



Commentaire

Décision n° 2022-1015 QPC du 21 octobre 2022

Association nationale des conseils diplômés en gestion de patrimoine

(Obligation d'adhésion à une association professionnelle agréée des courtiers d'assurance et intermédiaires en opérations de banque et services de paiement)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 juillet 2022 par le Conseil d'État (décision n° 464217 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association nationale des conseils diplômés en gestion de patrimoine portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 513-3, du paragraphe II de l'article L. 513-5 et du paragraphe I de l'article L. 513-6 du code des assurances ainsi que de l'article L. 519-11, du paragraphe II de l'article L. 519-13 et du paragraphe I de l'article L. 519-14 du code monétaire et financier (CMF), dans leur rédaction issue de la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement.

Dans sa décision n° 2022-1015 QPC du 21 octobre 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution :

– l'article L. 513-3 du code des assurances, les mots « *ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre des membres* » figurant au paragraphe II de l'article L. 513-5 du même code et le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 513-6 de ce même code, dans cette rédaction ;
– l'article L. 519-11 du CMF, les mots « *ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre de leurs membres* » figurant au paragraphe II de l'article L. 519-13 du même code et le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 519-14 de ce même code, dans la même rédaction.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

1. – Les activités d'intermédiation d'assurance et d'intermédiation en opérations de banque et services de paiement

L'intermédiation d'assurance et l'intermédiation en opérations de banque et services de paiement sont des activités réglementées, respectivement, par le code des assurances et le CMF.

a. – Les intermédiaires d'assurance ou de réassurance

Un intermédiaire d'assurance ou de réassurance est une personne physique ou morale, autre qu'une entreprise d'assurance ou de réassurance, qui exerce à titre principal et contre rémunération l'activité de distribution d'assurances ou de réassurances. Celle-ci consiste « à *fournir des recommandations sur des contrats d'assurance ou de réassurance, à présenter, proposer ou aider à conclure ces contrats ou à réaliser d'autres travaux préparatoires à leur conclusion, ou à contribuer à leur gestion et à leur exécution, notamment en cas de sinistre* »¹.

L'article R. 511-2 du code des assurances distingue quatre catégories d'intermédiaires d'assurance ou de réassurance :

- les courtiers d'assurance ou de réassurance, immatriculés au registre du commerce et des sociétés pour l'activité de courtage d'assurance et qui ne sont pas tenus contractuellement de travailler exclusivement avec une ou plusieurs entreprises d'assurance² ;
- les agents généraux d'assurance, qui sont titulaires d'un mandat ou chargés à titre provisoire pour une durée de deux ans non renouvelable des fonctions d'agent général d'assurance et qui sont soumis à une obligation contractuelle d'exclusivité avec la ou les entreprises d'assurance qui les ont mandatés³ ;
- les mandataires d'assurance, qui sont des personnes physiques non salariées ou des personnes morales, autres que les agents généraux d'assurance, disposant d'un mandat émanant d'une entreprise d'assurance et qui, selon les cas, peuvent ou non être tenus contractuellement de travailler exclusivement avec l'entreprise d'assurance qui les a mandatés ;
- les mandataires d'intermédiaires, qui sont des personnes physiques non salariées ou des personnes morales mandatées par un courtier d'assurance ou de réassurance, un agent général d'assurance ou un mandataire d'assurance.

Ces différents intermédiaires sont soumis à des exigences professionnelles communes à l'ensemble des distributeurs de produits d'assurance et de

¹ Article L. 511-1 du code des assurances.

² Article L. 521-2, II, b et c, du même code.

³ Article L. 521-2, II, a, du même code.

réassurance⁴ : ils doivent posséder, préalablement au commencement de leur activité, « *les connaissances et aptitudes appropriées leur permettant de mener à bien leurs missions et de satisfaire à leurs obligations de manière adéquate* » et respecter, au cours de leur exercice, « *les exigences en matière de formation et de développement professionnels continus, afin de maintenir un niveau de performance adéquat correspondant à la fonction qu'ils occupent et au marché concerné* »⁵. Ils doivent en outre « *posséder l'honorabilité nécessaire à leurs fonctions* », cette condition s'appliquant également au personnel qui prend directement part à leur activité⁶.

Les intermédiaires d'assurance ou de réassurance sont par ailleurs soumis à des obligations qui leur sont propres, à savoir celle de souscrire un contrat d'assurance les couvrant contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle⁷ ainsi qu'une garantie financière spécialement affectée au remboursement des fonds qu'ils encaissent pour le compte des assurés⁸.

b. – Les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement

Les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement (IOBSP) sont des personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel, contre une rémunération ou toute autre forme d'avantage économique, l'activité « *qui consiste à présenter, proposer ou aider à la conclusion des opérations de banque ou des services de paiement ou à effectuer tous travaux et conseils préparatoires à leur réalisation* »⁹. Ils agissent en vertu d'un mandat délivré par un établissement de crédit ou de paiement¹⁰, un autre IOBSP ou un client¹¹.

⁴ Conformément au paragraphe III de l'article L. 511-1 du code des assurances, sont des distributeurs de produits d'assurance ou de réassurance, outre les intermédiaires d'assurance ou de réassurance, les intermédiaires d'assurance à titre accessoire et les entreprises d'assurance ou de réassurance. Les obligations pesant sur ces professionnels ont été renforcées par la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances, transposée en droit interne par l'ordonnance n° 2018-361 du 16 mai 2018 relative à la distribution d'assurances.

⁵ Article L. 511-2 du code des assurances. Les conditions de capacité professionnelle sont précisées, pour chaque catégorie d'opérateurs, aux articles R. 512-8 à R. 512-13-1 du même code.

⁶ L'article L. 511-3 du code des assurances, qui pose cette condition d'honorabilité, renvoie à l'article L. 322-2 du même code pour la détermination de son contenu. Il en résulte que la profession d'intermédiaire d'assurance ou de réassurance ne peut pas être exercée par une personne qui a fait l'objet depuis moins de dix ans d'une condamnation définitive pour les crimes et délits visés par ce dernier texte.

⁷ Article L. 512-6 du code des assurances.

⁸ Article L. 512-7 du même code.

⁹ Article L. 519-1 du CMF.

¹⁰ Ce terme générique recouvre les établissements de crédit, les sociétés de financement, les établissements de monnaie électronique qui fournissent des services de paiement, les établissements de paiement, les intermédiaires en financement participatif, les prestataires de services de financement participatif dans le cadre de leurs activités de facilitation d'octroi de prêts, les entreprises d'assurance dans le cadre de leurs activités de prêts ainsi que les sociétés de gestion dans le cadre de leurs activités de gestion des fonds relevant de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs.

¹¹ Article L. 519-2 du même code.

