Laure RAGIMBEAU, Marion UBAUD-BERGERON, Ferdi YOUTA.

I. Droit de propriété (privation/atteinte à la propriété privée par la puissance publique, indemnisation juste et préalable)

II. Droit de la fonction publique (agents contractuels de l'administration)

III. Contentieux administratif (principe du contradictoire)

IV. Police administrative/police judiciaire (Pouvoirs de police reconnus aux personnes chargées de la protection, de la surveillance et de la conservation du patrimoine culturel)

V. Droit public économique (Notification du droit de se taire à une personne faisant l'objet d'une procédure de sanction par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation)

I. Droit de propriété (privation/atteinte à la propriété privée par la puissance publique, indemnisation juste et préalable)

CC, 12 septembre 2025, n° 2025-1156 QPC, *M. Eddir L. et autre* (Conditions de vente de biens saisis remis pour aliénation à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués).

CC, 19 mars 2026, n° 2026-902 DC, *Loi relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030*.

CC, 22 mai 2026, n° 2026-1200 QPC, *M. Yves F.* (Expropriation de biens déclarés en état d'abandon manifeste).

La justice constitutionnelle a toujours constitué un terrain propice à la contestation des atteintes à la propriété privée par la puissance publique et l'année écoulée ne dément pas ce constat au regard du nombre de décisions significatives rendues en la matière. Trois d'entre elles retiendront plus particulièrement l'attention.

Dans la décision n° 2025-1156 QPC du 12 septembre 2025 était en cause le deuxième alinéa de l'article 41-5 du Code de procédure pénale qui permet au juge des libertés et de la détention d'autoriser la remise de certains biens meubles saisis au cours de l'enquête pénale en vue de leur aliénation à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC). Cette agence, qui est un

établissement public administratif de l'Etat, peut dans ce cadre procéder à la vente du bien saisi. Les requérants à l'origine de la QPC considèrent que cette procédure n'est pas assortie des garanties permettant de protéger le patrimoine des propriétaires concernés et porte atteinte aux articles 2 et 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC).

Le Conseil constitutionnel estime que si cette aliénation « ne constitue pas une peine de confiscation prononcée à l'encontre du propriétaire », elle n'en constitue pas moins une privation de propriété au sens de l'article 17 DDHC, et doit dès lors répondre à la double condition qui en découle, à savoir un motif de nécessité publique et une indemnisation juste et préalable. Le Conseil relève, en premier lieu, que la vente ne peut être autorisée que dans le cas où le maintien de la saisie serait de nature à diminuer la valeur du bien et que, dans le cas où les poursuites pénales aboutiraient à un non-lieu, un classement sans suite, une relaxe, ou une absence de décision de confiscation, le propriétaire serait fondé à demander la restitution du produit de la vente consigné par l'agence. Dès lors, juge le Conseil, une « telle mesure revêt ainsi un caractère conservatoire, dans l'intérêt tant de la partie poursuivante que du propriétaire des biens saisis ». Par ailleurs, le Conseil estime qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi 29 octobre 2007 à l'origine de cette disposition, que le législateur a entendu « prévenir la dépréciation de ces biens » et « limiter les frais » de stockage et de garde de ces derniers, poursuivant ainsi des objectifs de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et de bon emploi des deniers publics : le motif de nécessité publique au sens de l'article 17 DDHC est dès lors caractérisé.

En second lieu, l'agence peut procéder à la vente du bien en fixant elle-même le montant de la mise à prix en s'assurant que ce dernier corresponde à la valeur du bien, permettant de garantir la condition d'une indemnisation « juste » de la privation de propriété. En outre, le juge estime que l'indisponibilité du produit de la vente des biens pendant la durée de la procédure pénale ne remet pas en cause le caractère nécessairement « préalable » de l'indemnisation au sens de l'article 17 DDHC dès lors que cette disposition ne saurait « faire obstacle à ce que celle-ci soit retenue à titre conservatoire en vue du paiement des amendes pénales ». Le Conseil constitutionnel écarte ainsi toute méconnaissance des garanties attachées à la propriété privée, de même qu'est écartée toute atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif dans la mesure où le propriétaire est en mesure de contester la décision de saisie du bien comme son alinéation par l'agence, et peut demander réparation à l'Etat du dommage causé par la vente de ses biens si celle-ci lui a causé un préjudice.

Un premier aspect de cette décision mérite ici d'être relevé : le contrôle de la disposition contestée est fait sur le fondement de l'article 17 DDHC. Si ceci pourrait sembler relever de l'évidence, compte tenu de l'objet et des effets des mesures prises sur le fondement de l'article 41-5 du Code de procédure pénale, l'observateur de la jurisprudence constitutionnelle sait pourtant combien le Conseil constitutionnel peut parfois procéder à des qualifications des plus discutables en matière d'atteintes à la propriété privée ! Le contrôle opéré sur celles-ci par le Conseil constitutionnel, notamment depuis sa décision du 10 juin 2010[1], se fait en effet soit sur le terrain de l'article 2 DDHC lorsqu'est en cause une atteinte à l'exercice du droit de propriété privée, soit sur le terrain, plus exigeant, de l'article 17 DDHC, lorsqu'est en cause une privation de la propriété, avec des conséquences bien différentes puisque dans le second cas, sera

exigée la démonstration de la nécessité publique de la mesure ainsi que le versement d'une indemnité juste et préalable[2].

Tout l'enjeu est donc de pouvoir qualifier préalablement la portée de la disposition légale contestée sur l'exercice du droit de propriété. Or par le passé le Conseil a parfois restreint anormalement son contrôle en écartant certaines dispositions légales du champ de l'article 17 DDHC pour des procédures pour lesquelles l'existence d'une privation de propriété pouvait valablement être défendue. C'est le cas, tout d'abord, pour certaines procédures administratives d'incorporation au domaine public qui aboutissent de fait à des expropriations indirectes[3]. On pense bien sûr à la procédure de délimitation du domaine public maritime, où l'incorporation d'office de propriétés privées dans le patrimoine public a été qualifiée de simple atteinte à la propriété du seul fait du caractère objectif de l'évolution naturelle du niveau des mers[4], ou encore à la procédure d'alignement qui permet une incorporation immédiate des bordures de propriétés privées nécessaires à la rectification du tracé de certaines voies, que le Conseil juge là encore sur le terrain des simples limitations apportées à la propriété privée, et non des privations, au seul motif de leur caractère limité[5]. Alors même que ces deux procédures aboutissent à un transfert définitif du bien privé vers la puissance publique, le juge constitutionnel écarte toute assimilation à une « privation » de propriété au sens de l'article 17 DDHC, et s'est attiré à ce titre quelques critiques acides[6].

C'est le cas, par ailleurs, de bien des procédures de saisies prévues par la loi[7]. Ainsi, à propos de la procédure prévoyant le transfert à l'Etat des biens placés sous main de justice et non réclamés avant l'expiration d'un délai suivant la fin de l'enquête ou de la procédure pénale (procédure d'ailleurs voisine dans le Code de procédure pénale de celle contestée dans la présente affaire), le Conseil constitutionnel a refusé d'y voir une privation de propriété privée et a analysé la conformité de celle-ci sur le terrain de l'article 2 DDHC[8]. Relevons au passage qu'il y retient les mêmes objectifs de valeurs constitutionnelles que dans la présente affaire, révélant la grande plasticité de ces objectifs de bonne administration de la justice et de bon emploi des deniers publics, qui peuvent ainsi commodément justifier aussi bien l'objectif d'intérêt général justifiant une atteinte au droit de propriété, que la nécessité publique justifiant une privation de la propriété.

De même le Conseil a-t-il jugé que la procédure de saisie immobilière prévue par le Code civil ne rentrait pas dans le champ de l'article 17 DDHC en raison de sa nature, cette procédure constituant un mesure d'exécution forcé destinée au paiement d'une créance : singulier raisonnement, là encore, retenant la finalité d'une mesure (qui ne devrait être pertinente qu'aux fins d'appréciation de la nécessité de celle-ci) pour apprécier sa nature, en l'occurrence ici, une privation assez évidente du droit de propriété puisque tel est l'objet même d'une saisie immobilière[9].

Dans ce contexte, il est donc remarquable que le Conseil constitutionnel ait ici décidé d'apprécier la conformité à l'article 17 DDHC de la procédure contestée de vente par l'AGRASC des biens saisis, ceci pouvant s'expliquer par la portée particulière de celle-ci, qui peut intervenir avant même la fin de l'enquête pénale et a par nature une portée irréversible une fois la vente effectuée. Relevons toutefois que cette solution n'est pas inédite et avait déjà été retenue à propos de la procédure de vente des biens

saisis par l'administration douanière dans une décision du 2 décembre 2011[10], dont la décision commentée reprend très largement les éléments de motivation. Si l'on doit donc se satisfaire que le contrôlé opéré sur ces procédures de saisie se fassent sur le terrain de la privation de propriété, reste à espérer que le Conseil saura se laisser convaincre à l'avenir d'étendre le champ de l'article 17 DDHC à l'ensemble de ces procédures administratives qui aboutissent, de fait, soit à une appropriation publique définitive de biens privés[11] soit à la vente de ceux-ci. Nul ne conteste la nécessité de telles procédures, mais cette légitimité ne saurait dispenser le législateur d'accorder au propriétaire dépossédé les garanties procédurales et indemnitaires de nature à assurer le respect de ses droits.

