

RAPPORT CLUB DES JURISTES

Impact des propositions sur les principales autorités administratives

Le tableau ci-dessous vise à présenter de façon synthétique et générale l'étendue des évolutions que pourrait entraîner l'entrée en vigueur des propositions qui y sont énumérées, telles qu'explicitées dans le rapport du Club des juristes consacré aux principes communs pour les autorités administratives dotées de pouvoirs de sanction. Par souci de simplification, et afin de favoriser une approche globale, les nuances qu'appelleraient une analyse plus fine des situations particulières de chaque autorité n'apparaissent pas. Ce document n'a donc pas vocation à refléter avec précision la procédure mise en œuvre devant chaque entité citée.

Les autorités citées dans ce tableau sont les principales autorités dotées de pouvoirs de sanction ayant l'activité répressive la plus soutenue, à savoir :

- l'Autorité des marchés financiers (AMF) ;
- l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) ;
- l'Autorité de la concurrence (ADLC) ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
- l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ;
- l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).



La situation actuelle ne correspond pas à la proposition (nécessité d'une réforme ou à tout le moins d'un ajout).

La situation actuelle nécessiterait une adaptation des règles en vigueur pour correspondre à la proposition.

La situation actuelle correspond à la proposition.

	AMF	ACP	ADLC	CSA	CNIL	ARCEP	ARJEL
Proposition n°1 : Interdire à tout membre ou agent d'une autorité d'intervenir dans une procédure d'enquête ou de sanction impliquant une entité au sein de laquelle il a exercé une activité professionnelle depuis moins de cinq ans et, d'une façon générale, lui imposer de se retirer du dossier en cas de conflit d'intérêts, quelle qu'en soit la cause et l'ancienneté du facteur générateur.	1	1	2		3	4	5
Proposition n°2 : Instaurer une déclaration sur l'honneur d'absence de conflit d'intérêts pour chaque dossier traité et publier chaque année le curriculum vitae actualisé de chacun des membres et agents d'une autorité concourant à la fonction répressive sur le site internet de l'entité concernée.							
Proposition n°3 : Mettre en place une procédure de récusation des membres de l'organe de sanction.							
Proposition n°4 : Adopter un code de déontologie commun rappelant les principes devant être respectés par les agents de l'autorité tout au long des procédures de sanction et notamment le principe de loyauté, en en donnant des exemples de mise en œuvre pratique (sélection impartiale des pièces versées au dossier, examen objectif de toute demande d'acte, etc.).			6	6		6	6
Proposition n°5 : Instaurer un déontologue-conseiller auditeur commun chargé de se prononcer sur le respect des principes figurant dans le code de déontologie.							
Proposition n°6 : Adopter des règles communes de communication sur les procédures de sanction, précisant notamment que les prises de position publiques sur une affaire doivent se limiter à une description factuelle du dossier et, le cas échéant, de la décision adoptée.							
Proposition n°7 : Séparer clairement les fonctions de jugement de celles d'enquête et de poursuite, notamment par la généralisation d'un organe de sanctions structurellement distinct de celui en charge des poursuites, et mettre en œuvre les moyens financiers et humains permettant de rendre cette séparation effective.						7	
Proposition n°8 : Interdire au rapporteur et, lorsqu'il en a été désigné un, au commissaire du gouvernement, de prendre part au délibéré de l'organe de sanctions et préciser que seuls les membres de l'organe de sanctions peuvent y prendre part.	8	8	8	8	8	8	8

¹ Contrôle des situations de conflits d'intérêts remontant jusqu'à deux années avant l'entrée en fonctions pour les membres de l'autorité et trois années pour les agents extérieurs.

² Contrôle des situations de conflits d'intérêts des membres de l'autorité remontant jusqu'à cinq années avant leur entrée en fonctions.

³ Contrôle des situations de conflits d'intérêts sans remonter dans le temps pour les membres de l'autorité et remontant jusqu'à trois années pour les agents chargés d'une visite ou vérification.

⁴ Prohibition de la détention d'intérêts directe ou indirecte dans le secteur postal, des communications électroniques, de l'audiovisuel ou de l'informatique.