Selon l'article R. 519-4 du CMF, les IOBSP comprennent quatre catégories distinctes :

- les courtiers en opérations de banque et en services de paiement, immatriculés au registre du commerce et des sociétés pour l'activité de courtage en opérations de banque et en services de paiement, qui exercent l'intermédiation en vertu d'un mandat du client et qui ne sont pas soumis à une obligation contractuelle d'exclusivité ;
- les mandataires exclusifs en opérations de banque et en services de paiement, qui exercent l'intermédiation en vertu d'un mandat d'un établissement de crédit ou de paiement et qui sont soumis à une obligation contractuelle de travailler exclusivement avec l'un de ces établissements pour une catégorie déterminée d'opérations de banque ou de services de paiement ;
- les mandataires en opérations de banque et en services de paiement, qui exercent l'intermédiation en vertu d'un ou plusieurs mandats non exclusifs délivrés par un ou plusieurs établissements de crédit ou de paiement ;
- les mandataires d'IOBSP, qui exercent l'intermédiation en vertu d'un mandat délivré par l'un des intermédiaires précités ou par un IOBSP enregistré sur le registre d'un autre État membre de l'Union européenne et exerçant en libre prestation de services ou libre établissement sur le territoire français.

À l'instar des intermédiaires d'assurance ou de réassurance, les IOBSP doivent remplir des conditions d'honorabilité et de compétence professionnelle et mettre à jour leurs connaissances dans le cadre de la formation continue¹². Ils sont également tenus de souscrire un contrat d'assurance de responsabilité civile professionnelle lorsqu'ils agissent pour le compte d'un client ou d'un autre IOBSP¹³. Enfin, ils doivent souscrire une garantie financière spécialement affectée au remboursement des fonds qu'ils se voient confier en tant que mandataire des parties¹⁴.

c. – L'obligation d'immatriculation des intermédiaires d'assurance et des IOBSP à l'ORIAS

Conformément aux articles L. 512-1 du code des assurances et L. 519-3-1 du CMF, les intermédiaires d'assurance ou de réassurance et les IOBSP doivent, pour

¹² Articles L. 519-3-3 et R. 519-6 à R. 519-15-2 du CMF.

¹³ Article L. 519-3-4 du même code. Lorsque les IOBSP agissent pour le compte d'un établissement de crédit ou de paiement, les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle sont couvertes par cet établissement.

¹⁴ Article L. 519-4 du CMF.

pouvoir exercer leur activité, être obligatoirement immatriculés sur le registre unique tenu par l'ORIAS¹⁵.

Cet organisme, initialement créé en 2007 sous la forme d'une association pour tenir le registre d'immatriculation des intermédiaires en assurance¹⁶, a vu ses missions étendues par la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010¹⁷ qui a supprimé le fichier des personnes habilitées à procéder au démarchage bancaire ou financier¹⁸ et institué un registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance.

Chargé de la tenue et de la mise à jour permanente de ce registre, l'ORIAS s'assure que les intermédiaires en assurance et les IOBSP qui sollicitent leur inscription ou leur renouvellement¹⁹ satisfont à l'ensemble des conditions d'accès et d'exercice évoquées ci-dessus (aptitude et compétences professionnelles, honorabilité, couverture de la responsabilité civile professionnelle et capacité financière). Après instruction de leur demande²⁰, il leur délivre un agrément dont le numéro doit figurer sur l'ensemble des documents commerciaux remis à leurs clients²¹.

L'ORIAS procède par ailleurs à l'émission et à la réception des notifications d'exercice transfrontalier au sein de l'Union européenne et de l'Espace économique européen. En effet, l'immatriculation auprès d'un État membre permet aux intermédiaires concernés d'exercer sur l'ensemble de ce territoire, conformément aux principes de liberté d'établissement et de libre prestation de services²², à condition que les procédures de notification appropriées aient été suivies par les autorités compétentes de chaque État.

¹⁵ Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance. Les conseillers en investissements financiers, les agents liés de prestations de services d'investissement et les intermédiaires en financement participatif sont également tenus de s'immatriculer auprès de cet organisme (article L. 546-1 du CMF).

¹⁶ Prévue par la directive 2002/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 décembre 2002 sur l'intermédiation en assurance, qui a été transposée en droit interne par la loi n° 2005-1564 du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance, l'obligation d'immatriculation doit notamment permettre « *d'assurer la création d'un marché unique de l'intermédiation en assurance* » (Rapport n° 368 [Sénat – 2004-2005] fait au nom de la commission des finances par M. Philippe Marini, déposé le 7 juin 2005).

¹⁷ Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

¹⁸ Ce fichier était tenu conjointement par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et l'Autorité des marchés financiers (AMF).

¹⁹ Ce renouvellement doit être effectué chaque année.

²⁰ Cette demande doit être accompagnée du paiement des frais d'inscription annuels fixés par arrêté du ministre chargé de l'économie, dans la limite de 250 euros.

²¹ Au 31 décembre 2020, 67 752 intermédiaires étaient inscrits sur le registre tenu par l'ORIAS.

²² Conformément aux articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les personnes physiques ou morales exerçant une activité non salariée, qui opèrent légalement dans un État membre, peuvent exercer une activité économique dans un cadre stable et continu dans un autre État membre (liberté d'établissement) ou proposer et fournir temporairement leurs services dans un autre État membre tout en demeurant dans leur État d'origine (libre prestation de services).

2. – L’obligation d’adhésion à une association professionnelle agréée dotée d’un pouvoir de sanction (les dispositions objet de la décision commentée)

a. – L’adhésion obligatoire à une association professionnelle agréée (les premières dispositions objet de la décision commentée)

* Constatant que les courtiers d’assurance ou de réassurance et les IOBSP n’étaient pas soumis au contrôle permanent de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et que celle-ci avait relevé un certain nombre de dysfonctionnements de la part de ces intermédiaires²³, le législateur a entendu assurer « *un meilleur accompagnement des courtiers [...] et un meilleur contrôle des exigences auxquelles sont soumis les professionnels du secteur ; le tout dans le but d’assurer au consommateur final un service de qualité et une sécurité accrue* »²⁴.

À cette fin, s’inspirant du dispositif précédemment mis en place pour les conseillers en investissements financiers (CIF)²⁵, la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l’assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement a modifié le code des assurances et le CMF en vue notamment d’instituer, pour les courtiers d’assurance ou de réassurance, les IOBSP et leurs mandataires, une obligation d’adhérer à une association professionnelle agréée chargée du suivi de l’activité et de l’accompagnement de ses membres²⁶.

Ainsi qu’il a été relevé au cours des travaux préparatoires, ces associations ont vocation à jouer un « *rôle complémentaire de celui de l’ORIAS, [...] chargé de contrôler le respect des conditions d’accès à la profession (avant l’accession à celle-ci, puis annuellement) et de l’ACPR, qui contrôle la qualité des contrats et les obligations d’information et de conseil* » pesant sur ces intermédiaires²⁷.

Agréées par l’ACPR, elles ont pour mission d’offrir à leurs membres un service de médiation et de leur proposer un service d’accompagnement et d’observation de leurs activités et pratiques professionnelles. Elles sont également chargées de

²³ Dans son rapport annuel de 2019, l’ACPR fait ainsi état de « *la persistance de certaines pratiques commerciales non respectueuses des intérêts du client (recours à de fausses allégations, manquement au devoir d’information et de conseil, absence de consentement au contrat)* ».

²⁴ Rapport n° 3784 (Assemblée nationale – 2020-2021) fait au nom de la commission des finances par Mme Valéria Faure-Muntian, déposé le 20 janvier 2021.