Le second élément de cette décision appelant une observation tient à l'appréciation du caractère « juste » de l'indemnisation due au propriétaire et qui constituait le cœur de la critique des requérants à l'origine de la QPC, ces derniers contestant l'absence de voie offertes au propriétaire pour contrôler le montant de la mise en vente du bien saisi par l'AGRASC. Disons-le sans détours : la motivation de la décision sur ce point peine à convaincre. Le Conseil s'appuie sur le fait que cette vente ne peut être autorisée qu'à « la seule fin d'éviter une dépréciation de ce bien » et qu'il appartient à l'AGRASC de fixer le montant du prix de mise en vente en s'assurant que « le produit de cette vente corresponde à leur valeur ». En somme le fait que cette procédure soit, en droit, supposée garantir les intérêts du propriétaire suffit à considérer que, en fait, ces derniers le sont !

Prenons quelques exemples pour bien mesurer le risque de ce type de motivation par présomption. Si telle autorité administrative est supposée dans les textes devoir agir avec indépendance et impartialité, ou devoir adopter une décision sous certaines conditions, doit-on mécaniquement en déduire qu'elle le fait nécessairement et systématiquement ? Au point de se dispenser de prévoir une voie de recours permettant à un administré de contester un manquement en fait à de telles obligations juridiques ? Bien hasardeux est un tel raisonnement qui tient pour acquis l'effectivité d'une obligation juridique à la seule lueur de son existence textuelle. Permettre à l'AGRASC de procéder à la vente de ces biens saisis répond à suffisamment de bonnes raisons, et de bon sens, pour ne pas avoir à les reprendre ici. Lui permettre en revanche de le faire sans que le propriétaire ne puisse efficacement défendre ses droits et s'assurer que le montant de la vente soit conforme à la valeur réelle du bien, et en ne lui offrant que la voie alternative – et fort hypothétique – du recours en responsabilité contre l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice, peut difficilement convaincre le juriste d'une protection efficace des garanties nécessaires au respect de la propriété privée.

****

La protection de la propriété privée était également en jeu dans la loi relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 dont le Conseil a été saisi (CC, 19 mars 2026, n° 2026-902 DC). Deux dispositions de cette loi étaient plus particulièrement contestées à ce titre.

Les articles L. 522-1 à 4 du Code de l'expropriation instituent une procédure spéciale d'expropriation qui permet, par dérogation au droit commun de l'expropriation, une prise de possession immédiate du bien

par l'expropriant après paiement d'une provision à l'exproprié. L'article 22 de la loi contestée étend cette procédure à l'acquisition de certains immeubles lorsque celle-ci est justifiée par la réalisation d'ouvrages ou aménagements nécessaires à l'organisation de ces jeux Olympiques et Paralympiques. Après avoir rappelé que « l'octroi par la collectivité expropriante d'une provision représentative de l'indemnité due n'est pas incompatible avec le respect (des exigences découlant de l'article 17 DDHC), si un tel mécanisme répond à des motifs impérieux d'intérêt général et est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés », le Conseil écarte toute inconstitutionnalité de la disposition contestée pour plusieurs motifs. Parmi ceux-ci, on retiendra en substance que le législateur a entendu, selon le juge constitutionnel, assurer la réalisation des ouvrages nécessaires aux jeux dans des délais contraints ; que cette procédure spéciale ne peut être utilisée que pour certains travaux (la réalisation des villages olympiques ou ouvrages nécessaires aux compétitions) ; que la prise de possession ne peut avoir lieu qu'après le paiement provisionnel de la somme due au propriétaire ou, en cas d'impossibilité du paiement, après consignation de la somme ; que la prise de possession ne peut intervenir qu'après décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat qui peut être contesté par le propriétaire ; et que le montant définitif de l'indemnité demeure du seul ressort du juge de l'expropriation, qui pourra attribuer une indemnité spéciale tenant compte de la rapidité de la procédure.

L'article 23 de la même loi était quant à lui contesté en ce qu'il permet au représentant de l'Etat, sur le fondement de la loi du 29 décembre 1892, d'autoriser l'occupation temporaire de terrains privés en vue de la réalisation là-encore de travaux et aménagements nécessaires aux jeux : n'entraînant pas une privation définitive de propriété au sens de l'article 17 DDHC, c'est sur le terrain de l'atteinte à la propriété privé, et donc sur le fondement de l'article 2 DDHC, que la conformité à la Constitution de cette disposition est examinée. Sans surprise, le Conseil écarte les moyens soulevés par les requérants, en jugeant que l'objectif poursuivi de faciliter l'organisation des jeux Olympiques est un objectif d'intérêt général suffisant, et que la procédure d'autorisation et la faculté du propriétaire de demander une indemnisation en cas de dommages résultant de l'occupation privative sont de nature à garantir les droits de ce dernier.

L'articulation du contrôle autour des articles 2 et 17 de la DDHC n'appelle pas ici de commentaires particuliers. S'il est naturel que la procédure spéciale d'expropriation des biens soit appréciée sur le fondement de l'article 17DDHC, il est tout autant justifié que celle d'occupation privative temporaire le soit sur celui de l'article 2, cette occupation n'entraînant de fait qu'une restriction à l'exercice du droit de propriété et non une privation, ce que le Conseil avait d'ailleurs antérieurement jugé à l'égard de plusieurs dispositions de la loi de 1892[12]. Tout au plus faut-il souligner que la fâcheuse tendance à l'extension des procédures dérogatoires en matière d'expropriation rend plus que jamais nécessaire un contrôle de constitutionnalité des dispositions légales les instituant.

Plus problématique est la question de l'indemnisation préalable due au propriétaire exproprié sur le fondement de l'article 22 de cette loi, le Conseil constitutionnel validant, sous conditions, le principe de l'octroi d'une simple provision avant prise de possession, tandis que l'article 17 DDHC pose l'exigence d'une indemnisation « préalable ». La solution n'est pas nouvelle puisqu'elle avait déjà été retenue, dans

les mêmes termes, à propos de différentes procédures accélérées d'expropriation[13]. Elle s'inscrit du reste dans une ligne jurisprudentielle très favorable à la puissance publique expropriante quant au versement préalable et intégral de l'indemnité. Si le Conseil constitutionnel avait en effet par le passé censuré les dispositions du Code l'expropriation permettant la prise de possession du bien par l'expropriant après versement d'une indemnité égale à sa proposition et simple consignation du surplus de la somme fixée par le juge de l'expropriation dans la procédure de droit commun[14], il avait écarté toute inconstitutionnalité des dispositions assez équivalentes applicables à la procédure d'urgence d'expropriation[15].

Cette solution était donc prévisible. Est-elle pour autant acceptable ? Nous ne le pensons pas. On ne dira jamais assez le risque que prennent les autorités publiques – gouvernement, législateur et juges – à trop jouer avec les mots. Que le caractère absolu et sacré de la propriété privée cède devant les nécessités publiques n'est pas à discuter, évidemment. Que cette privation se fasse en contournant, par des procédures spéciales, le droit commun de l'expropriation est une tout autre chose, et l'objection est avant tout d'ordre politique. Parce que l'appréciation de l'impérieuse « nécessité » publique est par nature contingente et sera toujours objet de divergences (on en veut pour preuve les vives discussions entourant la décision attribuant à la France l'accueil de ces jeux olympiques), la seule garantie permettant de rendre socialement acceptable l'expropriation réside dans ces quelques mots de la précieuse déclaration de 1789 : « juste et préalable ». Un préjudice, oui, mais une réparation, à hauteur de celui-ci et nécessairement avant la prise de possession du bien par l'expropriant. Il est donc extrêmement regrettable que le juge constitutionnel cède trop facilement sur ces garanties au profit de raisonnements faisant la part belle au pragmatisme et à la raison d'Etat, alors même qu'il ne serait pas insurmontable en pratique d'instituer une procédure accélérant le règlement des différends sur le montant définitif de l'indemnité afin que celle-ci puisse être soldée intégralement au moment de la prise de possession du bien. Il est à cet égard assez topique de notre fonctionnement administratif et politique que le seul argument de l'organisation des jeux Olympiques – tout comme au demeurant celui de la Coupe du monde de football – soit toujours suffisant pour justifier toutes les dérogations aux principes fondamentaux du droit administratif (en matière de police administrative, urbanisme ou commande publique notamment) sans que ce même volontarisme ne se retrouve dans la mise en place de certaines garanties pour les administrés qui, certes, ont un coût, mais devraient être considérées comme la contrepartie procédurale normale à ces entorses au droit commun.

***

C'est encore d'une procédure spéciale d'expropriation dont il est question dans la décision n° 2026-1200 QPC *M. Yves F.* rendue le 22 mai 2026puisque le Conseil constitutionnel étaitsaisi des articles L. 2243-1 à 4 du Code général des collectivités territoriales qui permet au maire de mettre en œuvre une procédure d'expropriation des biens en état d'abandon manifeste, lorsque certains biens « sans occupant à titre habituel » ne sont « manifestement plus entretenus ». Le requérant reproche à ces dispositions de conférer une marge d'appréciation trop étendue au maire pour déterminer les biens en situation d'abandon, de ne pas aménager un délai suffisant au profit du propriétaire pour effectuer les travaux de

nature à permettre le retrait de cette procédure d'expropriation, et de permettre enfin une prise de possession du bien par l'expropriant avant le versement d'une indemnité préalable.

