

Commentaire

Décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014

M. Stéphane R. et autres

(Cour de discipline budgétaire et financière)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 juillet 2014 par le Conseil d'État (décision n^{os} 380743, 380744 et 380745 du 23 juillet 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Stéphane R. et deux autres requérants, portant sur les articles L. 311-2, L. 311-3, L. 311-5, L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6, L. 313-7-1, L. 313-11, L. 314-3, L. 314-4 et L. 314-18 du code des juridictions financières (CJF).

Dans sa décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution, tout en assortissant cette déclaration d'une réserve d'interprétation.

I. – Les dispositions contestées

Au XIX^{ème} siècle, le législateur a consacré le principe de la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs publics en cas de dépassement de crédit. En ce sens, par exemple, l'article 151 de la loi de finances du 25 mars 1817 prévoit que « *la dépense ne peut excéder le crédit en masse ouvert à chacun des ministres* » et qu'ils « *ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ces crédits* ». Les régimes successifs ont réaffirmé cette prescription et ce principe de responsabilité¹. Toutefois, en l'absence d'un juge compétent pour apprécier cette responsabilité, ces textes sont restés sans grand effet.

Certes, la loi du 10 août 1922 prévoyait qu'en cas d'engagement irrégulier les ordonnateurs pouvaient être poursuivis pour « forfaiture » devant la Cour de justice. Mais ce texte est lui aussi resté lettre morte en raison de sa trop grande rigueur².

¹ Voir en ce sens, Sébastien Kott, « Le contrôle de la dépense publique à la fin du XIX^{ème} siècle : contrôle administratif ou contrôle politique », in Laurent Feller (dir.), *Contrôler les agents du pouvoir*, Limoges, Pulim, 2004, p. 50 et s.

² Voir, sur ce point, James Charrier, « Cour de discipline budgétaire et financière », *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, septembre 2005.

Après la seconde guerre mondiale, la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948³ a instauré un régime spécifique de responsabilité financière des ordonnateurs et administrateurs et institué une juridiction répressive de l'ordre administratif, la Cour de discipline budgétaire qui prendra son nom actuel – Cour de discipline budgétaire et financière – à la faveur de la loi de finances rectificative pour 1963⁴. La loi du 25 septembre 1948 précitée a tiré les conséquences du constat dressé par la Cour des comptes dans ses rapports publics selon lequel les ordonnateurs se « *sont rendus coupables (...) durant la période d'occupation [d'abus], en enfreignant ou en tournant les règles d'emploi des crédits* »⁵. Il s'est donc agi de permettre « *de sanctionner pécuniairement les fautes lourdes commises par les fonctionnaires à l'occasion de leurs actes relatifs à l'exécution des dépenses publiques* »⁶.

Plusieurs réformes ont modifié les dispositions de cette loi⁷ qui a été abrogée par l'article 3 de la loi n° 95-851 du 24 juillet 1995 relative à la partie législative du livre III du CJF. Cette loi du 24 juillet 1995 a codifié les dispositions de la loi du 25 septembre 1948 dans la partie législative du livre III du CJF. Le titre I^{er} de ce livre III, qui comprend six chapitres, est consacré à la CDBF : le chapitre I^{er} (art. L. 311-1 à L. 311-7) est relatif à son organisation, le chapitre II (art. L. 312-1 à L. 312-2) est relatif aux personnes justiciables de la Cour, le chapitre III (art. L. 313-1 à L. 313-14) est relatif aux infractions et sanctions, le chapitre IV (art. L. 314-1 à L. 314-20) est relatif à la procédure devant la Cour, le chapitre V (art. L. 315-1 à L. 315-3) est relatif aux voies de recours et l'article unique (L. 316-1) du chapitre VI est relatif au rapport public qui est annexé au rapport public de la Cour des comptes.

Font l'objet de la décision commentée certaines dispositions des chapitres I^{er}, III et IV. Certaines de ces dispositions ont été modifiées⁸, d'autres au contraire sont celles issues de la loi du 24 juillet 1995. En particulier, il faut relever qu'à la suite de la décision n° 2005-198 L rendue par le Conseil constitutionnel le 3 mars 2005⁹, le décret n° 2005-677 du 17 juin 2005 modifiant le livre III du CJF

³ Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière.

⁴ Art. 1^{er} de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificative pour 1963.

⁵ Exposé des motifs du projet de loi.

⁶ *Ibid.*

⁷ Loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificative pour 1963 ; loi modifiant et complétant la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière ; loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public ; loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs.

⁸ Loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs ; loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs.

⁹ Décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005, *Nature juridique de dispositions du code des juridictions financières.*

a modifié certaines dispositions de ses articles L. 311-2, L. 311-3 et L. 311-5.