²⁵ L’obligation pour les CIF d’adhérer à une association agréée par l’Autorité des marchés financiers a été instituée par la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière et est prévue à l’article L. 541-4 du CMF.

²⁶ Une telle obligation d’adhésion avait initialement été prévue à l’article 207 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, mais ces dispositions ont été censurées comme cavalier législatif par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019 (paragr. 112).

²⁷ Rapport n° 3784 précité.

vérifier les conditions d'accès et d'exercice de leur activité ainsi que le respect de leurs exigences professionnelles et organisationnelles²⁸.

Le décret n° 2021-1552 du 1^{er} décembre 2021²⁹ pris en application de la loi du 8 avril 2021 précitée précise les conditions d'agrément des associations professionnelles et les modalités d'exercice de leurs missions. Il prévoit notamment que celles-ci procèdent aux vérifications nécessaires selon un plan d'action échelonné dans le temps, chaque membre devant faire l'objet d'une vérification au moins une fois tous les cinq ans. Elles doivent en outre élaborer un guide de la capacité professionnelle, de la formation et du développement professionnels continus et fournir à leurs membres toute information pertinente relative aux évolutions de la réglementation qui leur est applicable³⁰.

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2022.

* L'immatriculation d'un professionnel au registre des intermédiaires en assurance, banque et finance tenu par l'ORIAS est subordonnée au respect de l'obligation d'adhésion à une association professionnelle agréée édictée par les articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du CMF.

Cette obligation ne s'impose pas cependant à l'ensemble des intermédiaires d'assurance ou de réassurance et des IOBSP³¹ :

– s'agissant des intermédiaires d'assurance ou de réassurance, seuls sont soumis à l'obligation d'adhésion les courtiers d'assurance ou de réassurance et leurs mandataires. Cette obligation ne s'applique ainsi ni aux établissements de crédit, sociétés de financement, sociétés de gestion de portefeuille et entreprises d'investissement, y compris lorsqu'ils exercent le courtage d'assurance à titre de mandataire d'intermédiaire d'assurance, ni à leurs propres mandataires. Elle ne s'applique pas non plus aux agents généraux d'assurance ;

– s'agissant des IOBSP, l'obligation d'adhésion s'applique aux seuls courtiers en opérations de banque et en services de paiement, à l'exclusion des mandataires exclusifs ou non exclusifs en opérations de banque et en services de paiement ainsi que des intermédiaires enregistrés sur le registre d'un autre État membre de

²⁸ Premier alinéa des articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du CMF.

²⁹ Décret n° 2021-1552 du 1^{er} décembre 2021 relatif aux modalités d'application de la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement.

³⁰ Articles R. 513-3 à R. 513-14 du code des assurances et R. 519-34 à R. 519-45 du CMF.

³¹ Selon le rapporteur du texte au Sénat, sont exclues de l'obligation d'adhésion « *les personnes dont les obligations encadrant déjà leurs activités leur permettent de satisfaire de facto les conditions minimales requises pour exercer cette profession* » (Rapport n° 331 [Sénat – 2020-2021] de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 3 février 2021).

l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen pour l'exercice de l'activité d'intermédiaire en matière de crédit immobilier.

L'adhésion à une association professionnelle agréée est par ailleurs facultative pour les courtiers ou sociétés de courtage d'assurance et les IOBSP exerçant leur activité en France au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement³².

b. – Le pouvoir de sanction des associations professionnelles agréées (les secondes dispositions objet de la décision commentée)

* Les associations professionnelles en charge du suivi de l'activité et de l'accompagnement des courtiers en assurance et en opérations de banque et services de paiement disposent d'un pouvoir de sanction à l'égard de leurs membres.

Le paragraphe II des articles L. 513-5 du code des assurances et L. 519-13 du CMF prévoit ainsi que ces associations établissent par écrit les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre de leurs membres et les font approuver par l'ACPR au moment de leur agrément, ainsi que lors de toute modification ultérieure.

Le paragraphe I des articles L. 513-6 du code des assurances et L. 519-14 du CMF précise les conditions dans lesquelles une association professionnelle agréée peut décider d'office du retrait de la qualité de membre :

– le retrait ne peut être prononcé d'office que si le courtier, la société de courtage ou l'IOBSP ne remplit plus les conditions ou les engagements auxquels son adhésion était subordonnée, s'il n'a pas débuté son activité dans les douze mois suivant son adhésion ou n'exerce plus son activité depuis au moins six mois, ou encore s'il a obtenu son adhésion par de fausses déclarations ou tout autre moyen irrégulier ;

– le retrait de la qualité de membre est notifié à l'ORIAS ainsi qu'à l'ACPR³³ ;

– ce retrait prend effet à l'expiration d'une période dont la durée est déterminée par l'association ;

³² L'exercice de l'activité d'intermédiaire en assurance, banque et finance dans le cadre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement est régi par les articles L. 515-1 à L. 515-6 du code des assurances et L. 519-7 à L. 519-10 du CMF.

³³ L'association professionnelle agréée peut également décider d'informer les autres associations professionnelles agréées.

– la décision de retrait peut faire l’objet d’un recours devant le tribunal judiciaire du ressort dans lequel se trouve le siège de l’association.

Cependant, conformément au paragraphe II de ces mêmes articles, « *l’association professionnelle n’est pas compétente pour sanctionner les manquements de ses membres qui relèvent exclusivement des compétences de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution mentionnée à l’article L. 612-1 du code monétaire et financier* »³⁴.

* La procédure selon laquelle ces associations peuvent prononcer des sanctions a été précisée par le décret du 1^{er} décembre 2021 précité.

Les articles R. 513-20 du code des assurances et R. 519-51 du CMF prévoient ainsi qu’elles doivent constituer en leur sein une commission chargée de prononcer à l’encontre de leurs membres les sanctions approuvées par l’ACPR.

Cette commission, qui doit répondre « *à des garanties d’indépendance et d’impartialité* », comprend au moins trois membres : une ou des personnalités qualifiées désignées à raison de leur compétence, indépendantes de l’association et de ses membres, au moins un représentant de l’assemblée générale et au moins un représentant du conseil d’administration.

Préalablement à sa désignation, chaque membre de la commission adresse au président de celle-ci, nommé parmi les personnalités qualifiées, une déclaration d’intérêts portant sur les trois dernières années précédant cette désignation. Tout membre sur lequel pèse un risque de conflit d’intérêts est tenu de s’abstenir.

Les sanctions prononcées font l’objet d’une décision motivée, rendue après que le membre concerné a été invité à faire valoir ses observations. Cette décision lui est notifiée dans un délai de quinze jours à compter de son adoption.

B. – Origine de la QPC et question posée

L’association nationale des conseils diplômés en gestion de patrimoine avait saisi le Conseil d’État d’une requête tendant à l’annulation de la décision implicite par laquelle le Premier ministre avait rejeté sa demande d’abrogation du décret n° 2021-1552 du 1^{er} décembre 2021 précité.

³⁴ Selon l’article L. 612-1 du CMF, l’ACPR veille notamment au respect par les personnes soumises à son contrôle « *des règles destinées à assurer la protection de leur clientèle* », « *des règles relatives aux modalités d’exercice de leur activité par elles-mêmes ou par l’intermédiaire de filiales et aux opérations d’acquisition et de prise de participation* » ainsi que « *des règles relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme* ».