C'est à nouveau, et sans surprise, sur le terrain de l'article 17 DDHC que le Conseil contrôle la conformité à la Constitution de ces dispositions qui, organisant une procédure d'expropriation, peuvent en effet difficilement échapper à la qualification de privation de la propriété. Le Conseil y réitère par ailleurs, comme dans la décision n° 2026-902 DC du 19 mars 2026 commentée dans cette chronique, la formule selon laquelle « l'octroi par la collectivité expropriante d'une provision représentative de l'indemnité due n'est pas incompatible avec le respect de ces exigences (celles de l'article 17) si un tel mécanisme répond à des motifs impérieux d'intérêt général et est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés »[16]. Le Conseil constitutionnel écarte l'ensemble des griefs tirés de la méconnaissance de l'article 17 DDHC, et juge notamment que le « tempérament apporté à la règle du caractère préalable de l'indemnisation » répond bien à d'impérieux motifs d'intérêt général dans la mesure où « ces dispositions ont pour objet de mettre fin dans les meilleurs délais à la présence sur le territoire des communes d'immeubles affectés de désordres d'une gravité telle qu'ils sont de nature à troubler la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques ». Par ailleurs, ce tempérament est assortie selon lui de garanties suffisantes des droits des intéressés, car les mesures de publicité qui assortissent cette procédure assurent l'information des propriétaires concernés, que la prise de possession du bien est « subordonnée au paiement ou, en cas d'obstacle, à la consignation de l'indemnité provisionnelle au moins égale au montant de son évaluation par le service chargé des domaines », que la fixation du montant de l'indemnité définitive relève en tout état de cause du juge de l'expropriation, et qu'enfin le propriétaire demeure fondé à contester devant le juge administratif tant la décision de placer la parcelle en état d'abandon manifeste que l'acte déclaratif d'utilité publique, recours à l'appui duquel le requérant peut soulever les irrégularités susceptibles d'entacher les procès-verbaux « selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat ».

Les limites au raisonnement du juge constitutionnel ne sont pas toutes du même ordre que celles évoquées pour la précédente décision. Si l'on peut regretter le développement excessif des procédures dérogeant au droit commun de l'expropriation, celle qui est ici contestée ne saurait être analysée dans un registre équivalent. Comme on a pu le rappeller dans notre précédente chronique[17], le droit de propriété privée n'est pas qu'un droit de prérogatives mais aussi un droit de sujétions, qui obligent le propriétaire à l'entretien et la conservation de son bien. La régulation de la propriété privée passe inévitablement par l'existence de mécanismes de contrainte administrative vis-à-vis des propriétaires défaillants et toute la doctrine sur la fonction sociale de la propriété, inspirée par Léon Duguit, n'a cessé de se diffuser dans notre droit français au cours du XX^{ème} siècle par l'institution de tels mécanismes. Les procédures d'expropriation en cas de biens abandonnés s'inscrivent dans cette logique et les motifs d'intérêt général qui les sous-tendent se défendent sans difficultés. Le Conseil constitutionnel a donc parfaitement raison de justifier l'existence même de cette procédure, comme il l'avait fait déjà par le passé pour une procédure similaire permettant le transfert automatique dans le patrimoine du gestionnaire public des navires abandonnés sur le domaine public fluvial[18]. Mais faut-il le faire au prix du sacrifice de certaines garanties ? Là encore, et on ne reprendra pas les arguments déjà développés

plus haut en ce sens, il est difficile de ne pas constater une tendance excessivement accueillante pour les exceptions au caractère préalable du versement de l'indemnité en cas de privation de la propriété privée et de ne pas réitérer le regret de voir le Conseil constitutionnel s'accommoder si facilement de dérogations légales à ce principe qui constitue pourtant l'un des piliers de notre droit constitutionnel.

II. Droit de la fonction publique (agents contractuels de l'administration)

CC, 30 juillet 2025, n° 2025-1152 QPC, *Mme Virginie M.* (Catégories de contrats à durée déterminée des agents contractuels de l'État pris en compte pour l'obtention d'un contrat à durée indéterminée).

« *À bas bruit, et de façon progressive et généralisée, la part des agents contractuels dans l'emploi public a progressé jusqu'à occuper désormais une place déterminante dans la fonction publique, qu'elle soit d'État, territoriale ou hospitalière* ». C'est en ces termes que débute le récent rapport public de la Cour des comptes, publié en juin 2026, consacré à la montée en puissance des agents contractuels dans la fonction publique[19]. Parce qu'ils ne peuvent plus être considérés comme une simple force d'appoint, au regard de leur nombre et de l'ampleur des besoins auxquels ils répondent, les agents contractuels font l'objet d'une législation qui s'est multipliée depuis plusieurs années. Animés par la volonté de sécuriser les parcours professionnels de ces agents et de réduire leur précarité, les pouvoirs publics ont en effet adopté différents dispositifs destinés à prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats à durée déterminée (CDD) successifs. Dans cette perspective, la loi du 26 juillet 2005[20] a limité dans le temps le recours aux CDD en fixant à 6 ans la durée maximale de CDD successifs, et a introduit le contrat à durée indéterminée (CDI) dans le droit de la fonction publique en prévoyant que « *si, à l'issue de cette période maximale de six ans, ces contrats [à durée déterminée] sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée* »[21]. Confortant ce dispositif de transformation de CDD en CDI, la loi du 12 mars 2012 a précisé que la durée de six ans doit avoir été accomplie dans sa totalité auprès du même département ministériel, de la même autorité publique ou du même établissement public[22].

Mais de quels contrats à durée déterminée parlons-nous ? C'est en substance à cette question qu'était confronté le Conseil constitutionnel lors de sa saisine du 30 mai 2025, à l'occasion de laquelle une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) lui a été posée portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du quatrième alinéa de l'article L. 332-4 du code général de la fonction publique (CGFP), dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique. Ces dispositions énumèrent notamment les catégories de CDD pouvant être pris en compte pour le calcul de la période de six ans à l'issue de laquelle un agent contractuel de l'État peut obtenir un CDI. A l'origine de la question se trouve Mme Virginie M., recrutée en qualité d'agent contractuel en CDD en 2017, pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, au sein d'une école de santé. Elle avait ensuite continué à exercer son activité sans discontinuité, jusqu'en 2024, par le biais de

renouvellements de CDD successifs. Au terme d'une période continue de plus de six années de services au sein de la même structure, Mme M. avait sollicité la requalification de son contrat en CDI, conformément aux dispositions de l'article L. 332-4 du CGFP. Confrontée à la décision de non-renouvellement de son dernier CDD, elle a formé, en décembre 2024, un recours en annulation contre cette décision, ainsi qu'une demande en référé suspension. Mais le juge des référés a considéré qu'il n'y avait plus lieu à statuer sur sa demande au motif que ses deux premières années de CDD avaient été effectuées sur le fondement de l'article L. 332-7 du CGFP – lequel prévoit la possibilité de recruter un agent contractuel de l'Etat pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire – qui ne figure pas dans la liste des contrats pris en compte pour le calcul de la durée de six ans prévue au quatrième alinéa de l'article L. 332-4 du même code. Face à cette décision, la requérante forma devant le Conseil d'État un pourvoi en cassation à l'occasion duquel elle souleva une QPC portant sur l'article L. 332-4 du CGFP. Selon le Conseil d'État, « *le grief tiré de ce que [les dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 332-4 du CGFP] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en ce qu'elles ne prennent pas en compte les contrats conclus, notamment sur le fondement de l'article L. 332-7 du même code, pour faire face à une vacance temporaire d'emploi du calcul de la durée de six ans à l'issue de laquelle le contrat de travail d'un agent contractuel de l'État est qualifié de contrat à durée indéterminée, soulève une question présentant un caractère sérieux* »[23]. Deux reproches principaux étaient avancés par la requérante. Le premier tenait à l'exclusion, par les dispositions contestées, des périodes accomplies pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire dans la comptabilisation de la durée de six années de services publics au terme de laquelle un agent contractuel de l'État peut avoir droit à un CDI. Selon elle, ces dispositions institueraient ainsi une différence de traitement injustifiée entre les agents concernés et les autres agents contractuels ayant occupé des emplois répondant à des besoins temporaires, pour lesquels est prise en compte la durée de services accomplie en application de leur contrat, ce dont il en résulterait une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi[24]. Le second reproche reposait sur le fait que ces dispositions porteraient atteinte au droit d'obtenir un emploi résultant du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946[25].

C'est sur le terrain du premier grief que le Conseil constitutionnel a conclu à l'inconstitutionnalité des dispositions contestées, au terme d'un raisonnement tout à fait logique s'inscrivant dans la continuité de sa jurisprudence relative au principe d'égalité devant la loi. Après avoir rappelé la teneur de l'article 6 de la DDHC, le Conseil reconduit sa formulation de principe, de jurisprudence constante, selon laquelle « *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* »[26]. Constatant que les périodes accomplies dans des emplois occupés pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, en application de l'article L. 332-7 de ce code, ne sont pas prises en compte pour le calcul de la durée de six années de services publics au terme de laquelle un agent contractuel de l'État peut avoir droit à un CDI, le Conseil s'est appuyé sur les travaux préparatoires de la loi du 12 mars 2012 pour établir l'inconstitutionnalité des

dispositions contestées. Il ressort en effet des travaux préparatoires de la loi du 12 mars 2012, qui est à l'origine des dispositions de l'article L. 332-4 du code général de la fonction publique, « *qu'en les adoptant, le législateur a entendu prévenir les situations de renouvellements abusifs de contrats à durée déterminée et sécuriser les parcours professionnels des agents contractuels de l'État* »[27]. À cet égard, « *il n'a entendu opérer aucune distinction, pour le calcul de la durée de six ans de services ouvrant droit à un contrat à durée indéterminée, entre les différents contrats à durée déterminée conclus pour répondre à des besoins temporaires* »[28]. Et d'en conclure, logiquement, que la différence de traitement instituée par les dispositions contestées est sans rapport avec l'objet de la loi.

