Conseil constitutionnel, 6 août 2026, n° 2026-1219 QPC

Conseil constitutionnel 6 août 2026

2026-1219 QPC

Sté Danske Commodities

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 17 juin 2026 par le Conseil d'État (décision n° 501828 du 12 juin 2026), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la société Danske Commodities par la SCP Spinosi, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2026-1219 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 134-25-1 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020 relative aux procédures du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, et de l'article L. 134-31 du même code, dans sa rédaction résultant de la même ordonnance.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;

- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

- la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes ;

- le code de l'énergie ;

- la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat ;

- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

- l'ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020 relative aux procédures du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, prise sur le fondement de

l'habilitation prévue à l'article 57 de la loi du 8 novembre 2019 mentionnée ci-dessus, dont le délai, prolongé par l'article 14 de la loi du 23 mars 2020 mentionnée ci-dessus, est expiré ;

- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour la société requérante par la SCP Spinosi, enregistrées le 7 juillet 2026 ;

- les observations présentées par le comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, enregistrées le même jour ;

- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

- la lettre du 10 juillet 2026 par laquelle le Conseil constitutionnel a invité les parties à produire des observations sur la question de savoir si les dispositions issues de l'ordonnance du 22 juillet 2020 mentionnée ci-dessus constituent des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution ;

- les observations en réponse présentées par le Premier ministre, enregistrées le 13 juillet 2026 ;

- les secondes observations présentées pour la société requérante par la SCP Spinosi, enregistrées le 17 juillet 2026 ;

- les observations en réponse présentées par le comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, enregistrées le 22 juillet 2026 ;

- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la société requérante, Me Emmanuel Piwnica, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, et M. Thibault Cayssials, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 28 juillet 2026 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE

QUI SUIT :

1. L'article L. 134-25-1 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 22 juillet 2020 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Dès réception de la demande de sanction, sauf cas d'irrecevabilité manifeste, le président du comité de règlement des différends et des sanctions désigne un membre de ce comité, titulaire ou suppléant, chargé de l'instruction avec le concours des agents de la Commission de régulation de l'énergie.

« Le membre désigné peut, lorsqu'il l'estime nécessaire, entendre la personne mise en cause ou toute autre personne utile à la solution du litige.

« Il peut également demander à la personne mise en cause ou toute autre personne concernée de lui donner tout renseignement ou de produire toute pièce, tout document ou toute information utile à la solution du litige.

« Il peut inviter les personnes mentionnées aux deux alinéas précédents à produire des observations.

« Il peut mettre la personne mise en cause en demeure de se conformer à ses obligations. Si elle le fait, il peut mettre fin à la procédure selon les modalités précisées par décret en Conseil d'État.

« Il notifie les griefs. Si les faits dont il a connaissance au cours de l'instruction lui paraissent susceptibles de constituer un manquement supplémentaire, le membre désigné notifie les nouveaux griefs à la personne poursuivie ainsi qu'à toute personne concernée et recueille leurs observations ».

2. L'article L. 134-31 du même code, dans sa rédaction résultant de la même ordonnance, prévoit :

« Les sanctions sont prononcées après que la personne mise en cause, qui a reçu notification des griefs par le membre désigné en application de l'article L. 134-25-1, a été mise à même, assistée par toute personne de son choix, de consulter le dossier et de présenter ses observations écrites et, lors de la séance publique, orales ».

3. La société requérante reproche à ces dispositions de ne pas prévoir que la personne mise en cause devant le comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie doit être informée de son droit de se taire, dès la désignation d'un membre de ce comité chargé de l'instruction, puis lors de la notification des griefs ainsi qu'à la suite de cette notification, alors que ses observations sont susceptibles d'être utilisées à son encontre dans le cadre de cette procédure. Il en résulterait une méconnaissance des exigences résultant de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

4. Pour les mêmes motifs, elle reproche au législateur d'avoir méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant les exigences constitutionnelles précitées.

5. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « entendre la personne mise en cause » figurant au deuxième alinéa de l'article L. 134-25-1 du code de l'énergie, les mots « demander à la personne mise en cause » figurant au troisième alinéa du même article, le quatrième alinéa du même article, la première phrase et les mots « et recueille leurs observations » figurant à la seconde phrase du dernier alinéa du même article, ainsi que sur les mots « et de présenter ses observations écrites et, lors de la séance publique, orales » figurant à l'article L. 134-31 du même code.