1. – L'organisation de la CDBF

L'article L. 311-2 du CJF, objet de la décision commentée, fixe la composition de la CDBF. Il précise que la cour est présidée par le Premier président de la Cour des comptes et que son vice-président est le président de la section des finances du Conseil d'État. Le quatrième alinéa de l'article L. 311-2 prévoit que la CDBF comprend, en plus du président et du vice-président, un nombre égal de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes. Ce troisième alinéa est issu du paragraphe I de l'article 1^{er} du décret précité du 17 juin 2005.

Le paragraphe I de l'article R. 311-1 du CJF précise que les conseillers d'État et conseillers maîtres à la Cour des comptes sont au nombre de seize : dix membres titulaires et six membres suppléants.

L'article L. 311-3 du CJF, objet de la décision commentée, est relatif aux règles de nomination des conseillers d'État et conseillers maîtres à la Cour des comptes : ils sont nommés pour cinq ans par décret pris en conseil des ministres. On notera que le président et le vice-président ne sont pas nommés puisqu'ils exercent leurs fonctions *ès qualités* respectivement de Premier président de la Cour des comptes et de président de la section des finances du Conseil d'État.

L'article L. 311-4 du CJF, qui ne fait pas l'objet de la décision commentée, prévoit que « *les fonctions du ministère public près la Cour sont remplies par le procureur général près la Cour des comptes, assisté d'un avocat général et, s'il y a lieu, de commissaires du Gouvernement* ». Choisis parmi les magistrats des juridictions financières ou de l'ordre judiciaire, ces commissaires du gouvernement « *sont nommés par arrêté du Premier ministre pris sur proposition du procureur général* »¹⁰.

Selon l'article L. 311-5 du CJF, objet de la décision commentée, « *l'instruction des affaires est confiée à des rapporteurs* ». L'article R. 311-3 du CJF, précise que ces rapporteurs peuvent être « *choisis parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et des chambres régionales et territoriales des comptes* »¹¹. Ils prennent et cessent leurs fonctions par arrêté du Premier ministre pris sur proposition du président de la cour¹².

¹⁰ Art. R. 311-4, alinéa 2, du CJF.

¹¹ Art. R. 311-3, alinéa 1^{er}, du CJF.

¹² Art. R. 311-3, alinéa 2, du CJF.

En pratique, « *le choix d'un rapporteur se fait en deux temps* :

« – *un membre d'une des institutions mentionnées est nommé rapporteur à la Cour et fait ainsi partie d'un "vivier" de rapporteurs* ;

« – *ce rapporteur est ensuite désigné par le président de la Cour pour traiter une affaire déterminée* »¹³.

L'article R. 311-1 du CJF apporte un certain nombre de précisions quant aux formations de jugement. À ce titre, il précise que « *la cour comporte deux sections* » comprenant, chacune, « *un président et cinq membres titulaires désignés par le président de la cour. Elles sont présidées respectivement par le président et le vice-président de la cour* »¹⁴. En principe, « *les affaires portées devant la cour sont délibérées en section* »¹⁵. Toutefois, « *le président de la cour ou le président de la section devant laquelle elle est portée peut renvoyer une affaire en formation plénière* »¹⁶. Par ailleurs, « *le président de la cour peut décider l'inscription directe d'une affaire en formation plénière* »¹⁷.

Quant au quorum, le principe est que « *la cour ne peut valablement délibérer en formation plénière ou en section que si quatre au moins des membres de la formation de jugement sont présents, dont au moins un membre du Conseil d'État et un membre de la Cour des comptes* »¹⁸. Des aménagements sont prévus en cas de vacance, d'absence ou d'empêchement¹⁹.

2. – Les infractions poursuivies et les sanctions prononcées par la CDBF

La CDBF sanctionne les personnes justiciables de la Cour²⁰ ayant commis les infractions définies par le chapitre III du titre Ier du livre III du CJF. Seuls les articles L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6, L. 313-7-1 et L. 313-11 font l'objet de la décision commentée.

Aux termes de l'article L. 313-14 du CJF, les amendes prononcées par la CDBF « *présentent les mêmes caractères que les amendes prononcées par la Cour des comptes en cas de gestion occulte au sens du paragraphe 11 de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963). Leur recouvrement est*

¹³ Christian Descheemaeker, « Cour de discipline budgétaire et financière », *JurisClasseur Administratif*, fasc. 1270, § 14.

¹⁴ Art. R. 311-1, II, du CJF.

¹⁵ Art. R. 311-1, III, alinéa 1^{er}, du CJF.

¹⁶ Art. R. 311-1, III, alinéa 2, du CJF.

¹⁷ Art. R. 311-1, III, alinéa 3, du CJF.

¹⁸ Art. R. 311-1, V, alinéa 1^{er}, du CJF.

¹⁹ Cf. l'art. R. 311-1, V, alinéas 2 et 3, du CJF.

²⁰ Ces personnes sont listées par les articles L. 312-1 et L. 312-2 du CJF.

poursuivi dans les mêmes formes et assorti des mêmes garanties »²¹. Autrement dit, elles se distinguent des amendes civiles, fiscales, disciplinaires ou pénales.