Par le passé, le Conseil constitutionnel avait déjà dû confronter certaines dispositions relatives à la durée de contrats de travail au principe d'égalité devant la loi[29]. Ainsi saisi de dispositions d'une loi du pays autorisant les employeurs publics de Nouvelle-Calédonie à pourvoir un emploi permanent par le recrutement d'un agent contractuel pour une durée indéterminée, à la condition que le candidat recruté ait précédemment exercé, sous un contrat à durée indéterminée, un emploi du secteur public ou du secteur privé relevant du domaine d'activité en rapport avec celui du poste à pourvoir, le Conseil a considéré que cette différence de traitement ne reposait pas sur une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi, dès lors que « *l'aptitude d'un candidat à occuper un emploi public ou sa capacité à répondre au besoin de l'administration pour ce poste ne dépend pas du caractère à durée indéterminée ou non du contrat qui le liait à ses précédents employeurs privés ou publics* »[30]. Autrement dit, si le critère lié au domaine d'activité apparaissait pertinent, la condition tenant à l'exercice sous CDI conduisait toutefois à traiter différemment, en matière de recrutement, les candidats selon le type de contrat dont ils étaient titulaires auprès de leur employeur précédent[31]. Ne reposant pas sur une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi, et n'étant pas davantage justifiée par un motif d'intérêt général, cette différence de traitement méconnaissait donc le principe d'égalité devant la loi.

Pour en revenir à la décision présentement commentée, il semble que l'omission contestée – tenant à la non prise en compte des périodes accomplies dans des emplois occupés pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire – résultait vraisemblablement d'une erreur matérielle dans la codification de l'ancien article 6 *bis* de la loi du 11 janvier 1984 à l'article L. 332-4 du CGFP, qui n'avait pas été effectuée à droit constant sur ce point et n'avait dès lors pas respecté l'habilitation accordée par le législateur[32].

L'on ne peut que saluer la position des Sages dans cette décision, laquelle repose essentiellement sur le respect de la volonté du législateur à l'origine de la loi du 12 mars 2012 de ne pas exclure les contrats en cause pour la comptabilisation de la période de six années de services. Ce faisant, le Conseil apporte une pierre supplémentaire à la protection des parcours professionnels des agents publics contractuels.

III. Contentieux administratif (principe du contradictoire)

CC, 11 juillet 2025, n° 2025-1147 QPC, *M. Azizbek K.*(Procédure contradictoire asymétrique pour le

contentieux de certains actes administratifs).

Principe cardinal des procédures juridictionnelles figurant au nombre des garanties essentielles des justiciables, le principe du contradictoire – qui tend à assurer l'égalité des parties devant le juge et implique la communication à chacune des parties de l'ensemble des pièces du dossier, ainsi que, le cas échéant, des moyens relevés d'office[33] – doit parfois être concilié avec d'autres exigences tout aussi importantes. C'est à cette recherche d'un équilibre procédural que s'est livré le Conseil constitutionnel dans la décision QPC rendue le 11 juillet 2025[34] ici commentée. Les dispositions contestées étaient celles issues du paragraphe II de l'article L.773-11 du Code de justice administrative, lesquelles avaient mis en place une procédure dite de « contradictoire asymétrique », autorisant l'administration, dans certains contentieux liés à la sûreté de l'Etat, à transmettre au juge des éléments sans qu'ils soient communiqués aux parties et sans que leur existence ni leur contenu soient révélés dans la décision[35].

Le requérant reprochait tout d'abord à ces dispositions, pour le contentieux de certains actes administratifs, de permettre à l'administration de produire devant le juge des éléments soustraits au débat contradictoire, « *sans que cette possibilité soit entourée de garanties suffisantes pour la personne qui en demande l'annulation* »[36]. Ce faisant, elles permettraient au juge de fonder sa décision sur des éléments dont ni la teneur ni l'existence n'ont été portées à la connaissance de cette personne. Il en résulterait une méconnaissance « *des principes du contradictoire et de « l'égalité des armes », des droits de la défense ainsi que du droit à un recours juridictionnel effectif* »[37]. De plus, le requérant soulevait également le fait que les dispositions contestées institueraient une procédure ayant les mêmes effets et poursuivant les mêmes objectifs que celle permettant déjà à l'administration de produire des éléments soustraits au contradictoire dans le cadre du contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement et des fichiers intéressant la sûreté de l'État. Il en résulterait une « *méconnaissance du principe de clarté de la loi, de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, ainsi que du principe d'égalité devant la loi* »[38].

De jurisprudence constante, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen[39] garantit, indirectement, un certain nombre de « *droits constitutionnels processuels* »[40], parmi lesquels figurent le droit à un procès équitable[41], le droit à un recours juridictionnel effectif[42] et les droits de la défense[43]. De manière tout aussi constante, il est établi que les droits de la défense ont pour corollaire le principe du caractère contradictoire de la procédure[44]. N'étant pas limité aux procédures devant les juridictions répressives, le principe du contradictoire s'applique également à la procédure suivie devant le juge administratif. Principe général du droit applicable à toutes les juridictions administratives fermement ancré dans la jurisprudence administrative[45], le caractère contradictoire de la procédure bénéficie également du soubassement textuel de l'article L.5 du Code de justice administrative en vertu duquel « *L'instruction des affaires est contradictoire* »[46]. En dépit de cet ancrage du principe du contradictoire, celui-ci doit parfois être concilié avec d'autres exigences, l'article L.5 précisant lui-même que « *Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence, du secret de la défense nationale et de la protection de la sécurité des personnes* »[47].

Conformément au principe du caractère contradictoire de l'instruction, le juge saisi du contentieux d'une décision administrative ne peut statuer sur le fondement de pièces qui n'auraient pas été communiquées aux parties[48]. Dans le cas où l'autorité administrative à l'origine de la décision estime devoir refuser de communiquer certaines informations ou données parce que « *ces informations, ou certaines d'entre elles, sont couvertes par un secret garanti par la loi ou que, s'agissant de données intéressant la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique, leur communication mettrait en cause les fins assignées à ce fichier* (…), *il lui appartiendrait néanmoins de verser au dossier de l'instruction écrite contradictoire tous éléments d'information appropriés sur la nature des pièces écartées de la communication et les raisons de cette exclusion, de façon à permettre au Conseil d'État de se prononcer en connaissance de cause sans porter, directement ou indirectement, atteinte aux secrets garantis par la loi ou imposés par des considérations tenant à la sûreté de l'Etat, à la défense et à la sécurité publique* »[49]. Dès lors, le juge statue en prenant en compte ces éléments, mais sans avoir accès aux pièces, de manière à respecter un contradictoire « symétrique »[50].

Toutefois, le contentieux administratif a progressivement accueilli en son sein un certain nombre de procédures asymétriques, instaurées soit par le juge, soit par le législateur, afin d'adapter le principe du contradictoire à d'autres impératifs[51]. Ainsi a-t-il été jugé, en 2016, face à un document dont l'absence de publication se justifiait par des finalités intéressant « *la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique* », que le droit au recours pouvait prévaloir sur l'exigence de contradiction en permettant au juge d'obtenir, « *hors la procédure contradictoire* », les informations en cause ou « *tous éléments appropriés sur leur nature et les motifs fondant le refus de les communiquer* »[52] sans que ces éléments puissent être communiqués aux autres parties. Au titre des procédures contentieuses asymétriques instaurées cette fois par le législateur, peut par exemple être cité le dispositif issu de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, qui a adapté les exigences de la contradiction à celles de la protection de la sécurité des auteurs des décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec la prévention du terrorisme. Lorsque dans le cadre d'un recours contre l'une de ces décisions, le requérant invoque le moyen tiré de ce que la décision ne comporte pas la signature de son auteur ou de l'incompétence de l'auteur de l'acte, « *l'original de la décision ainsi que la justification de la compétence du signataire sont communiqués par l'administration à la juridiction qui statue sans soumettre les éléments qui lui ont été communiqués au débat contradictoire ni indiquer l'identité du signataire dans sa décision* »[53].

S'il existe donc déjà des asymétries procédurales, le dispositif au cœur de la décision ici commentée franchit toutefois un seuil inédit dans l'intensité du secret opposé au justiciable : il ne s'agissait « *plus seulement d'instaurer une asymétrie ; il s'agissait de dissimuler le secret lui-même* »[54]. Pour cause, les dispositions contestées de l'article L. 773-11 du code de justice administrative prévoient que, lorsque des considérations relevant de la sûreté de l'État s'opposent à la communication d'informations ou d'éléments sur lesquels reposent les motifs de sa décision, l'administration peut, sous certaines conditions, les transmettre à la juridiction sans les verser au débat contradictoire. Dans ce cas, le juge statue sur le litige sans soumettre ces éléments au débat contradictoire ni en révéler l'existence et la teneur dans sa décision.

Examinant la conciliation opérée par le législateur entre les exigences constitutionnelles en présence, le Conseil constitutionnel s'est tout d'abord référé aux travaux préparatoires de la loi du 26 janvier 2024. En permettant « *de soustraire au débat contradictoire des informations ou éléments dont la communication serait de nature à compromettre une opération de renseignement ou à dévoiler les méthodes opérationnelles de certains services de renseignement, le législateur a entendu mettre en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, dont participe le secret de la défense nationale. Il a également poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public* »[55]. Une fois ce constat opéré, restait alors à mettre en balance ces exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation avec celles tenant au respect des droits de la défense et du principe du contradictoire. A cet égard, deux séries de considérations ont logiquement fait pencher la balance en faveur de l'inconstitutionnalité des dispositions contestées.

