



Décision n° 2021 - 831 DC

**Loi organique relative à la modernisation de la gestion
des finances publiques**

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel – 2022

Sommaire

Article 26 (ex 11) : *Pouvoirs des commission des finances*3

Table des matières

Article 26 (ex 11) : Pouvoirs des commissions des finances	3
A. Normes de référence.....	3
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....	3
- Article 2	3
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	4
Sur le droit au respect de la vie privée.....	4
- Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999-Loi portant création d'une couverture maladie universelle 4	
- Décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011-Loi organique relative au Défenseur des droits	4
- Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015-Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques	5
- Décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2016-Société Brenntag [Droit de communication de documents des agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence et des fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l'économie]	6
- Décision n° 2021-917 QPC du 11 juin 2021-Union nationale des syndicats autonomes de la fonction publique [Accès aux données médicales des fonctionnaires lors de l'instruction des demandes de congé pour incapacité temporaire imputable au service]	7
- Décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021-Loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire.....	7

Article 26 (ex 11) : *Pouvoirs des commissions des finances*

A. Normes de référence

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

- **Article 2**

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

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

Sur le droit au respect de la vie privée

Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999-Loi portant création d'une couverture maladie universelle

. En ce qui concerne l'article 36 :

43. Considérant que l'article 36 modifie les articles L. 161-31 et L. 162-1-6 du code de la sécurité sociale relatifs au contenu et à l'utilisation d'une "carte électronique individuelle inter-régimes" ainsi qu'à sa délivrance à tout bénéficiaire de l'assurance maladie ;

44. Considérant que les requérants font grief à ce dispositif de porter atteinte au respect de la vie privée ; qu'ils font valoir que le système informatisé de transmission d'informations relatives à la santé des titulaires de la carte ne présente pas toutes les garanties et " comporte le risque d'être déjoué " ;

45. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : " Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. " ; que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée ;

46. Considérant qu'aux termes du I de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale, la carte électronique individuelle " doit permettre d'exprimer de manière précise l'accord du titulaire ou de son représentant légal pour faire apparaître les éléments nécessaires non seulement à la coordination des soins mais aussi à un suivi sanitaire " ; que le II du même article dispose : " Dans l'intérêt de la santé du patient, cette carte comporte un volet de santé... destiné à ne recevoir que les informations nécessaires aux interventions urgentes ainsi que les éléments permettant la continuité et la coordination des soins " ; qu'en vertu du I de l'article L.162-1-6 du code de la sécurité sociale, l'inscription, sur la carte, de ces informations est subordonnée dans tous les cas à l'accord du titulaire ou, s'agissant d'un mineur ou d'un majeur incapable, de son représentant légal ; que les personnes habilitées à donner cet accord peuvent, par ailleurs, " conditionner l'accès à une partie des informations contenues dans le volet de santé à l'utilisation d'un code secret qu'elles auront-elles-mêmes établi " ; que l'intéressé a accès au contenu du volet de santé par l'intermédiaire d'un professionnel de santé habilité ; qu'il dispose du droit de rectification, du droit d'obtenir la suppression de certaines mentions et du droit de s'opposer à ce que, en cas de modification du contenu du volet de santé, certaines informations soient mentionnées ; qu'en outre, il appartiendra à un décret en Conseil d'État, pris après avis public et motivé du Conseil national de l'Ordre des médecins et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, de fixer la nature des informations portées sur le volet de santé, les modalités d'identification des professionnels ayant inscrit des informations sur ce volet, ainsi que les conditions dans lesquelles, en fonction des types d'information, les professionnels de santé seront habilités à consulter, inscrire ou effacer les informations ; que la méconnaissance des règles permettant la communication d'informations figurant sur le volet de santé, ainsi que celle des règles relatives à la modification des informations, seront réprimées dans les conditions prévues par le VI de l'article L. 162-1-6 du code de la sécurité sociale ; que les sanctions pénales prévues par ces dernières dispositions s'appliqueront sans préjudice des dispositions de la section V du chapitre VI du titre II du livre deuxième du code pénal intitulée " Des atteintes aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques " ; qu'enfin, le législateur n'a pas entendu déroger aux dispositions de l'article 21 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée relatives aux pouvoirs de surveillance et de contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;