À cette occasion, elle avait soulevé une QPC portant sur les articles L. 513-3, L. 513-5 et L. 513-6 du code des assurances ainsi que sur les articles L. 519-11, L. 519-13 et L. 519-14 du CMF.

Dans sa décision du 25 juillet 2022 précitée, le Conseil d'État avait estimé que soulevaient une question présentant un caractère sérieux, d'une part, « *Les moyens tirés de ce que les dispositions des articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du code monétaire et financier portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe d'égalité devant la loi, à la liberté d'entreprendre et à la liberté d'association* », et, d'autre part, « *le moyen tiré de ce que [l]es dispositions [du paragraphe II de l'article L. 513-5 et du paragraphe I de l'article L. 513-6 du code des assurances et celles du paragraphe II de l'article L. 519-13 et du paragraphe I de l'article L. 519-14 du CMF] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment aux principes d'indépendance et d'impartialité* ». Il avait donc renvoyé cette question au Conseil constitutionnel.

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

* L'association requérante reprochait tout d'abord aux articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du CMF d'obliger les courtiers d'assurance et les courtiers en opérations de banque et en services de paiement à adhérer à une association professionnelle agréée pour être immatriculés au registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance, en méconnaissance de la liberté d'entreprendre, de la liberté syndicale et de la liberté d'association. Selon elle, il en résultait également une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, dès lors que cette adhésion est facultative pour les mêmes professionnels exerçant des activités en France au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement et qu'elle n'est pas prévue pour d'autres intermédiaires en assurance, banque et finance.

L'association requérante reprochait ensuite aux dispositions renvoyées des articles L. 513-5 et L. 513-6 du code des assurances et L. 519-13 et L. 519-14 du CMF de conférer aux associations professionnelles agréées un pouvoir de sanction sans prévoir une procédure permettant d'assurer la séparation entre les fonctions de poursuite et d'instruction et celles de jugement, en méconnaissance des principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions. Elle soutenait par ailleurs que ces dispositions étaient contraires au principe *non bis in idem* dès lors que les sanctions prononcées par les associations professionnelles agréées pouvaient, selon elle, se cumuler avec celles prononcées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

* Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a considéré que la QPC portait, d'une part, sur les articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du CMF et, d'autre part, sur les mots « *ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre des membres* » figurant au paragraphe II de l'article L. 513-5 du code des assurances, les mots « *ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre de leurs membres* » figurant au paragraphe II de l'article L. 519-13 du CMF et le premier alinéa du paragraphe I des articles L. 513-6 du code des assurances et L. 519-14 du CMF (paragr. 9).

A. – L'examen de la constitutionnalité des articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du CMF

1. – La jurisprudence constitutionnelle

a. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la liberté d'entreprendre

* La protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre se fonde sur l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. La jurisprudence du Conseil constitutionnel protège cette liberté dans ses deux composantes traditionnelles : la liberté d'accéder à une profession ou une activité économique³⁵ et la liberté dans l'exercice de cette profession et de cette activité³⁶.

Toutefois, la liberté d'entreprendre n'est ni générale ni absolue. Le Conseil considère en effet qu'« *Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »³⁷.

La liberté d'entreprendre peut ainsi être limitée au nom d'un objectif de valeur constitutionnelle, tels que le droit de disposer d'un logement décent³⁸, la sauvegarde de l'ordre public³⁹, la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la

³⁵ Voir, par exemple, la décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l'initiative économique (Conditions d'exercice de certaines activités artisanales)*.

³⁶ Voir, par exemple, la décision n° 2020-861 QPC du 15 octobre 2020, *Fédération nationale de l'immobilier et autre (Plafonnement des frais d'intermédiation commerciale pour la vente de logements éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire)*.

³⁷ Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l'archéologie préventive*, cons. 14 ; décision n° 2018-702 QPC du 20 avril 2018, *Société Fnac Darty (Pouvoirs du président de l'autorité de la concurrence en matière d'opérations de concentration)*, paragr. 8 ; décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, *Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*, paragr. 13.

³⁸ Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, *Société SAUR SAS (Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales)*, cons. 4 à 10.

³⁹ Décision n° 2011-132 QPC du 20 mai 2011, *M. Ion C. (Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons)*, cons. 7.

Nation⁴⁰, ou la protection de la santé⁴¹, au nom des droits sociaux résultant du Préambule de 1946⁴², ou pour certains motifs d'intérêt général, comme, par exemple, la protection de l'environnement⁴³ ou la protection des consommateurs⁴⁴.

Le Conseil s'assure que les atteintes portées à la liberté d'entreprendre sont justifiées par un tel objectif et proportionnées. S'il exerce en principe un contrôle restreint de l'absence de disproportion manifeste face à un objectif de valeur constitutionnelle, il procède à un contrôle entier face à un objectif d'intérêt général⁴⁵.

* Dans sa décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012⁴⁶, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions imposant l'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle, dont la mission légale était d'entretenir l'esprit de corps ainsi que de maintenir et de renforcer l'honneur professionnel parmi ses membres, de promouvoir des relations fructueuses entre les chefs d'entreprises et leurs préposés, d'apporter une assistance dans les questions de logement et de placement, de compléter la réglementation de l'apprentissage et de veiller à la formation technique et professionnelle et à l'éducation morale des apprentis.

Il a d'abord relevé que « dès lors qu'une corporation obligatoire est instituée, la réglementation professionnelle résultant des dispositions relatives aux corporations obligatoires est applicable à toutes les entreprises relevant de l'artisanat, quelle que soit l'activité exercée ; que les artisans affiliés d'office à une telle corporation sont alors tenus de s'acquitter de cotisations à raison de cette affiliation ; qu'il ressort du premier alinéa de l'article 88 du code [des

⁴⁰ Décision n° 2020-882 QPC du 5 février 2021, *Société Bouygues télécom et autre (Autorisation administrative préalable à l'exploitation des équipements de réseaux 5G)*, paragr. 21.

⁴¹ Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011 précitée, cons. 3 à 8 ; décision n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015, *Association Plastics Europe (Suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du Bisphénol A)*, cons. 4 à 8 ; décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, paragr. 17.

⁴² Décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, *Société SOMODIA (Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle)*, cons. 6 à 8.

⁴³ Décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, *Société Schuepbach Energy LLC (Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures – Abrogation des permis de recherches)*, paragr. 12 ; décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes (Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques)*, paragr. 4.

⁴⁴ Décisions n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 32, et n° 2019-774 QPC du 12 avril 2019, *Société Magenta Discount et autre (Contrôle des prix et des marges en Nouvelle-Calédonie)*, paragr. 17.

⁴⁵ Le Conseil constitutionnel rappelle en outre parfois qu'il ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation de même nature que celui du Parlement et qu'il ne peut donc substituer son appréciation à celle du législateur (décision n° 2014-434 QPC du 5 décembre 2014, *Société de laboratoires de biologie médicale Bio Dômes Unilabs SELAS [Tarif des examens de biologie médicale]*, cons. 6).