D'une part, le Conseil a relevé que la procédure dérogatoire mise en place par les dispositions contestées – permettant à l'administration de ne pas verser au débat contradictoire toute information ou tout élément sur lequel reposent les motifs de ses décisions – concernait un grand nombre de mesures de police administrative susceptibles de porter atteinte aux droits des personnes concernées, notamment à la liberté d'association, à la liberté d'aller et de venir, à la liberté de conscience, au libre exercice des cultes, au droit d'expression collective des idées et des opinions, au droit au respect de la vie privée et au droit d'asile[56].

D'autre part, les dispositions contestées imposaient à l'administration « *d'exposer au juge, par un mémoire séparé, les raisons impérieuses qui s'opposent à ce que les éléments communiqués soient versés au débat contradictoire* »[57], mais elles ne prévoyaient pas que ces raisons soient portées à la connaissance du justiciable. De plus, elles imposaient également, « *dès lors que ces éléments ne sont pas sans lien avec les objectifs de sûreté de l'État dont se prévaut l'administration, que la juridiction non seulement statue sans les soumettre au débat contradictoire et sans révéler leur teneur, mais en outre s'abstienne de révéler leur existence même dans sa décision* »[58]. Autrement dit, la dimension la plus problématique du dispositif résidait dans le fait que le justiciable était maintenu dans l'ignorance non seulement de la teneur des informations soustraites à la procédure contradictoire, mais également de leur existence[59]. Il en résultait que la personne concernée pouvait se trouver privée de toute possibilité de connaître et, par conséquent, de contester les éléments ayant fondé la mesure administrative prise à son encontre. En outre, faute d'avoir connaissance de ce qui fondait la décision rendue par le juge, elle ne pouvait exercer utilement les voies de droit qui lui étaient ouvertes[60]. Logiquement, le Conseil en a déduit qu'en prévoyant une telle dérogation au caractère contradictoire de la procédure devant le juge administratif, le législateur n'a pas opéré une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles en présence.

IV. Police administrative/police judiciaire (Pouvoirs de police reconnus aux personnes chargées de la protection, de la surveillance et de la conservation du patrimoine culturel)

CC, 6 mars 2026, n° 2025-1183 QPC, *M. Daniel K.*[61]

L'article 66 de la Constitution, miroir de l'article 12 de la Déclaration ? La lecture de la décision *Daniel K.* du 6 mars 2026 a suscité cette interrogation que les quelques lignes qui suivent ont pour objet d'explorer brièvement. Nous avons, dans la précédente livraison de la chronique, commenté deux décisions consolidant l'article 12 de la Déclaration de 1789 comme fondement de l'interdiction de déléguer des pouvoirs de police administrative à des personnes privées. La décision commentée offre l'occasion de se pencher sur l'article 66 de la Constitution, qui porte sur l'autorité judiciaire et, selon l'interprétation qu'en donne le Conseil constitutionnel, la police judiciaire.

Afin d'assurer la protection du patrimoine culturel, l'article 322-3-1 du code pénal réprime la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien ou d'un objet mobilier classé ou inscrit, du patrimoine archéologique, d'un document d'archives privées classé, de certains biens culturels ou d'un édifice affecté au culte. Si, conformément au code de procédure pénale, il revient aux officiers et agents de police judiciaire de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, le législateur a souhaité, dans l'objectif d'en renforcer la protection, élargir le cercle des personnes pouvant constater les atteintes au patrimoine culturel. Sans préjudice des prérogatives reconnues aux officiers et agents de police judiciaire, l'article L. 114-4 du code du patrimoine habilite ainsi les fonctionnaires et agents chargés de la conservation ou de la surveillance des biens listés à l'article 322-3-1 du code pénal ainsi que les gardiens d'immeubles ou d'objets inscrits ou classés à procéder à toutes constatations pour l'application de cet article et des textes ayant pour objet la protection des collections publiques.

Le requérant reprochait aux dispositions de l'article L.114-4 du code du patrimoine de reconnaître à des agents verbalisateurs le pouvoir de procéder à toutes constatations sans en définir les modalités d'exercice ni prévoir un contrôle de l'autorité judiciaire. Il soutenait également que cette carence du législateur intervenait dans des conditions affectant le droit au respect de la vie privée et le principe de l'inviolabilité du domicile, le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, ainsi que les droits de la défense et le droit à un procès équitable.

Le Conseil constitutionnel répond en mobilisant essentiellement l'article 66 de la Constitution, dont il tire, depuis une décision de 2011[62], l'exigence selon laquelle « la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ». Il relève, en l'espèce, que les dispositions critiquées permettent uniquement à des personnes spécialement assermentées et commissionnées de *constater*

par procès-verbal la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien relevant du patrimoine culturel. Elles ne sauraient dès lors s'analyser comme conférant à ces personnes un pouvoir d'enquête ou d'instruction, ni comme les autorisant à porter une appréciation sur la qualification pénale des faits constatés. Le Conseil ajoute que les dispositions en cause ne reconnaissent pas davantage aux personnes visées le pouvoir de recueillir les déclarations de personnes présentes sur les lieux de leurs constatations. Il en conclut que, « compte tenu des prérogatives ainsi confiées à ces fonctionnaires, agents et gardiens », le grief tiré de la méconnaissance de l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire résultant de l'article 66 de la Constitution doit être écarté, ce qui entraîne dans la foulée le rejet des autres griefs soulevés par le requérant.

En utilisant l'article 66 de la Constitution pour protéger le pouvoir de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire, le Conseil constitutionnel en vient inévitablement à encadrer l'attribution de prérogatives de police judiciaire à des tiers, que ceux-ci soient privés ou publics. La jurisprudence semble tracer une ligne, qui n'apparaît pas cependant d'une fermeté absolue[63], entre la dévolution du pouvoir de constater les infractions pénales, d'une part, et des pouvoirs de rassembler les preuves et de rechercher les auteurs, d'autre part.

Dans une décision du 26 juin 2025 où les dispositions en cause permettaient à des agents des gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz naturel de constater par procès-verbal la dégradation des dispositifs de comptage, le Conseil s'appuie sur le fait qu'elles habilitent uniquement les agents à établir un procès-verbal (lequel est transmis au procureur de la République), sans leur conférer aucun pouvoir d'enquête ou d'instruction, pour estimer que l'article 66 de la Constitution n'a pas été méconnu[64]. La solution est la même dans la décision du 31 mars 2023 relative à l'habilitation des agents contractuels de droit privé de l'ONF de constater, sans les rechercher, les délits et contraventions prévus par le code forestier[65]. On peut encore citer la décision du 11 mai 2020 dans laquelle le Conseil valide la possibilité offerte aux agents assermentés des exploitants des services de transport et des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP de constater les contraventions sanctionnant la violation des interdictions ou obligations édictées pendant l'état d'urgence sanitaire[66]. Dans toutes ces décisions, comme dans la décision commentée, le Conseil tient compte de la prérogative – uniquement relever matériellement des infractions – et insiste parfois sur le fait qu'elle soit « limitée » pour estimer qu'il n'y a pas de contrariété avec l'article 66 de la Constitution.

Il est d'autres décisions où le Conseil semble aller plus loin dans son contrôle en tenant également compte des « modalités d'exercice » des prérogatives de police judiciaire confiées à des tiers. C'est le cas lorsque la loi déférée va au-delà du simple pouvoir de constater des infractions pénales et confie aux tiers d'autres prérogatives. Dans la décision relative aux agents de droit privé de l'ONF, ces derniers pouvaient également ordonner des mesures conservatoires, recueillir les déclarations de toute personne, requérir directement la force publique, procéder à des saisies, etc. Pour juger tout de même la dévolution de ces « pouvoirs particuliers » constitutionnelle, le Conseil relève que ces pouvoirs ne peuvent être exercés que dans le cadre et pour les besoins de la mission de constatation et sous le contrôle, selon les cas, d'un officier de police judiciaire ou du procureur de la République[67].

Le Conseil constitutionnel n'hésite pas, en revanche, à censurer l'action du législateur lorsque des prérogatives importantes de police judiciaire sont attribuées à des tiers dans un cadre excessivement lâche. Dans la décision de 2011 mentionnée ci-dessus, le Conseil affirmait ainsi que « l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire ». Or, les dispositions en cause autorisaient les agents de police municipale à opérer des contrôles d'identité. Pour le juge constitutionnel, octroyer un tel pouvoir à des agents qui ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire méconnaît l'article 66 de la Constitution. Cette solution, réitérée en 2021[68], s'inscrit dans les pas d'une décision de 1980 dans laquelle la possibilité pour les fonctionnaires de l'administration des télécommunications de constater, mais aussi de rechercher des infractions indépendamment des officiers de police judiciaire a été considérée comme étant contraire au texte constitutionnel[69].

Cette jurisprudence du Conseil constitutionnel, que la décision *Daniel K.* réaffirme, est intéressante parce qu'elle permet de protéger la police judiciaire et l'autorité judiciaire de l'immixtion de l'administration et, ce faisant, conduit à appréhender la distinction entre les polices administrative et judiciaire sous un angle quelque peu différent.