47. Considérant que l'ensemble des garanties dont est assortie la mise en œuvre des dispositions de l'article 36 de la loi, au nombre desquelles il convient de ranger les caractéristiques assurant la sécurité du système, sont de nature à sauvegarder le respect de la vie privée ;

Décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011-Loi organique relative au Défenseur des droits

14. Considérant que le chapitre III, relatif aux pouvoirs du Défenseur des droits, comprend les articles 24 à 36 ; qu'il fixe les conditions dans lesquelles le Défenseur des droits décide de donner suite à une réclamation et peut, pour l'accomplissement de sa mission, formuler des recommandations, engager des actions de communication ou d'information, rechercher la résolution amiable de différends, proposer une transaction, notamment en matière de discrimination, ou saisir l'autorité compétente pour engager des poursuites disciplinaires ou pénales ;

15. Considérant, en particulier, qu'aux termes de l'article 29 de la loi organique : « Le Défenseur des droits peut saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires des faits dont il a connaissance et qui

lui paraissent de nature à justifier une sanction.

« Cette autorité informe le Défenseur des droits des suites réservées à sa saisine et, si elle n'a pas engagé de procédure disciplinaire, des motifs de sa décision.

« À défaut d'information dans le délai qu'il a fixé ou s'il estime, au vu des informations reçues, que sa saisine n'a pas été suivie des mesures nécessaires, le Défenseur des droits peut établir un rapport spécial qui est communiqué à l'autorité mentionnée au premier alinéa. Il peut rendre publics ce rapport et, le cas échéant, la réponse de cette autorité selon des modalités qu'il détermine.

« L'alinéa précédent ne s'applique pas à la personne susceptible de faire l'objet de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature prévue à l'avant-dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution » ;

16. Considérant que l'article 16 de la Déclaration de 1789 et l'article 64 de la Constitution garantissent l'indépendance de l'ensemble des juridictions ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative ; que les attributions du Défenseur des droits en matière disciplinaire ne sauraient le conduire à remettre en cause cette indépendance qui, dans ce domaine, est garantie par les procédures particulières qui leur sont propres ; que, notamment, les conditions dans lesquelles la responsabilité disciplinaire des magistrats de l'ordre judiciaire peut être engagée sont prévues par l'article 65 de la Constitution ; que, dès lors, les dispositions de l'article 29 ne sauraient autoriser le Défenseur des droits à donner suite aux réclamations des justiciables portant sur le comportement d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions ; qu'elles ont pour seul effet de lui permettre d'aviser le ministre de la justice de faits découverts à l'occasion de l'accomplissement de ses missions et susceptibles de conduire à la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat ; que, sous ces réserves, les dispositions de l'article 29 ne sont pas contraires aux exigences constitutionnelles précitées ;

17. Considérant que les autres dispositions du titre III, qui ont été adoptées sur le fondement du troisième alinéa de l'article 71-1 de la Constitution, sont conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015-Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

. En ce qui concerne le 7° du paragraphe I et le paragraphe II :

60. Considérant que le paragraphe II insère un paragraphe III *bis* à l'article L. 141-1 du code de la consommation aux termes duquel l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation peut rechercher et constater, dans les conditions fixées par les articles L. 450-1, L. 450-3 à L. 450-4, L. 450-7 et L. 450-8 du code de commerce, les manquements à l'obligation pour un avocat de conclure par écrit avec son client une convention d'honoraires ; que le 7° du paragraphe I insère un article 10-1 dans la loi du 31 décembre 1971 imposant à l'autorité administrative, lorsqu'elle fait usage des pouvoirs précités, d'en informer le bâtonnier du barreau concerné par écrit, au moins trois jours avant ;

