

Décision n° 2019-815 QPC
du 29 novembre 2019

(Mme Carole L.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 2 octobre 2019 par le Conseil d'État (décision n° 432723 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour Mme Carole L. par Me André-François Bouvier-Ferrenti, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2019-815 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 53 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-1809 du 22 décembre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles de professions réglementées.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable ;
- l'ordonnance n° 2016-1809 du 22 décembre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles de professions réglementées, ratifiée par l'article 206 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ;
- le décret n° 2012-432 du 30 mars 2012 relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable ;
- 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 requérante par Me Bouvier-Ferrenti et Me Claire Waquet, avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 21 octobre 2019 ;

– les observations présentées pour le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, par la SCP Garreau Bauer-Violas Feschotte-Desbois, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;

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

– les secondes observations présentées pour la requérante par Mes Bouvier-Ferrenti et Waquet, enregistrées le 31 octobre 2019 ;

– les secondes observations présentées pour le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables par la SCP Garreau Bauer-Violas Feschotte-Desbois, enregistrées le 4 novembre 2019 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Waquet pour la requérante, Me Fabrice Sebagh, avocat au barreau de Paris, pour le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 19 novembre 2019 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article 53 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 22 décembre 2016 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« En dehors de l'avertissement dans le cabinet du président de la chambre régionale de discipline ou de la commission prévue à l'article 49 bis pour les faits qui ne paraissent pas justifier d'autre sanction, les peines disciplinaires sont :

« 1° La réprimande ;

« 2° Le blâme avec inscription au dossier ;

« 3° La suspension pour une durée déterminée avec sursis ;

« 4° La suspension pour une durée déterminée ;

« 5° La radiation du tableau comportant interdiction définitive d'exercer la profession.

« En outre, pour les associations de gestion et de comptabilité, la commission peut également prononcer la déchéance du mandat d'un ou de plusieurs dirigeants ou administrateurs.

« La réprimande, le blâme et la suspension peuvent comporter, en outre, pour le membre de l'ordre, la privation, par la décision qui prononce la peine disciplinaire, du droit de faire partie des conseils de l'ordre pendant une durée n'excédant pas dix ans.

« Sans préjudice des dispositions du premier alinéa de l'article 54, les instances disciplinaires peuvent, à titre de sanction accessoire, ordonner la publicité, sans ses motifs, de toute peine disciplinaire dans la presse professionnelle.

« Le sursis décidé en application du 3° ne s'étend pas aux mesures accessoires prises en application des septième, huitième et neuvième alinéas ci-dessus. Si, dans le délai de cinq ans à compter du prononcé de la peine, le membre de l'ordre, la succursale, l'association de gestion et de comptabilité ou le professionnel ayant été autorisé à exercer partiellement l'activité d'expertise comptable a commis une infraction ou une faute ayant conduit au prononcé d'une nouvelle peine disciplinaire, celle-ci entraîne l'exécution de la première peine sans confusion avec la seconde.

« Les membres de l'ordre, les succursales, les associations de gestion et de comptabilité et les professionnels ayant été autorisés à exercer partiellement l'activité d'expertise comptable suspendus ou radiés du tableau sont remplacés, le cas échéant, soit d'office, soit à la requête de la partie la plus diligente dans les missions qui leur avaient été confiées, soit par autorité de justice, soit par une administration publique. Les particuliers peuvent également, sans indemnité de part ni d'autre, mais à charge par les membres de l'ordre, les succursales, les associations de gestion et de comptabilité ou les professionnels ayant été autorisés à exercer partiellement l'activité d'expertise comptable en cause de restituer tous les documents ainsi que les sommes déjà touchées qui ne correspondent pas au remboursement de frais effectivement exposés, retirer aux membres de l'ordre, aux succursales, aux associations de gestion et de comptabilité ou aux professionnels ayant été autorisés à exercer partiellement l'activité d'expertise comptable suspendus ou radiés du tableau les missions dont ils les avaient chargés.

« Le membre de l'ordre, la succursale, la société pluri-professionnelle d'exercice, l'association de gestion et de comptabilité ou le professionnel ayant été autorisé à exercer partiellement l'activité

d'expertise comptable radié du tableau doit payer à ses employés quittant son service une indemnité de délai-congé dans les conditions fixées par le titre III du livre II de la première partie du code du travail et par la convention collective applicable.

« Le membre de l'ordre, la succursale, la société pluri-professionnelle d'exercice, l'association de gestion et de comptabilité ou le professionnel ayant été autorisé à exercer partiellement l'activité d'expertise comptable suspendu doit payer à ses employés, pendant la durée de sa suspension, les salaires et indemnités de toute nature prévus par les conventions particulières ou collectives et par les règlements en vigueur. Toutefois, il a la faculté de payer à ses employés qui, à cette occasion, quittent son service, l'indemnité de délai-congé prévue au paragraphe précédent.

« Sont nuls et de nul effet tous actes, traités ou conventions tendant à permettre, directement ou indirectement, l'exercice de tout ou partie de la profession d'expert-comptable aux professionnels radiés du tableau ou, pendant la durée de leur peine, à ceux qui sont temporairement suspendus.