Le code de procédure pénale (art. 14, 4° et 28) admet que des lois spéciales puissent attribuer aux « fonctionnaires et agents des administrations et services publics » certains pouvoirs de police judiciaire. Le contrôle exercé par le Conseil sur ces lois semble indiquer que, de manière générale, lorsque cette attribution se limite à un pouvoir de constatation des infractions pénales, l'article 66 de la Constitution n'est pas méconnu. Mais faut-il, comme le fait un auteur dans sa note sous la décision commentée, tirer de cette absence de violation la conclusion que ces fonctionnaires et agents ne relèvent pas alors de la police judiciaire et que les procès-verbaux des constatations opérées sont des « actes de police administrative »[70] ?

La réponse nous semble devoir être négative. Le pouvoir de constatation que confère l'article L. 114-4 du code du patrimoine aux fonctionnaires et agents visés s'inscrit bien dans l'orbite de la police judiciaire[71]. On voit dès lors mal pourquoi le juge administratif serait compétent pour connaître de la contestation de ces actes. L'auteur précité fait le parallèle avec les pouvoirs reconnus aux inspecteurs de l'environnement. Mais le code de l'environnement distingue clairement, d'une part, les contrôles administratifs et les mesures de police administrative qui peuvent en résulter (art. L. 171-1 et s.), et, d'autre part, la recherche et la constatation des infractions pénales qui peuvent déboucher sur des sanctions pénales (art. L. 172-1 et s.)[72]. Pour leur permettre de participer à la répression pénale, les fonctionnaires et agents publics sont habilités par le législateur, qui précise bien qu'ils sont « chargés de certains pouvoirs de police *judiciaire* ».

En validant l'attribution de pouvoirs de constatation des infractions pénales à des fonctionnaires et agents publics, le Conseil constitutionnel ne les sort pas du champ de la police judiciaire, et donc de l'exigence

de direction et de contrôle de cette dernière par l'autorité judiciaire. Il indique simplement qu'en raison du caractère limité de cette prérogative, qui ne touche pas au cœur des missions de police judiciaire, la « délégation » ne doit pas être considérée comme remettant en cause l'exigence qu'il a dégagée de l'article 66 de la Constitution[73]. Ce qui se rapproche de la position que le Conseil adopte sur le fondement de l'article 12 de la Déclaration de 1789, lorsqu'il estime que l'interdiction de déléguer des compétences de police administrative générale inhérentes à la force publique ne fait pas obstacle à ce que des prérogatives de portée limitée puissent être exercées par des personnes privées.

Mais justement, quelle est l'articulation entre ces deux normes constitutionnelles ? L'article 66 tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel n'est pas seulement dirigé contre l'administration. Il permet également au juge constitutionnel d'encadrer la participation des personnes privées à l'exercice de la police judiciaire, comme le démontrent les décisions précitées relatives aux pouvoirs des agents de droit privé de l'ONF et des agents des gestionnaires des réseaux d'électricité et de gaz. Cette dernière décision est particulièrement intéressante parce que le Conseil mobilise successivement les deux fondements pour contrôler la même disposition. Il commence par affirmer qu'en confiant aux agents en cause des prérogatives de portée limitée dans le cadre des missions imparties par la loi aux gestionnaires des réseaux d'électricité et de gaz, le législateur n'a pas méconnu l'article 12 de la Déclaration de 1789. Puis, comme énoncé ci-dessus, le Conseil estime que l'article 66 de la Constitution n'est pas méconnu dès lors que la loi confère aux agents uniquement un pouvoir de constatation.

Tout en évoquant les « compétences de police administrative générale », le Conseil utilise ici l'article 12 de la Déclaration alors qu'il s'agit manifestement de déléguer des prérogatives de police judiciaire. On aurait pu imaginer que l'article 12 de la DDHC soit utilisé par le Conseil lorsque des pouvoirs de police – administrative ou judiciaire – sont attribués à des personnes privées, et que, de son côté, l'article 66 de la Constitution le soit en présence de dispositions conférant des pouvoirs de police judiciaire à des fonctionnaires et agents publics. Pour le dire autrement, l'article 12 de la DDHC aurait servi à tracer la frontière externe, à sanctionner les délégations à des personnes privées de prérogatives de police inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits – force publique à laquelle participe évidemment aussi bien la police judiciaire que la police administrative. L'article 66 de la Constitution aurait servi, lui, à tracer la frontière interne, à censurer les dispositions législatives octroyant à des fonctionnaires et agents publics des pouvoirs de police judiciaire trop importants sans les mettre à la disposition de l'autorité judiciaire, et donc sous sa direction et son contrôle[74]. On remarque d'ailleurs que les trois décisions dans lesquelles le Conseil a déclaré inconstitutionnelles les dispositions en cause s'inscrivaient précisément dans ce cadre.

La jurisprudence n'est cependant pas en ce sens. Le Conseil mobilise l'article 66 que les pouvoirs de police judiciaire en cause soient confiés à des fonctionnaires et agents publics ou à des personnes privées. Pourquoi alors, dans cette dernière hypothèse, faire appel également à l'article 12 de la Déclaration ? Sans doute pour répondre aux moyens soulevés par les requérants. Mais est-il réellement possible qu'une disposition, constitutionnelle du point de vue de l'article 12 de la Déclaration, ne le soit pas sur le terrain de l'article 66 de la Constitution ? Ce n'était pas le cas dans l'affaire des agents de l'ONF

ni dans celle des agents des gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité et de gaz : les textes ont été déclarés conformes tant au regard de l'article 12 de la Déclaration que de l'article 66 de la Constitution. Peut-être que la jurisprudence ultérieure fournira une illustration de ce cas de figure. Elle démontrerait ainsi la complémentarité des deux fondements et éclairerait les modalités constitutionnelles de protection des compétences respectives de la police administrative et de la police judiciaire.

V. Droit public économique (Notification du droit de se taire à une personne faisant l'objet d'une procédure de sanction par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation)

CC, 2 juin 2026, n° 2026-1201 QPC, Société Corsica Ferries[75].

L'exigence de notification du droit de se taire s'applique-t-elle aux sanctions non disciplinaires prononcées par une administration centrale ou déconcentrée soumise au pouvoir hiérarchique du ministre ? Telle est l'importante question tranchée par le Conseil constitutionnel dans la décision Société Corsica Ferries du 2 juin dernier, dont la solution aura nécessairement des répercussions sur les autorités administratives non indépendantes, notamment lorsqu'elles interviennent en matière économique, et peut-être même au-delà.

On sait que le Conseil constitutionnel tire des dispositions de l'article 9 de la Déclaration de 1789 le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Pour le juge constitutionnel, ces exigences impliquent que la personne poursuivie ne puisse être entendue sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'elle soit préalablement informée du droit qu'elle a de se taire. On sait également que depuis 2023, le Conseil considère que les mêmes exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives, mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition[76]. La solution de la décision de 2023, qui précise que le professionnel faisant l'objet de poursuites disciplinaires ne peut être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire, a été transposée aux poursuites disciplinaires en droit de la fonction publique[77]. L'exigence de notification du droit de se taire a aussi été étendue aux procédures de sanction devant les autorités de régulation, à caractère strictement économique ou non, qu'elles aient la qualité d'autorités administratives indépendantes ou d'autorités publiques indépendantes[78].

Le litige à l'origine de la saisine du Conseil constitutionnel ne rentrait dans aucun de ces deux cas de figure. En l'espèce, les services déconcentrés de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en Haute-Corse ont constaté, après enquête, que la société Corsica Ferries avait méconnu ses obligations en matière d'indemnisation des passagers en cas de retard à l'arrivée. Ils ont informé la société par courrier de l'intention de la DGCCRF de prononcer,

sur le fondement du code des transports, des amendes administratives pour chacun de ses manquements. Conformément à l'article L. 522-5 du code de la consommation, la société Corsica Ferries a été invitée à présenter ses observations par écrit et, le cas échéant, par oral. Après réception des observations écrites transmises par la société, la DGCCRF a prononcé la sanction, laquelle a été contestée devant le tribunal administratif de Bastia. C'est à l'occasion de cette instance que la société a soulevé une QPC relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 522-5 du code de la consommation, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation.

Cet article prévoit qu'avant toute décision, l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, c'est-à-dire la DGCCRF, informe par écrit la personne mise en cause de la sanction envisagée en lui indiquant qu'elle peut se faire assister par un conseil et en l'invitant, dans un délai déterminé, à présenter ses observations écrites ou orales. C'est cette dernière précision qui posait problème, la société requérante reprochant aux dispositions de l'article L. 522-5 du code de la consommation de ne pas prévoir que la personne mise en cause devant la DGCCRF est informée de son droit de se taire lorsqu'elle est invitée à présenter ses observations, alors que ses déclarations sont susceptibles d'être utilisées à son encontre, en méconnaissance des exigences résultant de l'article 9 de la DDHC.

Le Conseil constitutionnel écarte le grief et déclare les dispositions contestées conformes à la Constitution non parce que la procédure de sanction devant la DGCCRF n'est pas soumise aux exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789, mais uniquement parce que cette procédure trouvant à s'appliquer devant une autorité administrative de l'État qui n'a pas le statut d'autorité administrative indépendante ou d'autorité publique indépendante, elle ne relève pas du domaine de la loi mais de celui du règlement, sous le contrôle du juge compétent. C'est dire autrement que les procédures de sanction devant l'administration d'État ordinaire, non indépendante, sont bien soumises au droit de se taire. Simplement, le débiteur de l'obligation d'adopter des dispositions prévoyant l'information de la personne mise en cause du droit qu'elle a de garder le silence n'est pas le législateur, mais le pouvoir réglementaire[79].