61. Considérant que les députés requérants estiment que les dispositions contestées portent atteinte au secret professionnel des avocats et aux droits de la défense ;

62. Considérant que les dispositions de l'article 16 de la Déclaration de 1789 garantissent le respect des droits de la défense qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties ;

63. Considérant que les dispositions contestées permettent notamment aux agents de l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation d'accéder à des locaux utilisés à des fins professionnelles par un avocat ou d'exiger la communication par celui-ci de ses livres, factures et autres documents professionnels ; que ces investigations, conduites dans les conditions prévues par les articles précités du code de la consommation, ont pour seul objet de déterminer l'existence d'un manquement à l'obligation pour un avocat de conclure une convention d'honoraires dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi du 31 décembre 1971 ; que, par ailleurs, elles doivent être menées dans le respect du secret professionnel prévu à l'article 66-5 de cette même loi, lequel dispose que les consultations adressées par un avocat à son client ou destinées à celui-ci, les correspondances échangées entre le client et son avocat, entre l'avocat et ses confrères à l'exception pour ces dernières de celles portant la mention « officielle », les notes d'entretien et, plus généralement, toutes les pièces du dossier entre l'avocat et son client sont couvertes par le secret professionnel ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les droits de la défense et ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée ;

64. Considérant que le 7° du paragraphe I et le paragraphe II de l'article 51 sont conformes à la Constitution ;

[...]

- SUR CERTAINES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 58 :

98. Considérant que l'article 58 est relatif à la fixation des honoraires des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;

99. Considérant que le paragraphe II de cet article complète le paragraphe III bis de l'article L. 141-1 du code de la consommation tel qu'il résulte du paragraphe II de l'article 51 afin de permettre à l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation de rechercher et constater, dans les conditions fixées par les articles L. 450-1, L. 450-3 à L. 450-4, L. 450-7 et L. 450-8 du code de commerce, les manquements à l'obligation pour un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de conclure par écrit avec son client une convention d'honoraires ; que le deuxième alinéa du 2^o du paragraphe I de l'article 58 insère un article 15-1 dans l'ordonnance du 10 septembre 1817 imposant à l'autorité administrative, lorsqu'elle fait usage des pouvoirs précités, d'en informer le président du Conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation par écrit, au moins trois jours avant ;

100. Considérant que les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe du secret professionnel des avocats et les droits de la défense ;

101. Considérant que les dispositions contestées permettent aux agents de l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation d'accéder à des locaux utilisés à des fins professionnelles par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou d'exiger la communication par celui-ci de ses livres, factures et autres documents professionnels ; que ces investigations, conduites dans les conditions prévues par les articles précités du code de la consommation, ont pour seul objet de déterminer l'existence d'un manquement à l'obligation pour un avocat de conclure une convention d'honoraires dans les conditions prévues par l'article 15 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 tel qu'issu de la loi déferée ; que, par ailleurs, elles doivent être menées dans le respect du secret professionnel prévu à l'article 15-2 de cette même ordonnance tel qu'issu de la loi déferée, lequel dispose que les consultations adressées par un avocat à son client ou destinées à celui-ci, les correspondances échangées entre le client et son avocat, entre l'avocat et ses confrères à l'exception pour ces dernières de celles portant la mention « officielle », les notes d'entretien et, plus généralement, toutes les pièces du dossier entre l'avocat et son client sont couvertes par le secret professionnel ; que les dispositions contestées ne méconnaissent pas les droits de la défense et ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée ;

102. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 15-1 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 dans sa rédaction résultant du deuxième alinéa du 2^o du paragraphe I de l'article 58 et le paragraphe II de l'article 58 sont conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2016-552 OPC du 8 juillet 2016-Société Brenntag [Droit de communication de documents des agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence et des fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l'économie]**

– Sur les griefs tirés de la méconnaissance des droits garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789 :

6. Selon 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 ». Il résulte de ces dispositions qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction et que sont garantis le respect des droits de la défense et le droit à un procès équitable.