⁴⁶ Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, *M. Christian S. (Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace Moselle)*.

professions applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle] que les corporations peuvent imposer à leurs membres des obligations en relation avec les missions qu'elles exercent ; que l'article 92 c prévoit que la direction de la corporation a le droit d'infliger à ses membres des sanctions disciplinaires et spécialement des amendes en cas de contravention aux dispositions statutaires ; que l'article 94 c habilite les corporations à faire surveiller par des délégués l'observation des prescriptions légales et statutaires dans les établissements de leurs membres et, notamment, de prendre connaissance de l'état de l'installation des locaux de travail »⁴⁷.

Le Conseil a ensuite jugé que, « dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les artisans sont immatriculés à un registre tenu par des chambres de métiers qui assurent la représentation des intérêts généraux de l'artisanat ; que la nature des activités relevant de l'artisanat ne justifie pas le maintien d'une réglementation professionnelle s'ajoutant à celle relative aux chambres de métiers et imposant à tous les chefs d'exploitations ou d'entreprises artisanales d'être regroupés par corporation en fonction de leur activité et soumis ainsi aux sujétions précitées ». Il en a déduit que « les dispositions contestées relatives à l'obligation d'affiliation aux corporations portent atteinte à la liberté d'entreprendre »⁴⁸.

Comme le souligne le commentaire de cette décision, le Conseil constitutionnel, pour entrer en voie de censure, a tenu compte du fait que « le dispositif contesté est général et non limité à certaines activités professionnelles qui peuvent mériter d'être organisées (telles les professions du chiffre, du droit et de la santé) au regard, notamment, de la collaboration de ces professions à des missions de service public (justice, santé...) ou de la nécessité particulière de s'assurer des compétences et de la déontologie des membres de la profession ».

b. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant la loi

* Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »⁴⁹.

⁴⁷ *Ibidem*, cons. 10.

⁴⁸ *Ibid.*, cons. 11.

⁴⁹ Parmi de nombreux exemples, voir, en dernier lieu, la décision n° 2022-1008 QPC du 5 août 2022, *M. Frédéric B. (Incompatibilité de la qualité de mandataire judiciaire avec la profession d'avocat)*, paragr. 5.

Le Conseil considère ainsi que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que des règles différentes soient appliquées à des situations différentes, dès lors que cette différence de traitement est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel est régulièrement amené à examiner des différences de traitement entre des personnes exerçant les mêmes professions, des professions proches, ou relevant d'un même statut.

Il ressort de sa jurisprudence que de telles différences, lorsqu'elles sont établies au sein d'une même profession, sont davantage susceptibles de méconnaître le principe d'égalité que celles établies entre des professions différentes, dans la mesure où ces dernières reposent souvent sur une différence de situation.

* Ainsi, s'agissant des magistrats, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions relatives à la déontologie ou à la carrière, qui opéraient entre eux des distinctions injustifiées. Il en est allé ainsi :

– de l'interdiction de recevoir des décorations, limitée aux seuls magistrats membres de la commission d'avancement ou de la commission consultative du parquet et à leurs suppléants⁵⁰ ;

– de la définition d'un régime particulier de rémunération pour les conseillers et avocats généraux en service extraordinaire, appelés à exercer les mêmes fonctions que les conseillers ou avocats généraux à la Cour de cassation⁵¹ ;

– de l'exclusion des seuls magistrats détachés dans les emplois de directeur, de chef de service, de directeur adjoint ou de sous-directeur dans les administrations centrales de l'État ou de directeur de l'École nationale de la magistrature, du bénéfice des dispositions protectrices en matière de détachement, alors que d'autres magistrats placés en détachement dans des autorités administratives indépendantes, des établissements publics de l'État, des collectivités territoriales ou encore des services déconcentrés de l'État sont susceptibles, comme les premiers, de voir leur détachement cesser de manière anticipée⁵² ;

– de la restriction de l'exigence de dépôt d'une déclaration de patrimoine aux seuls premier président et présidents de chambre de la Cour de cassation,

⁵⁰ Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, cons. 49 et 59.

⁵¹ Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992 précitée, cons. 72.

⁵² Décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, *Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature*, paragr. 37.

procureur général et premiers avocats généraux près la Cour de cassation, premiers présidents des cours d'appel et procureurs généraux près les cours d'appel, présidents des tribunaux de première instance et procureurs de la République près les tribunaux de première instance, alors que les exigences de probité et d'intégrité pèsent plus largement sur les magistrats exerçant des fonctions juridictionnelles, et que l'indépendance leur est aussi garantie dans cet exercice⁵³.

En revanche, le Conseil a jugé conformes à la Constitution des dispositions pour lesquelles le législateur était fondé à établir une différence de traitement en matière de procédure disciplinaire :

– entre magistrats placés en position de détachement ou de disponibilité ou ayant cessé leur fonction, selon les dernières fonctions occupées dans le corps judiciaire, en soumettant ceux ayant quitté le siège au pouvoir disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature et ceux ayant quitté le parquet ou l'administration centrale du ministère de la justice au pouvoir disciplinaire du ministre de la justice⁵⁴ ;

– entre les magistrats judiciaires et les juges des tribunaux de commerce, s'agissant de la possibilité, pour les justiciables, de saisir directement l'instance disciplinaire d'une faute de ces magistrats et juges⁵⁵. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a précisé que « *les juges des tribunaux de commerce, qui exercent une fonction publique élective, ne sont pas soumis au statut des magistrats et ne sont pas placés dans une situation identique à celle des magistrats* ».

Revenant sur la portée de cette dernière décision, le commentaire de la décision n° 2018-738 QPC du 11 octobre 2018⁵⁶ relevait que « *L'identité de fonction ne suffit pas à établir une identité de situation, dans la mesure où certaines règles statutaires demeurent différentes* ».

* Lorsqu'il est saisi de dispositions soumettant à des règles différentes des professions différentes, le Conseil constitutionnel admet que le législateur ait pu instituer une différence de traitement dès lors qu'est constatée une différence de situation inhérente à la nature particulière des missions, obligations ou conditions qui s'attachent à l'exercice de chacune des professions.

⁵³ Décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 précitée, paragr. 56 et 57.

⁵⁴ Décision n° 93-336 DC du 27 janvier 1994, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature*, cons. 28 et 29.

⁵⁵ Décision n° 2012-241 QPC du 4 mai 2012, *EURL David Ramirez (Mandat et discipline des juges consulaires)*, cons. 35.

⁵⁶ Décision n° 2018-738 QPC du 11 octobre 2018, *M. Pascal D. (Absence de prescription des poursuites disciplinaires contre les avocats)*.

Par exemple, dans sa décision n° 2012-243/244/245/246 QPC du 14 mai 2012, il a jugé, au sujet du régime spécial d'indemnisation de la rupture du contrat de travail organisé pour les seuls journalistes professionnels, que, « *par la loi du 29 mars 1935 susvisée, dont sont issues les dispositions contestées, le législateur a mis en place un régime spécifique pour les journalistes qui, compte tenu de la nature particulière de leur travail, sont placés dans une situation différente de celle des autres salariés ; que les dispositions contestées, propres à l'indemnisation des journalistes professionnels salariés, visent à prendre en compte les conditions particulières dans lesquelles s'exerce leur profession ; que, par suite, il était loisible au législateur, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi, d'instaurer un mode de détermination de l'indemnité de rupture du contrat de travail applicable aux seuls journalistes à l'exclusion des autres salariés* »⁵⁷.