- Sur le fond :

• En ce qui concerne la procédure antérieure à la notification des griefs :

6. Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ». Le Conseil constitutionnel ne peut être saisi dans les conditions prévues par cet article que de dispositions de nature législative.

7. Si les dispositions d'une ordonnance adoptée selon la procédure prévue à l'article 38 de la Constitution acquièrent valeur législative à compter de sa signature lorsqu'elles ont été ratifiées par le législateur, elles doivent être regardées, dès l'expiration du délai de l'habilitation, comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution dans les matières qui sont du domaine législatif.

8. En vertu de l'article L. 134-25 du code de l'énergie, le comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie peut, soit d'office, soit à la demande du ministre chargé de l'énergie, du président de la Commission de régulation de l'énergie ou, selon le cas, d'une autre personne concernée, prononcer des sanctions à l'encontre des gestionnaires, opérateurs ou exploitants ayant commis l'un des manquements mentionnés à cet article.

9. L'article L. 134-25-1 du même code prévoit que, dès réception de la demande de sanction, le président du comité de règlement des différends et des sanctions désigne un membre de ce comité, chargé de l'instruction.

10. Selon les dispositions contestées des deuxième à quatrième alinéas du même article L. 134-25-1, dans le cadre de cette instruction, le membre désigné peut entendre la personne, lui demander tout renseignement ou de produire toute pièce, tout document ou toute information utile à la solution du litige, et l'inviter à produire des observations.

11. Ces dispositions se bornent à déterminer certaines modalités d'exercice des contrôles et enquêtes susceptibles d'être diligentés antérieurement à la notification des griefs. Elles ne mettent en cause aucun des principes ou règles placés par la Constitution dans le domaine de la loi.

12. Par conséquent, les mots « entendre la personne mise en cause » figurant au deuxième alinéa de l'article L. 134-25-1 du code de l'énergie, issu de l'ordonnance du 22 juillet 2020 mentionnée ci-dessus qui n'a pas été ratifiée et a été prise sur le fondement d'une habilitation qui est expirée, ne peuvent être regardés comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution. Il en va de même des mots « demander à la personne mise en cause » figurant au troisième alinéa du même article et du quatrième alinéa de cet article.

13. Il n'y a donc pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, de statuer sur leur conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution.

• En ce qui concerne la procédure de sanction à compter de la notification des griefs :

14. Aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789 : « Tout homme étant présumé innocentjusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il estjugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ». Il en résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

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

16. Selon le second alinéa de l'article 1er de la loi organique du 20 janvier 2017 mentionnée ci-dessus, pris sur le fondement du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi « fixe les règles relatives... aux attributions... des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ».

17. À l'issue de l'instruction, le cas échéant, en application des dispositions contestées de la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 134-25-1 du code de l'énergie, le membre désigné du comité de règlement des différends et des sanctions notifie les griefs à la personne mise en cause.

18. Si les faits dont le membre désigné a eu connaissance au cours de l'instruction lui paraissent susceptibles de constituer un manquement supplémentaire, il notifie les nouveaux griefs à la personne poursuivie et, en application des dispositions contestées de la seconde phrase du dernier alinéa du même article L. 134-25-1, recueille ses observations.

19. Aux termes de l'article L. 134-31 du même code, aucune sanction ne peut être prononcée sans que la personne mise en cause, qui a reçu notification des griefs, ait été mise à même de consulter le dossier ainsi que, en application des dispositions contestées de cet article, de présenter ses observations écrites et, lors de la séance publique du comité de règlement des différends et des sanctions, ses observations orales.

20. Ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative ne prévoient que la personne à laquelle ont été notifiés des griefs est informée de son droit de se taire.

21. En premier lieu, les dispositions contestées de la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 134-25-1 se bornent à prévoir que la personne mise en cause doit être informée des manquements qui lui sont reprochés. Ainsi, par elles-mêmes, ces dispositions n'ont pour objet ni d'inviter cette personne à présenter des observations sur les faits qui lui sont reprochés, ni de prévoir les conditions dans lesquelles elle est entendue sur ces mêmes faits.