7. Si les dispositions contestées imposent de remettre aux agents habilités les documents dont ces derniers sollicitent la communication, elles ne leur confèrent ni un pouvoir d'exécution forcée pour obtenir la remise de ces documents, ni un pouvoir général d'audition ou un pouvoir de perquisition. Il en résulte que seuls les documents volontairement communiqués peuvent être saisis. La circonstance que le refus de communication des informations ou documents demandés puisse être à l'origine d'une injonction sous astreinte prononcée par l'Autorité de la concurrence, d'une amende administrative prononcée par cette autorité ou d'une sanction pénale ne confère pas une portée différente aux pouvoirs dévolus aux agents habilités par les dispositions contestées.

8. En premier lieu, le droit reconnu aux agents habilités d'exiger la communication d'informations et de documents, prévu par les dispositions contestées, ne saurait, en lui-même, méconnaître les droits de la défense.

9. En second lieu, d'une part, les demandes de communication d'informations et de documents formulées sur le fondement des dispositions contestées ne sont pas en elles-mêmes des actes susceptibles de faire grief. D'autre part, si une procédure est engagée contre une entreprise à la suite d'une enquête administrative pour pratique anticoncurrentielle ou si une astreinte ou une sanction est prononcée à l'encontre d'une entreprise, la légalité des demandes d'informations peut être contestée par voie d'exception. En outre, en cas d'illégalité de ces mesures, même en l'absence de décision faisant grief, le préjudice peut être réparé par le biais d'un recours indemnitaire. Il en résulte que les dispositions contestées ne portent pas atteinte au droit des personnes intéressées de faire contrôler, par les juridictions compétentes, la régularité des mesures d'enquête. Le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit donc être écarté.

10. En troisième lieu, il résulte de tout ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du droit à un procès équitable doit également être écarté.

- **Décision n° 2021-917 QPC du 11 juin 2021-Union nationale des syndicats autonomes de la fonction publique [Accès aux données médicales des fonctionnaires lors de l'instruction des demandes de congé pour incapacité temporaire imputable au service]**

– Sur le fond :

3. La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Ce droit requiert que soit observée une particulière vigilance dans la communication des données à caractère personnel de nature médicale.

4. L'article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que, lorsque son incapacité de travail est consécutive à un accident ou à une maladie reconnus imputables au service, le fonctionnaire a droit à un congé pour invalidité temporaire imputable au service, durant lequel il conserve l'intégralité de son traitement, jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à la mise à la retraite, et peut bénéficier du remboursement des divers frais médicaux entraînés par l'accident ou la maladie.

5. Les dispositions contestées autorisent des services administratifs à se faire communiquer par des tiers les données médicales d'un agent sollicitant l'octroi ou le renouvellement d'un tel congé, afin de s'assurer que l'agent public remplit les conditions fixées par la loi pour l'octroi de ce congé et, en particulier, qu'aucun élément d'origine médicale n'est de nature à faire obstacle à la reconnaissance de l'imputabilité de l'accident ou de la maladie au service. En outre, cette communication peut se faire « *nonobstant toutes dispositions contraires* », c'est-à-dire sans que le secret médical puisse être opposé.

6. En dotant l'administration de moyens de s'assurer que l'ouverture de ce droit à congé est conforme aux conditions légales, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de bon usage des deniers publics.

7. Toutefois, les renseignements dont les services administratifs peuvent obtenir communication des tiers sont des données de nature médicale, qui peuvent leur être transmises sans recueillir préalablement le consentement des agents intéressés et sans que le secret médical puisse leur être opposé.

8. Or, d'une part, ce droit de communication est susceptible d'être exercé par les « *services administratifs* » placés auprès de l'autorité à laquelle appartient le pouvoir d'accorder le bénéfice du congé. Ainsi, en fonction de l'organisation propre aux administrations, ces renseignements médicaux sont susceptibles d'être communiqués à un très grand nombre d'agents, dont la désignation n'est subordonnée à aucune habilitation spécifique et dont les demandes de communication ne sont soumises à aucun contrôle particulier.