Dans sa décision n° 2015-486 QPC du 7 octobre 2015, le Conseil a admis pour ce même motif la différence de traitement opérée par l'article L. 631-19-1 du code de commerce entre les professionnels libéraux soumis à statut et les autres dirigeants en matière de cession forcée des droits sociaux d'un dirigeant dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire : « *Considérant que les entreprises exerçant des activités professionnelles libérales soumises à statut législatif ou réglementaire sont dans une situation différente de celle des autres entreprises ; qu'en excluant du champ d'application des mécanismes prévus par les deux premiers alinéas de l'article L. 631-19-1 les débiteurs exerçant de telles activités, le législateur a entendu tenir compte des règles particulières qui s'imposent, à titre personnel, aux dirigeants de ces entreprises, qui doivent notamment faire l'objet, en fonction de l'activité libérale exercée, d'un agrément, d'une inscription ou d'une titularisation ; que l'exclusion qui résulte des dispositions contestées est fondée sur un critère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 6 de la Déclaration de 1789 doit être écarté* »⁵⁸.

De même, dans sa décision n° 2018-738 QPC du 11 octobre 2018, le Conseil était saisi de dispositions établissant une différence de traitement en matière de délais de prescription applicables aux actions disciplinaires susceptibles d'être engagées contre les avocats et les membres des autres professions judiciaires et juridiques réglementées (notaires, huissiers de justice, administrateurs judiciaires, etc.). Pour écarter le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, il a

⁵⁷ Décision n° 2012-243/244/245/246 QPC du 14 mai 2012, *Société YONNE REPUBLICAINE et autre (Saisine obligatoire de la commission arbitrale des journalistes et régime d'indemnisation de la rupture du contrat de travail)*, cons. 7.

⁵⁸ Décision n° 2015-486 QPC du 7 octobre 2015, *M. Gil L. (Cession forcée des droits sociaux d'un dirigeant dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire)*, cons. 12.

jugé que « *la profession d’avocat n’est pas placée, au regard du droit disciplinaire, dans la même situation que les autres professions juridiques ou judiciaires réglementées. Dès lors, la différence de traitement instaurée par les dispositions contestées entre les avocats et les membres des professions judiciaires ou juridiques réglementées dont le régime disciplinaire est soumis à des règles de prescription repose sur une différence de situation. En outre, elle est en rapport avec l’objet de la loi* »⁵⁹.

Enfin, plus récemment, dans sa décision n° 2022-1008 QPC du 5 août 2022, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions du code de commerce interdisant aux mandataires judiciaires d’exercer la profession d’avocat, à la différence des administrateurs judiciaires qui, eux, peuvent l’exercer. Il a d’abord constaté que, « *En application de l’article L. 812-1 du [code de commerce], les mandataires judiciaires sont chargés de représenter les créanciers du débiteur en difficulté ou d’intervenir en qualité de liquidateur dans le cadre des procédures collectives. Une telle profession est distincte de celle d’administrateur judiciaire chargée, en application de l’article L. 811-1 du même code, d’administrer les biens d’autrui ou d’exercer des fonctions d’assistance ou de surveillance dans leur gestion et qui représente, à ce titre, les intérêts du débiteur dans le cadre d’une procédure collective* »⁶⁰. Ce faisant, il a souligné la différence tenant aux missions confiées à chacune de ces deux professions, nonobstant les similitudes dans leur organisation. Il a ensuite jugé qu’« *au regard de l’objet de la loi, qui est de définir le régime d’incompatibilités d’une profession pour assurer son indépendance, l’entière disponibilité du professionnel et prévenir les conflits d’intérêts, le législateur a pu prévoir pour les mandataires judiciaires des règles différentes de celles applicables aux administrateurs judiciaires* ». Il en a conclu que la différence de traitement résultant des dispositions contestées, fondée sur une différence de situation, était en rapport avec l’objet de la loi⁶¹.

2. – L’application à l’espèce

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a examiné, dans un premier temps, le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d’entreprendre.

Après avoir rappelé sa formulation de principe selon laquelle « *il est loisible au législateur d’apporter à la liberté d’entreprendre [...] des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l’intérêt général, à la condition qu’il n’en résulte pas d’atteintes disproportionnées au regard de l’objectif poursuivi* » (paragr. 10), il s’est attaché à décrire l’objet des dispositions contestées.

⁵⁹ Décision n° 2018-738 QPC du 11 octobre 2018 précitée, paragr. 12.

⁶⁰ Décision n° 2022-1008 QPC du 5 août 2022 précitée, paragr. 7.

⁶¹ *Ibid.*, paragr. 8 et 9.

Il a constaté que celles-ci « *imposent aux courtiers d'assurance ou de réassurance et aux courtiers en opérations de banque et en services de paiement, ainsi qu'à leurs mandataires respectifs, d'adhérer à une association professionnelle agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution aux fins d'immatriculation au registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance* » (paragr. 11).

Le Conseil a ainsi relevé que l'immatriculation à ce registre constituait, pour ces professionnels, une condition d'accès et d'exercice de leur activité. Il a donc jugé que les dispositions contestées, qui sont susceptibles de faire obstacle à l'accès et à l'exercice de cette activité, portaient atteinte à la liberté d'entreprendre (paragr. 12).

Il lui appartenait dès lors, dans le droit-fil de sa jurisprudence en la matière, de déterminer si une telle atteinte était justifiée par un motif d'intérêt général et n'était pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Le Conseil constitutionnel a considéré, en premier lieu, qu'en adoptant ces dispositions, le législateur avait entendu « *renforcer le contrôle de l'accès aux activités de courtage et assurer l'accompagnement des professionnels qui exercent ces activités* » et qu'il avait ainsi « *poursuivi un objectif d'intérêt général de protection des consommateurs* » (paragr. 13).

En deuxième lieu, il a relevé, d'une part, que les dispositions contestées se bornaient « *à prévoir que les associations professionnelles agréées ont pour mission de vérifier les conditions d'accès et d'exercice de l'activité de leurs membres* ». Il a, à cet égard, souligné que ces conditions sont déterminées par les prescriptions légales et réglementaires du code des assurances et du CMF (paragr. 14).

D'autre part, il a observé que « *si, dans le cadre de ces vérifications, ces associations peuvent refuser une demande d'adhésion ou retirer la qualité de membre à l'un de leurs adhérents, leurs décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge compétent* » (même paragr.).

En dernier lieu, le Conseil constitutionnel a constaté que les seules autres missions confiées à ces associations consistaient à offrir à leurs membres des services de médiation, d'accompagnement et d'observation de l'activité et des pratiques professionnelles (paragr. 15).

Il a déduit de l'ensemble de ces éléments que l'atteinte portée par les dispositions contestées à la liberté d'entreprendre n'était pas disproportionnée au regard de

l'objectif poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance de cette liberté a donc été écarté (paragr. 16).

