne de compte mais ne joue pas un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si l'on peut considérer les appréhensions de l'intéressé comme objectivement justifiées (Micallef, précité, § 96).

77. L'appréciation objective porte essentiellement sur les liens hiérarchiques ou autres entre le juge et d'autres acteurs de la procédure (Micallef, précité, § 97). Il faut en conséquence décider dans chaque cas d'espèce si la nature et le degré du lien en question sont tels qu'ils dénotent un manque d'impartialité de la part du tribunal (Pullar, précité, § 38).

78. En la matière, même les apparences peuvent revêtir de l'importance ou, comme le dit un adage anglais, « *justice must not only be done, it must also be seen to be done* » (il faut non seulement que justice soit faite, mais aussi qu'elle le soit au vu et au su de tous) (De Cubber, précité, § 26). Il y va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables. Tout juge dont on peut légitimement craindre un manque d'impartialité doit donc se déporter (Castillo Algar c. Espagne, 28 octobre 1998, § 45, Recueil 1998-VIII, et Micallef, précité, § 98).

## **B. Appréciation de la Cour**

37. La Cour rappelle que les principes généraux permettant d'apprécier le respect de l'exigence d'impartialité ont été récemment résumés dans l'arrêt *Morice c. France* ([GC], no 29369/10, §§ 73-78, 23 avril 2015). Elle rappelle également avoir déjà eu l'occasion d'appliquer ces principes à des autorités de régulation françaises, et notamment au Conseil des marchés financiers (*Didier c. France* (déc.), no 58188/00, 27 août 2002), à la Commission des sanctions de l'AMF (*Messier*, précité), ainsi qu'à la Commission bancaire saisie d'une procédure disciplinaire (*Dubus S.A. c. France*, no 5242/04, §§ 53-62, 11 juin 2009) et à la COB avant que l'AMF ne soit créée (*Vernes c. France*, no 30183/06, §§ 41-44, 20 janvier 2011).

38. En ce qui concerne l'aspect subjectif de l'impartialité de la Commission des sanctions, laquelle se présume jusqu'à la preuve du contraire, la Cour constate que rien n'indique en l'espèce un quelconque préjugé ou parti pris de la part de ses membres et du rapporteur désigné parmi ceux-ci. Le fait que la Commission des sanctions ait partagé l'avis du Président de l'AMF quant à la compréhension des textes en cause ne saurait à lui seul mettre en doute son impartialité (voir, *mutatis mutandis*, *Previti c. Italie* (déc.), no 1845/08, § 53, 12 février 2013, et *Grande Stevens et autres c. Italie*, nos 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 et 18698/10, § 135, 4 mars 2014).

39. Quant à l'impartialité objective, la Cour rappelle que celle-ci est étroitement liée à la notion d'indépendance (*Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], nos 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, § 192, CEDH 2003-VI, et *Dubus S.A.*, précité, § 54). Pour déterminer si un « tribunal » peut passer pour « indépendant », il faut prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance (*Kleyn et autres*, précité, § 190, et *Grande Stevens et autres*, précité, §§ 132-137).

40. À ce sujet, la Cour constate que les dispositions du droit interne régissant l'organisation et la procédure de sanction au sein de l'AMF opèrent une séparation claire et étanche entre les organes de contrôle, d'enquête et de poursuite, d'une part, et l'organe de jugement, d'autre part. Le déclenchement de la procédure de sanction relève ainsi du Collège, lequel peut notamment être saisi, comme en l'espèce, par un rapport de contrôle ou d'enquête établi sous l'autorité du secrétaire général de l'AMF. Le Collège notifie les griefs aux personnes mises en cause et transmet parallèlement cette notification à la Commission des sanctions, seule compétente pour apprécier l'existence des manquements et prononcer le cas échéant une sanction disciplinaire et/ou administrative. L'instruction de l'affaire devant ce dernier organe est assurée par l'un de ses membres désigné en qualité de rapporteur (paragraphe 29-30 ci-dessus).