« Les personnes intervenant à ces actes, à quelque titre que ce soit peuvent être poursuivies comme complices des professionnels suspendus ou radiés, reconnus coupables d'exercice illégal de la profession, et elles sont passibles des mêmes peines.

« Les décisions de la chambre régionale de discipline doivent être notifiées à l'intéressé et au commissaire régional du Gouvernement dans les dix jours francs de leur date.

« L'affaire est portée entière devant la chambre nationale de discipline.

« Le délai d'appel et l'appel sont suspensifs.

« La décision de la chambre nationale de discipline peut faire l'objet de recours devant le Conseil d'État. Ce recours n'est pas suspensif, sous réserve de la possibilité de demander le sursis à exécution de la décision dans les conditions prévues au code de justice administrative ».

2. La requérante soutient que ces dispositions seraient contraires au principe d'individualisation des peines au motif qu'elles prévoient que le sursis assortissant une peine disciplinaire est automatiquement et obligatoirement révoqué en cas de nouvelle peine disciplinaire prononcée dans un délai de cinq ans, sans que le juge prononçant cette nouvelle peine puisse y faire échec ou moduler les effets de la révocation.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur la seconde phrase du dixième alinéa de l'article 53 de l'ordonnance du 19 septembre 1945.

– Sur le fond :

4. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires ...* ». Les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Le principe d'individualisation des peines qui découle de cet article implique qu'une sanction disciplinaire ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce.

5. L'article 53 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 détermine les peines disciplinaires qui peuvent être prononcées à l'égard des experts-comptables en cas de manquements aux obligations légales, réglementaires et déontologiques auxquelles ils sont soumis. Au nombre de ces peines, la juridiction disciplinaire peut prononcer celle de suspension, qui emporte interdiction d'exercice de la profession d'expert-comptable pendant un délai que la juridiction détermine. Elle peut assortir cette suspension d'un sursis. Dans ce cas, l'exécution de la peine est suspendue pendant un délai de cinq ans à compter de son prononcé. Si, dans ce délai, la personne sanctionnée commet une infraction ou une faute conduisant au prononcé d'une nouvelle peine disciplinaire, le sursis est révoqué et la peine de suspension est exécutée.

6. Le sursis constitue une mesure de suspension de l'exécution d'une peine. Cette mesure est subordonnée à l'absence, durant un délai d'épreuve, de la commission de nouvelles fautes. Lorsqu'elle prononce une peine et qu'elle décide de l'assortir d'un sursis, la juridiction disciplinaire tient compte des circonstances propres à chaque espèce et de l'adéquation de la peine aux fautes commises. La révocation du sursis n'a pas pour objet de sanctionner de nouvelles fautes mais de tirer les conséquences de la méconnaissance des conditions auxquelles était subordonnée la suspension de l'exécution de la peine précédemment prononcée.

7. Toutefois, en premier lieu, d'une part, il résulte de la combinaison des dispositions contestées et de celles du décret du 30 mars 2012 mentionné ci-dessus que la révocation du sursis intervient pour toute nouvelle sanction disciplinaire. Une telle sanction peut être prononcée en raison d'une contravention aux lois et règlements qui régissent l'activité de l'expertise comptable, d'une infraction aux règles professionnelles ou d'un manquement à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse, même se rapportant à des faits non liés à l'activité professionnelle. Cette révocation peut donc intervenir quelles que soient la nature et la gravité du manquement

sanctionné et de la peine prononcée. D'autre part, le délai d'épreuve durant lequel un tel manquement est susceptible d'entraîner cette révocation est de cinq ans.

8. En second lieu, en vertu des dispositions contestées, le prononcé d'une nouvelle peine disciplinaire entraîne la révocation automatique du sursis sans que la juridiction disciplinaire puisse alors s'y opposer ou en moduler les effets.

9. Dans ces conditions, eu égard à la gravité de la peine de suspension temporaire d'exercice professionnel, la seconde phrase du dixième alinéa de l'article 53 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 méconnaît le principe d'individualisation des peines et doit donc être déclarée contraire à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

10. 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.

11. En l'espèce, l'abrogation immédiate des dispositions contestées aurait pour effet de supprimer toute possibilité de révocation du sursis assortissant une peine disciplinaire de suspension. Elle entraînerait ainsi des conséquences manifestement excessives. Par suite, afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée, il y a lieu de reporter au 1^{er} septembre 2020 la date de l'abrogation des dispositions contestées.

12. Afin de préserver l'effet utile de la présente décision à la solution des instances en cours ou à venir, il y a lieu de juger que, jusqu'à

l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi, le juge disciplinaire peut décider que la peine qu'il prononce n'entraîne pas la révocation du sursis antérieurement accordé ou n'entraîne que sa révocation partielle.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – La seconde phrase du dixième alinéa de l'article 53 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-1809 du 22 décembre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles de professions réglementées, est contraire à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées aux paragraphes 11 et 12 de cette décision.

Article 3. – 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 28 novembre 2019, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 29 novembre 2019.