* Le Conseil constitutionnel a, dans un second temps, procédé à l'examen du grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Il a d'abord rappelé que ce principe, fondé sur l'article 6 de la Déclaration de 1789, ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (paragr. 17).

Il a ensuite constaté que les dispositions contestées instituaient une différence de traitement entre, d'une part, les courtiers d'assurance ou de réassurance et les courtiers en opérations de banque et en services de paiement, tenus d'adhérer à une association professionnelle agréée, et, d'autre part, les courtiers exerçant en France au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement et certains intermédiaires visés au paragraphe II des articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du CMF, qui ne sont pas soumis à cette obligation (paragr. 18).

Le Conseil constitutionnel devait donc apprécier si cette différence de traitement était justifiée par une différence de situation ou un motif d'intérêt général et en rapport direct avec l'objet de la loi.

À cet égard, il a rappelé qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur avait entendu renforcer le contrôle de l'accès aux activités de courtage et assurer l'accompagnement des professionnels concernés (paragr. 19).

Puis il a relevé que les courtiers d'assurance ou de réassurance et les courtiers en opérations de banque et en services de paiement, « *qui exercent leurs activités à titre indépendant et sous le statut de commerçant, ne se trouvent pas placés dans la même situation que les courtiers exerçant en France au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement, qui sont déjà immatriculés dans leur État d'origine* » (paragr. 20). L'autorité compétente de leur État d'origine procède notamment, lors de l'examen de leur demande d'immatriculation, au contrôle des conditions d'accès et d'exercice des activités concernées.

Le Conseil a par ailleurs estimé que les courtiers d'assurance ou de réassurance et les courtiers en opérations de banque et en services de paiement n'étaient « *pas non plus placés dans la même situation que les établissements de crédit, les sociétés de financement, les sociétés de gestion de portefeuille, les entreprises*

d'investissement, les agents généraux d'assurance et les mandataires en opérations de banque et en services de paiement, qui sont soumis à des conditions et des contrôles propres à leur activité » (même paragr.). En particulier, les établissements de crédit ou de paiement sont soumis au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, tandis que les agents généraux d'assurance et les mandataires en opérations de banque et en services de paiement sont soumis au contrôle de leurs mandants.

Le Conseil en a déduit que « *la différence de traitement résultant des dispositions contestées, qui est fondée sur une différence de situation, est en rapport avec l'objet de la loi* » (paragr. 21). Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi (paragr. 22).

Par conséquent, après avoir jugé que les articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du CMF ne méconnaissaient pas non plus la liberté syndicale et la liberté d'association, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel les a déclarés conformes à la Constitution (paragr. 23).

B. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées des articles L. 513-5 et L. 513-6 du code des assurances et L. 519-13 et L. 519-14 du CMF

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux principes d'indépendance et d'impartialité

* Le Conseil constitutionnel rattache à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 le droit à un recours juridictionnel effectif, les droits de la défense, le droit à un procès équitable et, enfin, l'indépendance et l'impartialité des juridictions⁶².

Il juge, de longue date, que les principes d'indépendance et d'impartialité sont « *indissociable[s] de l'exercice de fonctions judiciaires* »⁶³ ou « *juridictionnelles* »⁶⁴. Ces principes s'appliquent ainsi devant les juridictions judiciaires et administratives⁶⁵.

⁶² 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*, cons. 24.

⁶³ Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992 précitée, cons. 64.

⁶⁴ Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 15 ; Décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, *M. Tarek J. (Composition du tribunal pour enfants)*, cons. 8.

⁶⁵ L'application de ces principes devant les juridictions ordinales a notamment donné lieu à plusieurs décisions du Conseil (voir, par exemple, les décisions n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel G. [Discipline des vétérinaires]*, cons. 11, et n° 2014-457 QPC du 20 mars 2015, *Mme Valérie C., épouse D. [Composition du conseil national de l'ordre des pharmaciens statuant en matière disciplinaire]*, cons. 4).

Le Conseil constitutionnel a plus récemment étendu l'application de ces principes aux autorités administratives indépendantes (AAI) et aux autorités publiques indépendantes (API) exerçant un pouvoir de sanction.

Ainsi, dans sa décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, relative à l'Autorité de la concurrence, le Conseil a jugé 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* »⁶⁶.

Cette formulation de principe a ensuite été réitérée dans sa décision n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013 relative aux pouvoirs de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)⁶⁷, dans sa décision n° 2013-359 QPC du 13 décembre 2013 relative à certains pouvoirs de sanction du Conseil supérieur de l'audiovisuel⁶⁸, dans sa décision n° 2015-489 QPC du 14 octobre 2015 relative au pouvoir de saisine d'office du Conseil de la concurrence⁶⁹ ou encore dans sa décision n° 2019-798 QPC du 26 juillet 2019 relative au pouvoir de sanction de l'agence française de lutte contre le dopage⁷⁰.

Le Conseil constitutionnel a également fait application des principes d'indépendance et d'impartialité à la Commission nationale des sanctions qui, sans avoir le statut d'AAI ou d'API, est « *une autorité administrative, dotée d'un pouvoir de sanction, qui n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique d'un ministre* »⁷¹.

⁶⁶ Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*, cons. 16.

⁶⁷ Décision n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013, *Société Numéricâble SAS et autre (Pouvoir de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes)*, cons. 10.

⁶⁸ 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)*, cons. 3.

⁶⁹ 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)*, cons. 6.

⁷⁰ Décision n° 2019-798 QPC du 26 juillet 2019, *M. Windy B. (Compétence de l'agence française de lutte contre le dopage pour prononcer des sanctions disciplinaires à l'égard des personnes non licenciées)*, paragr. 5.

⁷¹ Décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017, *Société Barnes et autre (Procédure de sanction devant la Commission nationale des sanctions)*, paragr. 8.

* Dans le cadre de son contrôle, le Conseil constitutionnel s'assure qu'au sein des entités ayant le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition, les fonctions de poursuite et d'instruction sont effectivement séparées des fonctions de jugement.

Cela ne signifie pas pour autant que le législateur soit tenu d'organiser une séparation organique de ces différentes fonctions (à l'instar de celle qui prévaut, par exemple, pour l'ACPR, l'AMF ou encore la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet), une séparation fonctionnelle pouvant suffire à satisfaire aux exigences constitutionnelles, comme l'a admis le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2020 précitée, à propos des services d'instruction et du collège de l'Autorité de la concurrence.

* Il résulte de la formulation de principe précitée que, en dehors du champ juridictionnel, le Conseil constitutionnel a jusqu'à présent réservé l'application des principes d'indépendance et d'impartialité à celles des AAI, des API ou des autorités administratives non soumises au pouvoir hiérarchique d'un ministre qui ont le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition.

Sur la notion de sanction ayant le caractère de punition, le Conseil constitutionnel apprécie le caractère de punition d'une mesure non pas au regard de ses conséquences mais de son objet : il examine, à l'aune de l'intention du législateur et des caractéristiques de la mesure, si celle-ci poursuit une finalité répressive, sans s'arrêter à sa nature pénale, administrative, civile ou disciplinaire.