41. La qualité de membre de la Commission est incompatible avec celle de membre du Collège. Les modalités et les conditions de nomination des membres de cette Commission garantissent plus généralement leur indépendance (paragraphe 29 ci-dessus). À ce titre, la Cour relève que figurent parmi les membres de la Commission des sanctions deux magistrats de la Cour de cassation et deux conseillers d'État, lesquels jouissent en droit interne de larges garanties destinées à les prémunir contre les pressions extérieures (voir, *mutatis mutandis*, *Piersack c. Belgique*, 1er octobre 1982, § 27, série A no 53).

42. La Cour ne voit dès lors pas de raison de s'éloigner de la conclusion à laquelle elle était déjà parvenue dans sa décision *Messier* (précité) et considère qu'il n'y a pas lieu de douter de l'indépendance de la Commission des sanctions et de son rapporteur par rapport aux autres organes de l'AMF.

43. La Cour estime ensuite que le fait pour la Commission des sanctions d'avoir demandé un supplément d'instruction et sollicité à cette occasion des observations complémentaires sur l'interprétation des dispositions en cause de la part du Président de l'AMF, pris en sa qualité de président de l'organe de poursuite, ne porte pas en soi atteinte à son impartialité, dès lors notamment que les requérants ont également été entendus et qu'ils ont pu discuter contradictoirement les observations complémentaires ainsi recueillies.

44. La Cour considère enfin que le fait que le Collège soit également, au sein de l'AMF, l'autorité principalement compétente pour édicter ou conférer un statut normatif aux règles dont la violation peut être sanctionnée par la Commission des sanctions ne porte pas non plus atteinte à l'impartialité de cette dernière instance, laquelle jouit d'une indépendance et d'une plénitude de juridiction pour apprécier la portée de ces règles et l'existence d'un manquement à celles-ci.

45. Il en va de même de la possibilité pour la Commission des sanctions et son rapporteur d'être assistés par les services administratifs de l'AMF, placés statutairement sous l'autorité du secrétaire général de l'Autorité. En effet, lorsqu'ils apportent leur assistance technique à la Commission des sanctions, ces agents lui sont fonctionnellement soumis et doivent agir sur l'instruction de ses membres, pour contribuer à la mission dont cet organe est investi, dans le respect des exigences d'indépendance et d'impartialité qui incombent à ce dernier.

46. Partant, la Cour ne constate l'existence d'aucune apparence de violation du principe d'impartialité.

## **II. Constitutionnalité de la disposition contestée**

### **A. Normes de référence**

#### **1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**

- **Article 16**

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

## **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

### **1. Sur le droit au recours effectif, les droits de la défense et le droit à un procès équitable**

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

24. Considérant, en deuxième lieu, que, si le principe des droits de la défense qui résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789 impose le respect d'une procédure contradictoire dans les cas de licenciement prononcé pour un motif disciplinaire, il ne résulte pas de ce principe qu'une telle procédure devrait être respectée dans les autres cas de licenciement ;

- **Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information**

En ce qui concerne le droit au recours effectif, les droits de la défense et le droit à un procès équitable :

11. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : " Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution " ; que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition ;

- **Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social**

24. Considérant, par ailleurs, que l'article 37 de la Constitution, selon lequel : " Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ", n'a pas pour effet de dispenser le pouvoir réglementaire du respect des exigences constitutionnelles ; qu'en l'espèce, il lui appartient, sous le contrôle du juge administratif, de fixer les modalités d'indemnisation des conseillers prud'hommes dans l'intérêt du bon emploi des deniers publics et d'une bonne administration de la justice, qui découlent des articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789, sans porter atteinte à l'impartialité et à l'indépendance de la juridiction garanties par son article 16 ;

### **2. Sur les garanties de l'article 16 de la déclaration de 1789 applicables aux autorités administratives ayant un pouvoir de sanction**