⁵ Les membres de l'ARJEL ne peuvent délibérer lorsque l'affaire concerne une entité dans laquelle eux ou un membre de leur entourage ont exercé des fonctions depuis deux ans.

⁶ Existence d'une charte de déontologie mais ne mentionnant notamment pas l'exigence de loyauté.

⁷ Organes de poursuite et de jugement placés sous l'autorité du Président.

⁸ Rapporteur ne participant pas au délibéré mais opportunité de préciser clairement que seuls les membres de l'organe de sanction y participent.

	AMF	ACP	ADLC	CSA	CNIL	ARCEP	ARJEL
Proposition n°9 : Renforcer l'autonomie de l'instruction à l'égard du service des enquêtes, notamment en imposant que les demandes de l'instructeur à ce service, de même que les réponses, fassent l'objet d'un écrit versé au dossier.							
Proposition n°10 : Encadrer le pouvoir d'auto-saisine des autorités régulatrices, notamment par une motivation objective de la décision d'ouvrir une enquête.							
Proposition n°11 : Réaffirmer le principe de légalité des délits et des peines et son applicabilité aux sanctions administratives, en rappelant que la faute éventuellement retenue par l'organe de sanction doit correspondre à un manquement défini par les textes applicables à l'espèce de façon suffisamment précise et en généralisant l'adoption d'exigences renforcées quant aux standards de la preuve.	9	9	9	9	9	9	9
Proposition n°12 : Prohiber par voie légale le cumul des poursuites et des sanctions concernant des faits identiques ou substantiellement similaires.	10	10	10	10	10	10	10
Proposition n°13 : Uniformiser les délais de prescription des poursuites en le fixant à trois années à compter de la commission des faits (manquement instantané) ou de la cessation des faits (manquement continu).			11			5 ans	
Proposition n°14 : Prévoir que les documents saisis, y compris sous forme électronique, doivent être expurgés de tout élément relevant du secret des affaires ou d'un autre secret protégé par la loi, à moins que celui-ci présente un intérêt direct pour les investigations menées ou la procédure en cours, et préciser à cet égard que les correspondances d'avocat ne peuvent en aucun cas être saisies par les agents de l'autorité.							
Proposition n°15 : Prévoir que les enquêteurs doivent, sauf exception dûment justifiée, laisser les originaux des documents reçus en copie à la disposition de la personne faisant l'objet de l'enquête ou du contrôle et que l'autorité ne peut conserver que les documents utiles à l'enquête, lesquels doivent, sur simple demande de leurs propriétaires et sauf opposition tenant aux nécessités de la procédure, leur être restitués.							
Proposition n°16 : Imposer l'existence d'un ordre de mission signé, lors de sa rédaction initiale et, le cas échéant, à chacune de ses modifications, par le responsable ayant le pouvoir d'ordonner les enquêtes et les contrôles, et en réglementer le contenu afin qu'il assure une information suffisante de la personne concernée, sur l'identité de l'agent responsable et des personnes qui lui sont adjointes, le cadre de leur intervention, la nature et le périmètre de la mission.	12	12	12	12	12	12	12
Proposition n°17 : Prévoir, par voie légale, que toute investigation menée sans lien avec le périmètre arrêté par l'ordre de mission ou réalisée par une personne n'y figurant pas est nulle.							
Proposition n°18 : Prévoir que toute personne sollicitée à l'occasion d'une mesure d'enquête ou d'instruction doit, dès le premier contact avec les agents de l'autorité, se voir remettre une copie de l'ordre de mission ainsi qu'un document standardisée décrivant ses droits et devoirs ainsi que les prérogatives et obligations desdits agents.	13	13					
Proposition n°19 : Prévoir que toute intervention au domicile ou dans les locaux professionnels de la personne concernée par l'enquête ou l'instruction doit se matérialiser par un document écrit et suffisamment motivé.							

⁹ Simple rappel d'une règle théoriquement déjà applicable.

¹⁰ Rappel par la loi d'un principe supérieur théoriquement déjà applicable..

¹¹ Délai de prescription de cinq ans sans qu'une sanction ne puisse être prononcée plus de 10 ans après la cessation de la pratique anti-concurrentielle (même en cas d'interruption ou de suspension de la prescription).