9. D'autre part, les dispositions contestées permettent que ces renseignements soient obtenus auprès de toute personne ou organisme.

10. Dès lors, ces dispositions portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

11. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, le paragraphe VIII de l'article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 doit être déclaré contraire à la Constitution.

- **Décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021-Loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire**

– Sur l'article 9 :

30. L'article 9 permet aux directeurs des établissements d'enseignement scolaire d'accéder à des informations médicales relatives aux élèves et de procéder à leur traitement.

31. Les députés auteurs de la première saisine soutiennent tout d'abord que la procédure d'adoption de ces dispositions méconnaîtrait l'article 39 de la Constitution. Selon eux, en ne les intégrant pas dans le projet de loi initial, le Gouvernement aurait contourné ses obligations de présenter une étude d'impact et de recueillir l'avis du Conseil d'État.

32. Les députés et sénateurs requérants estiment par ailleurs que ces dispositions méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée. Ils considèrent que la dérogation au secret médical qu'elles instaurent et l'autorisation de traitement qu'elles accordent ne sont pas entourées de garanties suffisantes quant à la détermination des personnes susceptibles d'accéder à ces données à caractère personnel, à la protection desdites données et aux finalités

- poursuivies, alors même qu'il s'agit de données particulièrement sensibles relatives à des personnes pour la plupart mineures.
33. Pour les mêmes motifs, les sénateurs auteurs de la troisième saisine soutiennent que l'article 9 serait également entaché d'incompétence négative.
34. Enfin, selon les députés auteurs de la première saisine, ces dispositions seraient de nature à entraîner une rupture d'égalité entre les élèves dans l'accès à l'instruction, selon leur statut vaccinal.
35. La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Il résulte de ce droit que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif. Lorsque sont en cause des données à caractère personnel de nature médicale, une particulière vigilance doit être observée dans la conduite de ces opérations et la détermination de leurs modalités.
36. Le premier alinéa de l'article 9 prévoit que, par dérogation à l'exigence fixée à l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, les directeurs des établissements d'enseignement scolaire des premier et second degrés peuvent avoir accès aux informations médicales relatives aux élèves, pour une durée ne pouvant excéder la fin de l'année scolaire en cours. Son second alinéa les autorise à procéder au traitement des données ainsi recueillies, aux fins de faciliter l'organisation de campagnes de dépistage et de vaccination et d'organiser des conditions d'enseignement permettant de prévenir les risques de propagation du virus.
37. En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu lutter contre l'épidémie de covid-19 par la mise en œuvre des protocoles sanitaires au sein des établissements d'enseignement scolaire. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.
38. Toutefois, en premier lieu, les dispositions contestées permettent d'accéder non seulement au statut virologique et vaccinal des élèves, mais également à l'existence de contacts avec des personnes contaminées, ainsi que de procéder au traitement de ces données, sans que soit préalablement recueilli le consentement des élèves intéressés ou, s'ils sont mineurs, de leurs représentants légaux.
39. En deuxième lieu, ces dispositions autorisent l'accès à ces données et leur traitement tant par les directeurs des établissements d'enseignement scolaire des premier et second degrés que par « *les personnes qu'ils habilitent spécialement à cet effet* ». Les informations médicales en cause sont donc susceptibles d'être communiquées à un grand nombre de personnes, dont l'habilitation n'est subordonnée à aucun critère ni assortie d'aucune garantie relative à la protection du secret médical.
40. En dernier lieu, en se bornant à prévoir que le traitement de ces données permet d'organiser les conditions d'enseignement pour prévenir les risques de propagation du virus, le législateur n'a pas défini avec une précision suffisante les finalités poursuivies par ces dispositions.
41. Il résulte de ce qui précède que ces dispositions portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.
42. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article 9 doit être déclaré contraire à la Constitution.