Le Conseil a notamment jugé que ne constituaient pas des sanctions ayant le caractère d'une punition :

– la déchéance d'un juge consulaire de ses fonctions en cas de condamnation, au cours de son mandat, pour des agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs : « *Considérant qu'en vertu de l'article L. 723-1 du code de commerce, les juges des tribunaux de commerce sont élus par un collège composé, d'une part, des délégués consulaires élus dans le ressort de la juridiction et, d'autre part, des juges du tribunal de commerce ainsi que des anciens juges du tribunal ayant demandé à être inscrits sur la liste électorale ; que l'article L. 723-2 fixe certaines des conditions pour faire partie du collège électoral ; que, notamment, son 2° impose de n'avoir pas été "condamné pénalement pour des agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs" ; que l'article L. 724-7 prévoit que, lorsque les incapacités visées par l'article L. 723-2 surviennent ou sont découvertes postérieurement à l'installation d'un juge du tribunal de commerce, il est déchu de plein droit de ses*

fonctions ; que ces dispositions, sans caractère répressif, ont pour objet d'assurer que les professionnels appelés à exercer les fonctions de juge au tribunal de commerce ou à élire ces juges présentent les garanties d'intégrité et de moralité indispensables à l'exercice de fonctions juridictionnelles ; qu'elles n'instituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition »⁷² ;

– une mesure d'interdiction professionnelle (l'incapacité et l'interdiction d'exploiter un débit de boissons pour des personnes ayant fait l'objet de certaines sanctions pénales) : *« parmi les conditions exigées pour l'exploitation d'un débit de boissons, les articles L. 3336-2 et L. 3336-3 du code de la santé publique instituent une incapacité et une interdiction professionnelles ; [...] cette interdiction et cette incapacité sont applicables à toute personne condamnée pour un crime ou pour le délit de proxénétisme ou un délit assimilé, ainsi qu'à toute personne condamnée à une peine d'au moins un mois d'emprisonnement pour certains délits ; [...] ces dispositions ont pour objet d'empêcher que l'exploitation d'un débit de boissons soit confiée à des personnes qui ne présentent pas les garanties de moralité suffisantes requises pour exercer cette profession ; [...] elles n'instituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition »⁷³ ;*

– une mesure d'inéligibilité à des élections professionnelles : *« l'inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils, prévue par le deuxième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945 susvisée est attachée de plein droit au prononcé d'une peine d'interdiction ou de destitution ; [...] toutefois, cette inéligibilité tend non pas à assurer une répression supplémentaire des professionnels ayant fait l'objet de sanctions disciplinaires mais, d'une part, à tirer les conséquences de la perte du titre d'officier public ou d'officier ministériel et, d'autre part, à garantir l'intégrité et la moralité des professionnels siégeant dans les organes représentatifs de la profession en en excluant ceux qui ont fait l'objet des condamnations disciplinaires les plus sévères ; [...] par suite, l'inéligibilité prévue par le deuxième alinéa ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition »⁷⁴ ;*

– le licenciement auquel est tenu de procéder l'employeur en cas de retrait de l'agrément pour l'exercice de la profession d'assistant maternel ou familial : *« Considérant, en premier lieu, que les principes résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne s'appliquent qu'aux peines et aux sanctions ayant le caractère d'une punition ; qu'en vertu de l'article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles, un agrément, délivré par le président du conseil général du département où le demandeur réside, est*

⁷² Décision n° 2011-114 QPC du 1^{er} avril 2011, M. Didier P. (Déchéance de plein droit des juges consulaires), cons. 5.

⁷³ Décision n° 2011-132 QPC précitée, cons. 6.

⁷⁴ Décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, M. Éric M. (Discipline des notaires), cons. 4.

nécessaire pour exercer la profession d'assistant maternel ou d'assistant familial ; que cet agrément est accordé "si les conditions d'accueil garantissent la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs et majeurs de moins de vingt et un ans accueillis" ; qu'en vertu de l'article L. 421-6 du même code, il peut être retiré "si les conditions de l'agrément cessent d'être remplies" ; que le licenciement auquel est tenu de procéder l'employeur, en application de la disposition contestée, n'est qu'une conséquence directe du retrait d'agrément ; qu'il ne saurait, dès lors, être regardé comme une sanction ayant le caractère d'une punition »⁷⁵.

Il résulte de cet exposé jurisprudentiel que les mesures qui ont pour seul objet d'assurer que les personnes appelées à exercer une profession requérant des qualités et compétences particulières les respectent effectivement n'ont pas de finalité répressive et ne constituent donc pas des sanctions ayant le caractère d'une punition.

2. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a réaffirmé les principes d'indépendance et d'impartialité qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Retenant une formulation légèrement amendée, destinée à synthétiser sa jurisprudence en la matière lorsque ne sont pas en cause des juridictions, il a énoncé que : « *Le principe de la séparation des pouvoirs, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne font obstacle à ce qu'une autorité administrative ou publique indépendante ou une autorité administrative non soumise au pouvoir hiérarchique du ministre, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir respecte notamment les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (paragr. 24).

Ainsi, il lui appartenait, tout d'abord, de rechercher si les associations professionnelles agréées disposaient du pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition.

À cet égard, le Conseil a relevé que, aux termes mêmes du paragraphe II des articles L. 513-6 du code des assurances et L. 519-14 du CMF, ces associations n'étaient pas compétentes pour sanctionner les manquements de leurs membres qui relèvent exclusivement de la compétence de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (paragr. 25).

⁷⁵ Décision n° 2011-119 QPC du 1^{er} avril 2011, *Mme Denise R. et autre (Licenciement des assistants maternels)*, cons. 3.

Il a ensuite constaté que les dispositions contestées prévoient que les associations professionnelles agréées font approuver par cette autorité les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre de leurs membres et qu'elles peuvent décider d'office de retirer la qualité de membre à l'un de leurs adhérents « *s'il ne remplit plus les conditions ou les engagements auxquels était subordonnée son adhésion, s'il n'a pas commencé son activité dans un délai de douze mois à compter de son adhésion, s'il n'exerce plus son activité depuis au moins six mois ou s'il a obtenu l'adhésion par de fausses déclarations ou par tout autre moyen irrégulier* » (paragr. 26).

Le Conseil en a déduit que les dispositions contestées se bornaient à permettre aux associations professionnelles agréées d'exercer à l'égard de leurs membres « *les pouvoirs inhérents à l'organisation de toute association en vue d'assurer le respect de leurs conditions d'adhésion et de fonctionnement* ». Ces dispositions n'avaient ainsi, en tout état de cause, ni pour objet ni pour effet de conférer à ces associations le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition (paragr. 27).

Dès lors, le Conseil constitutionnel a jugé que le grief tiré de la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789, ainsi que celui tiré de la méconnaissance de son article 8, ne pouvaient qu'être écartés, de tels griefs étant en l'espèce inopérants face à des dispositions n'instaurant pas de sanctions ayant le caractère d'une punition (paragr. 28).

Les dispositions contestées des articles L. 513-5 et L. 513-6 du code des assurances et des articles L. 519-13 et L. 519-14 du CMF, qui ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, ont donc été déclarées conformes à la Constitution (paragr. 29).