La solution est remarquable par la généralité de sa portée. La décision de renvoi de la QPC contenait en filigrane quelques pistes dont le Conseil constitutionnel aurait pu se saisir pour borner le champ du droit de se taire. La décision *Corsica Ferries* démontre que le juge constitutionnel n'a pas été sensible à cet appel, si appel il y avait effectivement de la part du Conseil d'État. Ce dernier a en tout cas retenu une formulation mettant en avant trois éléments qui auraient pu freiner l'expansion du droit de se taire.

Le Conseil d'État relevait d'abord qu'il s'agissait en l'occurrence d'une autorité ne présentant « aucun caractère collégial ». Le juge constitutionnel ne tient à aucun moment compte de cette caractéristique : la notification du droit de se taire s'impose même lorsque la personne mise en cause est face à un seul individu, un rapporteur, par exemple[80].

Il relevait ensuite que la QPC visait la procédure devant une administration « au sein de laquelle les

fonctions de poursuite et d'instruction et les pouvoirs de sanction ne sont pas dissociés »[81]. Cette circonstance n'est pas non plus reprise par le Conseil constitutionnel dans la motivation de sa décision. Peu importe donc que l'autorité administrative en cause ne soit pas organisée sur le modèle des autorités indépendantes de régulation et que les fonctions soient confondues. La solution du juge constitutionnel doit ainsi conduire les autorités administratives non indépendantes à recréer cette séparation d'un point de vue temporel, en identifiant précisément le moment où la procédure bascule de la phase d'enquête vers la phase de sanction, puisque c'est ce basculement qui déclenchera l'obligation d'informer l'administré qu'il a le droit de garder le silence.

Le Conseil d'État se demandait enfin dans la décision de renvoi si l'obligation d'informer la personne poursuivie du droit de se taire devait s'appliquer « y compris en vue du seul recueil d'observations écrites ». Le respect de cette exigence constitutionnelle pouvait en effet paraître moins pertinent dans l'hypothèse où la personne poursuivie n'est pas entendue, donc n'est pas soumise à un échange oral dont la maîtrise peut plus facilement lui échapper que lors d'une réponse écrite préparée avec le recul nécessaire. Le Conseil constitutionnel ne s'embarrasse pas de ces considérations psychologiques. Sa position est de considérer que la personne mise en cause peut être amenée à reconnaître les manquements qui lui sont reprochés même lorsqu'elle produit des observations écrites, et que le simple fait de l'inviter à présenter de telles observations peut lui laisser croire qu'elle ne dispose pas du droit de se taire[82].

Le principe est donc clair : dans le cadre d'une procédure tendant au prononcé d'une sanction administrative, qu'elle soit écrite ou orale, devant un organe collégial ou non, l'autorité administrative de l'État non indépendante doit informer la personne en cause qu'elle bénéficie du droit de se taire. Encore faut-il, certes, que la mesure en cause soit bien une sanction administrative, ce qui n'est pas le cas, par exemple, d'une mesure de police[83]. C'est en revanche le cas d'une mesure d'amende administrative, que le Conseil constitutionnel qualifie clairement de sanction ayant le caractère d'une punition[84]. Or, ces amendes administratives sont, en pratique, très courantes. Les nombreux textes octroyant à l'administration le pouvoir d'infliger de telles amendes, souvent dans une logique de régulation économique mais pas uniquement, sans prévoir la notification du droit de se taire, sont donc, en l'état, contraires à la Constitution. Ainsi d'un texte récent, le décret n° 2026-747 du 5 août 2026 relatif aux sanctions administratives en matière de fourniture et d'utilisation de carburants d'aviation durables. Il reconnaît aux ministres chargés des Douanes et de l'Aviation civile le pouvoir de prononcer des amendes sans leur faire obligation de notifier aux entreprises mises en cause le droit qu'elles ont de se taire.

Le plus simple serait peut-être que le Conseil d'État érige le droit de se taire en principe général du droit[85]. Cela éviterait au pouvoir réglementaire d'avoir à modifier un par un les très nombreux textes instaurant une amende administrative ou d'autres sanctions administratives. Une telle consécration aurait par ailleurs le mérite de signifier clairement à l'administration non indépendante en général, et à l'administration économique en particulier, qu'elle doit intégrer la donnée que constitue le droit de se taire dans sa pratique et sa politique de sanction. Elle permettrait, couplée à la « danthonysation » de l'irrégularité tirée du défaut de notification du droit de se taire alors que cette information était

requise[86], de mitiger le risque de déstabilisation des procédures administratives de sanction[87] qui découle de la décision du Conseil constitutionnel.

Cette mitigation serait d'autant plus bienvenue que si la décision *Corsica Ferries* concerne au premier chef l'administration d'État, on voit mal pourquoi la solution dégagée ne serait pas aussi applicable aux procédures de sanction conduites par les collectivités territoriales hors de la matière disciplinaire. L'article L. 2212-2-1 du CGCT prévoit, par exemple, que peuvent donner lieu à une amende administrative certains manquements à un arrêté du maire présentant un risque pour la sécurité des personnes. La qualification de sanction ayant le caractère d'une punition étant acquise, l'obligation d'informer l'intéressé du droit qu'il a de se taire devrait trouver à s'appliquer. On voit par là que la décision du Conseil constitutionnel est susceptible de produire des effets bien au-delà des autorités administratives de l'État et du domaine économique.

Laure RAGIMBEAU, *Maître de conférences à l'Université de Perpignan*

Marion UBAUD-BERGERON, *Professeur à l'Université de Montpellier*

Ferdi YOUTA, *Professeur à l'Université Bourgogne Europe*

---

[1] CC, 10 juin 2010, déc. n° 2010-607 DC.

[2] Sur cette distinction, voir : D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun, J. Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, 13e éd., 2023, p. 890 et s.

[3] Sur les limites de la jurisprudence constitutionnelle dans le contrôle de ces procédures d'expropriation indirecte, on se permet de renvoyer à notre étude : « QPC et expropriation », in *Mélanges en l'honneur du Pr. Dominique Rousseau*, Lextenso, 2020, p. 245.

[4] CC, 24 mai 2013, n° 2013-316 QPC, *SCI Pascal et autre* (limite du domaine public maritime naturel ; art. L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques).

[5] CC, 2 décembre 2011, n° 2011-201 QPC, *Consorts D.* (procédure d'alignement ; art. L. 112-1 et L. 112-2 du code de la voirie routière).

[6] Voir not. : N. Foulquier, « Le domaine public naturel : la soi-disant évidence de la nature », AJDA 2013, p. 2260.

[7] Voir en ce sens le commentaire de la décision sur le site du Conseil.

[8] CC, 9 juillet 2014, n° 2014-406 QPC, *M. Franck. I.* (transfert de propriété à l'Etat des biens placés sous mains de justice ; art. L 41-4 du Code de procédure pénale).

[9] CC, 16 décembre 2011, n° 2011-206 QPC *M. Noël C*. (saisie immobilière ; art. 2206 du Code civil).

[10] CC, 2 décembre 2011, n° 2011-203 QPC, *M. Wathik M*. (vente des biens saisis par l'administration douanière ; art. 389 du Code des douanes).

[11] Sur ces procédures, voir : A. Bellotti, *L'appropriation forcée des biens privés par les personnes publiques*, Thèse Univ. de Montpellier, 2019.

[12] CC, 23 septembre 2011, n° 2011-172 QPC, *Époux L. et autres* (accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics ; art. 3 à 6 de la loi du 29 décembre 1892).

[13] CC, 25 juillet 1989, n° 89-256 DC, Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles ; CC, 17 septembre 2010, n° 2010-26 QPC, *SARL l'Office central d'accession au logement* (immeubles insalubres ; art.13, 14, 17 et 18 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre).

[14] CC, 6 avril 2012, n° 2012-226 QPC (conditions de prise de possession d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique : art. L15-1 et L15-2 du Code de l'expropriation).

[15] CC, 13 septembre 2013, n° 2013-338/339 QPC (prise de possession d'un bien exproprié selon la procédure d'urgence : art. L 15-4 et L 15-5 du Code de l'expropriation).

[16] Reprenant : CC, 25 juillet 1989, n° 89-256 DC, Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles ; CC, 17 septembre 2010, n° 2010-26 QPC, *SARL l'Office central d'accession au logement.*

[17] « Chronique de jurisprudence constitutionnelle et de droit administratif (juin 2024-juin 2025) », *Questions constitutionnelles*, juillet 2025 : voir nos observations sous Cons. const., 20 mai 2025, n° 2025-1141 QPC.

[18] Cons. const., 20 mai 2025, n° 2025-1141 QPC.

[19] Cour des comptes, « La montée en puissances des agents contractuels : une fonction publique en mutation », Rapport public thématique, Juin 2026.

[20] Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire

à la fonction publique.

[21] Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, Art. 12.

[22] Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, Art. 37.

[23] CE, 28 mai 2025, n° 501118.

[24] CC, 30 juillet 2025, n° 2025-1152 QPC, *Mme Virginie M.*, Point 2.

[25] *Ibidem*, Point 3.

[26] Parmi d'innombrables illustrations : CC, 7 août 2025, n° 2025-894 DC.

[27] CC, 30 juillet 2025, n° 2025-1152 QPC, *Mme Virginie M.*, Point 9.