- **Décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011 - Banque populaire Côte d'Azur [Pouvoir disciplinaire de la Commission bancaire]**

6. Considérant que, selon la société requérante, en ne prévoyant pas de séparation des pouvoirs de poursuite et de sanction au sein de la commission bancaire, ces dispositions méconnaissent les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que les principes d'indépendance et d'impartialité sont indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles ;

8. Considérant que **les dispositions contestées, 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, méconnaissent le principe d'impartialité des juridictions** et, par suite, doivent être déclarées contraires à la Constitution ;



- **Décision n° 2012-250 QPC du 08 juin 2012, M. Christian G. [Composition de la commission centrale d'aide sociale]**

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que les principes d'indépendance et d'impartialité sont indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles ;

4. Considérant que la commission centrale d'aide sociale est une juridiction administrative spécialisée, compétente pour examiner les recours formés contre les décisions rendues par les commissions départementales d'aide sociale ; que le quatrième alinéa de l'article L. 134 2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que sont membres des sections ou sous-sections de cette juridiction des fonctionnaires désignés par le ministre chargé de l'action sociale ; que le sixième alinéa de cet article permet au ministre chargé de l'aide sociale de nommer comme rapporteurs des fonctionnaires des administrations centrales des ministères, chargés d'instruire les dossiers soumis à la commission et ayant voix délibérative ; que le septième alinéa prévoit que le même ministre peut nommer comme commissaires du gouvernement chargés de prononcer leurs conclusions sur les dossiers des fonctionnaires du ministère chargé de l'aide sociale ;

5. Considérant, d'une part, que ni l'article L. 134-2 du code de l'action sociale et des familles ni aucune autre disposition législative applicable à la commission centrale d'aide sociale n'institue les garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance des fonctionnaires membres des sections ou sous sections, rapporteurs ou commissaires du gouvernement de la commission centrale d'aide sociale ; que ne sont pas davantage instituées les garanties d'impartialité faisant obstacle à ce que des fonctionnaires exercent leurs fonctions au sein de la commission lorsque cette juridiction connaît de questions relevant des services à l'activité desquels ils ont participé ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la référence aux fonctionnaires figurant aux quatrième, sixième et septième alinéas de l'article L. 134-2 du code de l'action sociale et des familles est contraire à la Constitution ; que, par suite, doivent être déclarés contraires à la Constitution les mots « fonctionnaires ou », figurant au quatrième alinéa de l'article L. 134 2 du code de l'action sociale et des familles, les mots : « soit parmi les fonctionnaires des administrations centrales des ministères », figurant au sixième alinéa, ainsi que les mots « et les fonctionnaires du ministère chargé de l'aide sociale », figurant au septième alinéa ;

- **Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012 - Société Groupe Canal Plus et autre [Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction]**

- SUR LE PARAGRAPHE II DE L'ARTICLE L. 461-1, L'ARTICLE L. 461-3 ET LE PARAGRAPHE III DE L'ARTICLE L. 462-5 DU CODE DE COMMERCE :

14. Considérant que, selon les sociétés requérantes, les dispositions du paragraphe II de l'article L. 461-1, de l'article L. 461-3 et du paragraphe III de l'article L. 462-5 du code de commerce, qui ne garantiraient pas la séparation entre les formations de l'Autorité de la concurrence chargées de délivrer les autorisations de concentration et celles chargées de prononcer des sanctions à l'occasion du contrôle des opérations de concentration non plus que la séparation des pouvoirs de poursuite et de sanction des opérations de concentration au sein de l'Autorité de la concurrence, méconnaissent les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

15. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

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

17. Considérant, en premier lieu, d'une part, que 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 ; que l'article L. 461-2 du même code prévoit les obligations auxquelles sont tenus les membres de l'autorité ; que 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 » ; que l'article L. 461-3 du même code fixe les règles de délibération de l'autorité ;