¹² Nécessité d'harmoniser les pratiques et d'éviter les ordres de mission rédigés de façon imprécise.

¹³ Existence et remise d'une charte d'enquête ou de contrôle.

	AMF	ACP	ADLC	CSA	CNIL	ARCEP	ARJEL
Proposition n°20 : Prévoir que toute mesure d'enquête doit être relatée dans un procès-verbal signé par le responsable de l'enquête et la personne concernée, remis en copie à celle-ci et comportant certains éléments obligatoires (date, lieu, nature des constatations opérées, déroulé des opérations, pièces recueillies, éventuels incidents, explications ou observations de la personne concernée et mention de ce que celle-ci a été informée de ses droits).	14	14	14	14	14	14	14
Proposition n°21 : Prévoir que tout contrôle et toute enquête, même si aucun fait susceptible de constituer des manquements ou une infraction pénale n'est constaté, donne lieu à la rédaction d'un rapport, signé, outre par le chef de mission s'il en a été désigné un, par le responsable ayant le pouvoir d'ordonner les enquêtes et constituant une synthèse complète des éléments recueillis, mentionnant clairement les faits susceptibles de constituer des manquements et accompagné, en annexes, des pièces auxquelles il fait référence.							
Proposition n°22 : Garantir effectivement que tout élément de preuve obtenu de façon déloyale doit être écarté du dossier et qu'est frappée de nullité toute mesure dont il serait le support nécessaire.	15	15	15	15	15	15	15
Proposition n°23 : Etendre à toutes les autorités l'obligation d'informer la personne sollicitée en cours d'enquête, de son droit d'être assisté par le conseil de son choix et prescrire la nullité de tout acte d'enquête réalisé au mépris de cette obligation ainsi que de tous les actes dont il serait le support nécessaire.	16	16	16	16	16	16	16
Proposition n°24 : Donner valeur juridique aux chartes d'enquête ou de contrôle des autorités en permettant à la personne à laquelle une violation de ces dispositions ferait grief de demander l'annulation de l'acte en cause et de tous les actes dont il serait le support nécessaire.	17	17	18	18	18	18	18
Proposition n°25 : Consacrer formellement le droit de garder le silence et de ne pas communiquer de pièces compromettantes ainsi que l'obligation pour les agents de l'autorité d'en informer systématiquement les personnes qu'ils souhaitent entendre.							
Proposition n°26 : Réformer le délit d'entrave afin de préciser que sont seuls punissables les actes positifs visant à nuire au bon déroulement des investigations et non la simple mise en œuvre du droit de ne pas concourir à sa propre incrimination.						19	
Proposition n°27 : Limiter à un an le délai maximum d'enquête, sauf circonstances particulières devant être précisées dans la décision d'enquête et dans l'ordre de mission et prévoir qu'une prorogation du délai initial n'est possible qu'à la condition, sauf exception dûment motivée, d'être portée à la connaissance des personnes susceptibles d'être mises en cause.							
Proposition n°28 : Prévoir que la violation de ces dispositions entraîne la nullité de la procédure en cas d'atteinte aux droits de la défense.							
Proposition n°29 : Octroyer aux personnes susceptibles d'être mises en cause un droit d'information et d'expression avant la transmission du rapport d'enquête à l'organe de poursuites leur permettant notamment, dans les deux mois à compter de leur information, de demander des investigations complémentaires que les enquêteurs ne peuvent refuser que par une décision dûment motivée.	20	20					

¹⁴ Nécessité de préciser le contenu des procès-verbaux et d'en systématiser la rédaction.

¹⁵ Rappel d'une sanction déjà envisageable en application du droit actuel.

¹⁶ Nécessité de généraliser la possibilité de se faire assister d'un conseil et l'information sur ce point pour toute mesure d'enquête et en préciser la sanction.

¹⁷ La charte existe déjà (nécessité de préciser sa valeur juridique).

¹⁸ La charte n'existe pas.

¹⁹ Possibilité de ne pas coopérer avec les enquêteurs en cas de « raison valable ».