22. Dès lors, le grief tiré de ce que ces dispositions méconnaîtraient les exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789 doit être écarté. Il en va de même du grief tiré de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant ces mêmes exigences.

23. En second lieu, en revanche, en application des dispositions contestées de la seconde phrase du dernier alinéa de l'article L. 134-25-1 du code de l'énergie et de l'article L. 134-3 1 du même code, lorsque la personne est invitée à formuler des observations au cours de la procédure contradictoire s'ouvrant à compter de la notification des griefs, notamment en réponse à l'éventuelle notification de nouveaux griefs, ainsi que lorsqu'elle est entendue au cours de la séance du comité de règlement des différends et des sanctions, la personne poursuivie peut être amenée à reconnaître les manquements qui lui sont reprochés. En outre, le fait même qu'elle soit invitée à présenter ses observations ou entendue peut être de nature à lui laisser croire qu'elle ne dispose pas du droit de se taire.

24. Or, le comité de règlement des différends et des sanctions prend connaissance des observations formulées dans le cadre de la procédure de sanction et reçoit les déclarations qui sont faites devant lui.

25. Dès lors, en ne prévoyant pas que la personne à laquelle ont été notifiés des griefs doit être informée de son droit de se taire lorsqu'elle est invitée à présenter des observations dans le cadre de la procédure de sanction devant le comité de règlement des différends et des sanctions, les dispositions contestées méconnaissent les exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789.

26. Par conséquent, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre grief, les mots « et recueille leurs observations » figurant à la seconde phrase du dernier alinéa de l'article L. 134-25-1 du code de l'énergie ainsi que les mots « et de présenter ses observations écrites et, lors de la séance publique, orales » figurant à l'article L. 134-31 du même code doivent être déclarés contraires à la Constitution.

27. Le reste des dispositions contestées du dernier alinéa de l'article L. 134-25-1 du code de l'énergie, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

28. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières.

29. En l'espèce, l'abrogation immédiate des dispositions déclarées inconstitutionnelles aurait pour effet de priver la personne mise en cause de la possibilité de présenter des observations et d'être entendue dans le cadre de la procédure de sanction devant le comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie. Elle entraînerait ainsi des conséquences manifestement excessives. Par suite, il y a lieu de reporter au 31 octobre 2027 la date de l'abrogation de ces dispositions.

30. En revanche, d'une part, afin de faire cesser l'inconstitutionnalité constatée à compter de la publication de la présente décision, il y a lieu déjuger que, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou jusqu'à la date de l'abrogation des dispositions déclarées inconstitutionnelles, la personne mise en cause dans le cadre de la procédure de sanction devant le comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie doit être informée de son droit de se taire.

31. D'autre part, la déclaration d'inconstitutionnalité peut être invoquée dans les instances introduites à la date de publication de la présente décision et non jugées définitivement.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er, - Il n'y a pas lieu de statuer sur la question prioritaire de constitutionnalité portant sur les mots « entendre la personne mise en cause » figurant au deuxième alinéa de l'article L. 134-25-1 du code de l'énergie, sur les mots « demander à la personne mise en cause » figurant au troisième alinéa du même article et sur le quatrième alinéa de cet article, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020 relative aux procédures du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie.

Article 2. - La première phrase du dernier alinéa de l'article L. 134-25-1 du code de l'énergie, dans la même rédaction, est conforme à la Constitution.

Article 3. - Les mots « et recueille leurs observations » figurant à la seconde phrase du dernier alinéa de l'article L. 134-25-1 du code de l'énergie, dans la même rédaction, et les mots « et de présenter ses observations écrites et, lors de la séance publique, orales » figurant à l'article L. 134-31 du code de l'énergie, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020 relative aux procédures du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, sont contraires à la Constitution.

Article 4. - La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 3 prend effet dans les conditions fixées aux paragraphes 29 à 31 de cette décision.

Article 5, - Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 5 août 2026, où siégeaient : M. Richard FERRAND, Président, Mmes Jacqueline

GOURAULT, Véronique MALBEC, MM. Jacques MEZARD, François PILLET, François SÉNERS et Mme Laurence VICHNIEVSKY.

Rendu public le 6 août 2026.