18. Considérant, d'autre part, qu'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 » ; qu'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 » ; que **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** ;

19. Considérant **qu'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** ;

20. Considérant, en second lieu, que 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 ; que 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 ; que 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 ; que 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 ; que 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 ;

21. Considérant **qu'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** ; que, 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 ;

- **Décision n° 2013-331 QPC du 05 juillet 2013 - Société Numéricâble SAS et autre [Pouvoir de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes]**

9. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

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

11. Considérant que les dispositions contestées 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 oeuvre ; que 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 » ; que 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 ; qu'ainsi **ces dispositions confient au directeur général l'exercice des poursuites devant cette Autorité** ;

12. Considérant que, 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 ; que, 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 ; que, 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** ; que celles de ces dispositions qui sont de nature législative doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-359 OPC du 13 décembre 2013 - Société Sud Radio Services et autre [Mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel]**

2. Considérant que, selon les sociétés requérantes, en ne garantissant pas la séparation des pouvoirs de poursuite et d'instruction et des pouvoirs de sanction au sein du Conseil supérieur de l'audiovisuel, les dispositions contestées portent atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité ainsi qu'aux droits de la défense qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

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

. Considérant que les dispositions contestées ont pour origine l'article 19 de la loi du 17 janvier 1989 susvisée ; que le Conseil constitutionnel a spécialement examiné l'ensemble des dispositions de cet article dans les considérants 20 à 42 de la décision du 17 janvier 1989 susvisée et les a déclarées conformes à la Constitution ; que, postérieurement à cette déclaration de conformité à la Constitution, l'ensemble des modifications introduites dans l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 par l'article 5 de la loi du 1er février 1994 susvisée, par l'article 71 de la loi du 1er août 2000 susvisée, par les articles 37 et 78 de la loi du 9 juillet 2004 susvisée, par l'article 57 de la loi du 5 mars 2009 susvisée et par l'article 27 de la loi du 9 juillet 2010, ont eu pour objet d'étendre le champ tant des personnes soumises à la procédure de mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, que de celles qui peuvent le saisir d'une demande d'engager la procédure de mise en demeure et de modifier la référence aux principes législatifs dont le respect s'impose ; que la question prioritaire de constitutionnalité est donc recevable ;

5. Considérant que les dispositions contestées 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 la loi du 30 septembre 1986 ; que 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 ;

6. Considérant que 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, qui n'est pas renvoyé au Conseil constitutionnel ; que 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 ; qu'ainsi qu'il résulte de la décision du Conseil constitutionnel 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 » ; que la mise en demeure 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 ; que, dès lors, **la mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition ; que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 sont inopérants** ; que les dispositions contestées, qui ne sont contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

- **Décision n° 2015-489 QPC du 14 octobre 2015, Société Grands Moulins de Strasbourg SA et autre [Saisine d'office et sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil de la concurrence]**

- SUR L'ARTICLE L. 462-5 DU CODE DE COMMERCE :

2. Considérant qu'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 » ;

3. Considérant que, selon la société Grands Moulins de Strasbourg SA et la société Axiane Meunerie SAS, en permettant au Conseil de la concurrence de se saisir d'office de certaines pratiques anticoncurrentielles qui peuvent ensuite être sanctionnées par cette autorité, les dispositions contestées n'assurent pas une séparation des pouvoirs de poursuite et de sanction de ces pratiques ; qu'il en résulterait une atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité qui s'imposent à une autorité administrative indépendante exerçant des pouvoirs de sanction ;

4. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « se saisir d'office ou » figurant à l'article L. 462-5 du code de commerce ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

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

7. Considérant que 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 ; que, dès lors, elle ne le conduit pas à préjuger la réalité des pratiques susceptibles de donner lieu au prononcé de sanctions ; que 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 ; que 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 ; que 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 ; que, 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 ;

8. Considérant que, 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 ; que ces dispositions, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;