²⁰ Contradictoire limité à la fin de l'enquête.

	AMF	ACP	ADLC	CSA	CNIL	ARCEP	ARJEL
Proposition n°30 : Octroyer aux personnes visées par des actes d'enquête la possibilité de porter tout incident, irrégularité ou violation du code de déontologie de nature à porter atteinte à leurs droits, à la connaissance du déontologue conseiller auditeur, lequel rend alors, après audition des personnes concernées, un avis écrit, non suspensif et versé à la procédure.							
Proposition n°31 : Prévoir que la visite d'un domicile ou de locaux professionnels ne peut se faire qu'avec l'accord formel et préalable de l'occupant, dûment informé de son droit de refuser, ou, à défaut, sur habilitation judiciaire.							
Proposition n°32 : Affirmer un principe de proportionnalité des mesures d'enquête ainsi que le principe corolaire de finalité qui prohibe toute utilisation d'éléments recueillis au cours d'une enquête à d'autres fins que celles assignées aux enquêteurs et notamment, dans une autre procédure, concomitante ou ultérieure.	21	21	21	21	21	21	21
Proposition n°33 : Expliciter dans un document commun les bonnes pratiques et obligations des autorités en matière de recueil documentaire (afin d'éviter les abus relatifs à la remise de l'intégralité de messageries électroniques, d'harmoniser les modalités de conservation des documents, etc.).	22	22					
Proposition n°34 : Expliciter dans un document commun les bonnes pratiques et obligations des autorités en matière d'auditions (conditions formelles de convocation, information sur le droit de garder le silence, délai minimal de 8 jours pour préparer l'audition, rédaction et signature du procès-verbal, etc.), rappelant notamment qu'aucune personne ne peut être entendue sans avoir été dûment convoquée et informée de ses droits.	23	23					
Proposition n°35 : Encadrer de façon uniforme la procédure de contrôle sur pièces en précisant notamment qu'un rapport doit systématiquement être rédigé et transmis à l'entité contrôlée qui doit pouvoir y répondre et être informée des suites données au contrôle, y compris lorsqu'aucune poursuite n'est finalement engagée.							
Proposition n°36 : Définir clairement les situations dans lesquelles les enquêteurs doivent disposer d'une autorisation préalable de l'Autorité judiciaire pour procéder à des investigations sur place sans avoir à recueillir l'assentiment de l'occupant des lieux.							
Proposition n°37 : Consacrer le droit de la personne visitée de connaître l'ensemble des documents produits au Juge des libertés et de la détention à l'appui de la demande d'autorisation.							
Proposition n°38 : Prévoir que toute personne mise en cause ou directement intéressée par une enquête ou un contrôle est, sur simple demande, informée par l'autorité des suites données aux investigations							
Proposition n°39 : Encadrer précisément le contenu de la notification des griefs, à laquelle doit être annexé le rapport d'enquête (exposition précise et complète, dans le respect de la présomption d'innocence, des éléments de faits et de droit fondant les poursuites, qualification des faits, sanctions susceptibles d'être prononcées, droit à l'assistance d'un conseil, délai pour formuler les observations, etc.).	24	24	24	24	24	24	24

²¹ Simple rappel d'une règle théoriquement déjà applicable.

²² Nécessité de compléter la charte d'enquête et la charte de contrôle notamment en ce qui concerne les remises de messageries électroniques.

²³ Nécessité de compléter la charte d'enquête et la charte de contrôle notamment en ce qui concerne les auditions informelles réalisées en cours de visites de locaux professionnels.

²⁴ Nécessité d'harmoniser le contenu de la notification des griefs : certains textes imposent de mentionner les éléments de droit et de fait, d'autres prévoient l'indication de la sanction encourue, d'autres encore, la notification du rapport d'enquête ou de sanction.