[28] *Ibidem.*

[29] Commentaire officiel, Décision n° 2025-1152 QPC du 30 juillet 2025, *Mme Virginie M.* (disponible sur le site du Conseil constitutionnel).

[30] CC, n° 2021-7 LP du 1er avril 2021, Loi du pays relative à la fonction publique de Nouvelle-Calédonie, paragr. 17 à 21.

[31] Commentaire officiel, Décision n° 2025-1152 QPC du 30 juillet 2025, *Mme Virginie M.* (disponible sur le site du Conseil constitutionnel).

[32] *Ibidem.*

[33] CE, 29 juillet 1998, n°179635 180208, *Esclatine*, Leb. 320.

[34] CC, 11 juillet 2025, n°2025-1147 QPC, *M. Azizbek K.*

[35] M. Benrahou, « A l'ombre du principe de contradiction », Note sous CC, 11 juillet 2025, n°2025-1147 QPC, *M. Azizbek K,* AJDA 2025 p.1826.

[36] CC, 11 juillet 2025, n°2025-1147 QPC, *M. Azizbek K.,* Pt 2

[37] *Ibidem.*

[38] *Ibidem*, pt 4.

[39] « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

[40] Commentaire officiel, CC, 11 juillet 2025, n°2025-1147 QPC, *M. Azizbek K.* (disponible sur le site du Conseil constitutionnel).

[41] CC, 30 septembre 2011, n° 2011-168 QPC, *M. Samir A.*, Pt 4.

[42] CC, 7 juin 2019, n° 2019-788 QPC, *Mme Lara A.*, Pt 6.

[43] CC, 30 mars 2006, n° 2006-535 DC, *Loi pour l'égalité des chances*, Pt 24.

[44] CC, 23 juillet 1999, n° 99-416 DC, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, Pt 42.

[45] CE, sect., 12 mai 1961, *Sté La Huta*, n° 40674, Leb. 313.

[46] CJA, Art. L.5.

[47] *Ibidem.*

[48] CE, ass., 6 novembre 2002, *Moon Sun Myung*, n° 194296.

[49] *Ibidem.*

[50] Commentaire officiel, CC, 11 juillet 2025, n°2025-1147 QPC, *M. Azizbek K.* (disponible sur le site du Conseil constitutionnel).

[51] M. Benrahou, « A l'ombre du principe de contradiction », Note sous CC, 11 juillet 2025, n°2025-1147 QPC, *M. Azizbek K,* AJDA 2025 p.1826.

[52] CE, 11 juillet 2016, n° 375977, *Ministre de l'intérieur et ministre de la défense.*

[53] CJA, L. 773-9.

[54] M. Benrahou, « A l'ombre du principe de contradiction », Note sous CC, 11 juillet 2025, n°2025-1147 QPC, *M. Azizbek K,* AJDA 2025 p.1826.

[55] CC, 11 juillet 2025, n°2025-1147 QPC, *M. Azizbek K.*, Pt 10.

[56] « *Ces dispositions permettent à l'administration de ne pas verser au débat contradictoire toute information ou tout élément sur lequel reposent les motifs d'une décision de dissolution d'association ou groupement de fait, d'interdiction de sortie du territoire, de contrôle administratif du retour sur le territoire national, de fermeture de lieux de culte, de mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, de gel des avoirs, d'interdiction administrative du territoire d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un pays tiers, de refus de visa de court ou long séjour, de refus d'entrée à la frontière, de refus ou de retrait de titre de séjour, de refus ou de cessation du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, d'expulsion, d'assignation à résidence en cas de report de l'éloignement, d'opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage, ou de refus de l'acquisition ou de la réintégration dans la nationalité française en cas de crimes et délits* ».

[57] CC, 11 juillet 2025, n°2025-1147 QPC, *M. Azizbek K.*, Pt 13.

[58] *Ibidem.*

[59] Commentaire officiel, CC, 11 juillet 2025, n°2025-1147 QPC, *M. Azizbek K.* (disponible sur le site du Conseil constitutionnel).

[60] CC, 11 juillet 2025, n°2025-1147 QPC, *M. Azizbek K.*, Pt 14.

[61] JO 7 mars 2026, texte n° 58.

[62] CC, 10 mars 2011, n° 2011-625 DC, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, JO 15 mars 2011, page 4639, texte n° 3, §59.

[63] Évoquant « les distinctions subtiles et abstraitement tracées » par la jurisprudence, v. D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun, J. Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, 13e éd., LGDJ, 2023, n° 1055, p. 767.

[64] CC, 26 juin 2025, n° 2025-887 DC, *Loi contre toutes les fraudes aux aides publiques*, JO 1er juill. 2025, texte n° 4, §49 et s.

[65] CC, 31 mars 2023, n° 2023-1042 QPC, *Syndicat national unifié des personnels des forêts et de l'espace naturel,* JO 4 avr. 2023, texte n° 90, §27 et s.

[66] CC, 11 mai 2020, n° 2020-800 DC, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, JO 12 mai 2020, texte n° 2, §53 et s.

[67] CC, 31 mars 2023, n° 2023-1042 QPC, préc., §34 et s.

[68] CC, 20 mai 2021, n° 2021-817 DC, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, JO 26 mai 2021, texte n° 2, §6-12.

[69] CC, 27 déc. 1990, n° 1990-281 DC, *Loi sur la réglementation des télécommunications*, JO 29 déc. 1990, p. 16343, §10 et s.

[70] J.-H. Robert, « Les constatations des infractions des gardiens du patrimoine », *Droit pénal* n° 4, avril 2026, comm. 65.

[71] Le commentaire de la décision *Daniel K.* publié sur le site internet du Conseil constitutionnel va en ce sens en précisant que le Conseil « a entendu indiquer que les dispositions du code du patrimoine dont il était saisi, qui se bornaient à conférer à certains agents un pouvoir de constatation, ne pouvaient en rien être interprétées comme leur reconnaissant *d'autres pouvoirs de police judiciaire* qui, en vertu des exigences découlant de l'article 66 de la Constitution, n'auraient alors pu être mis en œuvre que sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire » (p. 12, souligné par nous).

[72] Rappelant et appliquant cela, v. Cass. crim., 12 mars 2024, n° 23-81.862.

[73] D'ailleurs, comme on l'a vu, lorsque les pouvoirs octroyés vont au-delà de la simple constatation, le Conseil exige une soumission plus directe et renforcée à l'autorité judiciaire et opère un contrôle plus resserré.

[74] Pour être tout à fait complet, il faut noter que l'article 66 est aussi utilisé lorsque des prérogatives de police judiciaire sont attribuées à des officiers et agents de police judiciaire : CC, 11 mai 2020, n° 2020-800 DC, préc., §54 (pas de violation de l'art. 66, car « la prérogative reconnue à ces agents est limitée au constat des contraventions qui ne nécessite pas d'actes d'enquête de leur part ») ; CC, 21 mars 2019, n° 2019-778 DC, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, JO 24 mars 2019, texte n° 4, §174 (la possibilité pour les officiers et agents de police judiciaire de requérir, sans autorisation du procureur de la République, tout organisme public de leur remettre des informations méconnaît l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire). Le Conseil s'assure ainsi que, comme l'affirme l'article 12 du code de procédure pénale, la police judiciaire est bien exercée « sous la direction du procureur de la République ».

[75] JO 3 juin 2026, texte n° 102.

[76] CC, 8 déc. 2023, n° 2023-1074 QPC, *Renaud N.*, JO 9 déc. 2023, texte n° 62, §9.

[77] CC, 4 oct. 2024, n° 2024-1105 QPC, *Yannick L.*, JO 5 déc. 2024, texte n° 81, commentée dans la précédente chronique.

[78] CC, 10 oct. 2025, n° 2025-1171 QPC, *Société Enter Air*, JO 11 oct. 2025, texte n° 56 (ACNUSA) ; CC,

26 sept. 2025, n° 2025-1164 QPC, *Société Eurotitrisation et autres*, JO 27 sept. 2025, texte n° 56 (AMF) ; CC, 8 août 2025, n° 2025-1154 QPC, *Sociétés Cosmospace et autre,* JO 9 août 2025, texte n° 57 (CNIL).

[79] V. déjà CC, 8 déc. 2023, n° 2023-1074 QPC, préc.

[80] Rappr. CC, 26 juin 2024, n° 2024-1097, *Hervé A.*, JO 27 juin 2024, texte n° 150, §15.

[81] Dans une décision récente : CC, 6 août 2026, n° 2026-1219 QPC, *Société Dankse Commodities*, JO 7 août 2026, texte n° 89, où le Conseil était saisi de la procédure de sanction devant la CRE, il distingue la procédure antérieure à la notification des griefs de la procédure de sanction à compter de cette notification, mais ne se prononce pas sur le premier point parce que les dispositions organisant les modalités d'exercice des contrôles et enquêtes résultaient d'une ordonnance non ratifiée et avaient donc valeur réglementaire.

[82] V. CC, 10 oct. 2025, n° 2025-1171 QPC, préc., §12.

[83] CE, 10 déc. 2024, n° 497912.

[84] CC, 8 août 2025, n° 2025-1154 QPC, préc., §10.

[85] Cf CE, Sect., 19 déc. 2024, n° 490952, Rec., qui en fait un principe applicable même sans texte dans le cadre des procédures disciplinaires.

[86] CE, Sect., 19 déc. 2024, n° 490157, Rec.

[87] Pointé du doigt par C. Cantié, « La notification du droit de se taire dans les procédures de régulation de l'économie : le Conseil constitutionnel persiste et signe », *Dalloz actualité*, 9 juill. 2026.