	AMF	ACP	ADLC	CSA	CNIL	ARCEP	ARJEL
Proposition n°40 : Prévoir qu'à dater de la notification des griefs, la personne mise en cause dispose d'un délai de deux mois, pour transmettre ses observations à l'autorité et d'un délai de quinze jours pour saisir l'organe de poursuites d'une demande, non suspensive, d'éclaircissements sur la notification des griefs.	25	26	27	28	29	30	31
Proposition n°41 : Prévoir que toute personne mise en cause qui le demande doit être obligatoirement entendues par le rapporteur avant que celui-ci ne rédige son rapport.							
Proposition n°42 : Prévoir que le représentant de l'organe de poursuites doit transmettre ses observations par écrit à l'organe de sanctions et à la personne mise en cause au plus tard cinq jours avant l'audience devant l'organe de sanctions.							
Proposition n°43 : Prévoir, en cas d'éventuelles nouvelles observations du rapporteur, que celles-ci doivent être formulées par écrit et qu'un délai doit être laissé à l'organe de poursuites et à la défense pour y répondre.							
Proposition n°44 : Renforcer le caractère contradictoire des débats devant l'organe de sanctions, notamment en formalisant la faculté de demander une suspension des débats en cas d'éléments nouveaux ou dans l'hypothèse où l'organe de sanction soulève d'office un moyen ou retient un élément non encore soumis à discussion.							
Proposition n°45 : Consacrer formellement le droit pour le mis en cause d'avoir la parole en dernier.							
Proposition n°46 : Généraliser le principe de la publicité des débats et définir précisément les conditions d'une dérogation à ce principe.	32	32			33	34	
Proposition n°47 : Uniformiser et encadrer la publicité des décisions de sanction, notamment en définissant clairement les situations dans lesquelles il doit être dérogé au principe de publicité et celles dans lesquelles une anonymisation de la décision doit être ordonnée.	35	35	35	36	37	37	38
Proposition n°48 : Uniformiser le régime des recours contre les décisions de l'organe de sanctions en en confiant le traitement à une juridiction unique et en affirmant clairement l'effet entièrement dévolutif de la saisine de celle-ci.	39		40				
Proposition n°49 : Généraliser la possibilité offerte aux organes de poursuites de certaines autorités de faire appel des décisions rendues par l'organe de sanctions.			41				

²⁵ Délai de deux mois à compter de la notification des griefs pour transmettre ses observations. Pas de demande d'éclaircissement prévue.

²⁶ Délai de quinze jours au moins à compter de la notification des griefs pour transmettre ses observations. Pas de demande d'éclaircissement prévue.

²⁷ Délai de deux mois pour présenter son mémoire en réponse au rapport. Pas de demande d'éclaircissement prévue.

²⁸ Délai d'un mois à compter de la notification des griefs pour transmettre ses observations (pouvant être réduit à sept jours en cas d'urgence). Pas de demande d'éclaircissement prévue.

²⁹ Délai d'un mois à compter de la notification des griefs (mais mise en demeure avec délai de dix jours à trois mois pour cesser le manquement) pour transmettre ses observations. Pas de demande d'éclaircissement prévue.

³⁰ Délai de dix jours à compter de la notification des griefs (mais mise en demeure préalable avec délai d'un mois pour cesser le manquement) pour transmettre ses observations. Pas de demande d'éclaircissement prévue.

³¹ Délai d'un mois à compter de la notification des griefs pour transmettre ses observations. Pas de demande d'éclaircissement prévue.

³² Anonymisation non prévue par les textes.

³³ Publicité à la demande du mis en cause seulement et sauf interdiction du président pour l'un des motifs énumérés par le règlement intérieur (ordre public, secret des affaires, etc.).

³⁴ Publicité obligatoire.

³⁵ Conditions de dérogation à la publicité des décisions et conditions d'anonymisation non clairement définies.

³⁶ Publicité obligatoire. Pas d'anonymisation prévue.

³⁷ Publicité facultative. Pas d'anonymisation prévue.

³⁸ Pas de dérogation prévue au principe de publicité. Anonymisation automatique et dans certains cas prédéfinis par la réglementation uniquement.

³⁹ Recours devant la Cour d'appel de Paris ou le Conseil d'Etat selon la qualité de la personne concernée.

⁴⁰ Recours devant la Cour d'appel de Paris en matière anti-concurrentielle et devant le Conseil d'Etat en matière de concentrations.

⁴¹ Recours formé par les personnes en cause et/ou le Ministre de l'économie.