Dans une décision *Lorenzi* du 30 octobre 1998, le Conseil d'État a jugé que lorsque la CDBF est saisie d'agissements pouvant donner lieu aux amendes prévues par le CJF, celle-ci « *doit être regardée comme décidant du bien-fondé d'"accusations en matière pénale" au sens des stipulations [de l'article 6] de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et doit, dès lors, siéger en séance publique* »²².

L'article L. 313-1 du CJF²³ punit le fait pour l'agent d'avoir « *engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses* » d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 150 euros et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel alloué à la date à laquelle le fait a été commis.

On relève que « *cette infraction ne concerne que l'État et certains organismes publics, le contrôle de l'engagement des dépenses n'étant pas d'application générale. Sont concernés, dans les services de l'État, le contrôle financier central - de création ancienne - comme le contrôle financier déconcentré (...)* »²⁴.

Par exemple, l'infraction définie à l'article L. 313-1 du CJF est constituée par l'octroi de subventions importantes à des fédérations et associations sportives « *sans obtenir ni réclamer de comptes, et sans s'assurer que les recettes et les dépenses étaient bien décrites intégralement dans la comptabilité des bénéficiaires* » (CDBF, 4 décembre 1979, *Crespin*, Rec. CDBF, tome I.175) ou par « *l'absence de visa du chef du service du contrôle des dépenses engagées* » (CDBF, 7 février 1989, *Denis*, *Institut national de la consommation*, Rec. CDBF, tome II.154).

L'article L. 313-4 du CJF prévoit et réprime l'incrimination principale du contentieux de la CDBF : les infractions aux règles d'exécution des recettes, des dépenses ou de gestion des biens. En outre, l'article 6 de la loi du 31 juillet 1963²⁵ a notamment étendu le champ d'application de cette incrimination aux faits constitutifs de gestion occulte au sens du paragraphe XI de l'article 60 de la

²¹ Art. L. 313-14 du CJF.

²² CE, 30 octobre 1998, *Lorenzi*, Rec. 374 req. n°159444.

²³ L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs a remplacé le montant exprimé dans ce texte en Francs par des montants en euros.

²⁴ Christian Descheemaeker, « Cour de discipline budgétaire et financière », *op. cit.*, § 76.

²⁵ Loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificative pour 1963.

loi n° 63-156 du 23 février 1963. Il s'agit du fait pour « *toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés* »²⁶.

L'article L. 313-6 du CJF définit et réprime l'octroi d'un avantage injustifié à autrui : « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 euros et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction* ». À titre d'illustration, tombent sous le coup de cette infraction, le paiement d'indemnités pour heures supplémentaires à des enseignants en l'absence de service fait²⁷ et la prise en charge de frais de repas offerts à des fonctionnaires ou agents de l'État ou de dépenses d'entretien de véhicules personnels d'agents publics²⁸.

L'article L. 313-7-1 du CJF définit et réprime de l'amende prévue à l'article L. 313-1 les agissements ayant causé un préjudice grave à l'un des organismes soumis à la vérification des comptes et de la gestion de la Cour des comptes ou à celui d'une chambre régionale des comptes²⁹. Ces graves préjudices doivent avoir été commis par une personne ayant eu des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts des organismes susvisés, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombaient ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction. C'est l'article 21 de la loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995³⁰ qui a inséré dans le CJF cette infraction afin de « *mettre en place un système de responsabilité des dirigeants d'entreprises publiques (...) efficace* »³¹. En pratique, la CDBF a « *fait une application de cet article qui a été interprétée comme signifiant que cette disposition n'était pas utile et n'avait pas changé la jurisprudence existante* »³². En particulier, « *la Cour a continué d'appliquer la notion de faute de gestion dégagée par sa jurisprudence*

²⁶ Art. 60, XI, de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.

²⁷ CDBF, 11 décembre 1981, Courtillet et a., IUT Orsay, Rec. CDBF 1981, t. 1, p. 192.

²⁸ CDBF, 16 octobre 1981, Agard et Laboudigue, DDE, Rec. CDBF 1981, t. 1, p. 188.

²⁹ Il s'agit des organismes visés par les articles L. 133-1 et L. 133-2 du CJF.

³⁰ Loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs.

³¹ Philippe Auberger, *in* compte rendu des débats de l'Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 4 octobre 1995.

³² Christian Descheemaeker, « Cour de discipline budgétaire et financière », *op. cit.*, § 126.

antérieure (...) en retenant des défauts d'organisation pour les sanctionner sur le fondement de l'article L. 313-4 »³³ du CJF.

Deux décisions *Jean-Yves A.*³⁴ et *Jean-François A.*³⁵ rendues le 16 janvier 2008 par le Conseil d'État ont confirmé cette interprétation. En l'espèce, il était soutenu que la CDBF « *aurait commis une erreur de droit en infligeant une amende à M. A, sur le fondement de l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948, pour avoir commis de simples fautes de gestion, alors que de telles fautes ne peuvent donner lieu à poursuites devant la Cour que depuis l'entrée en vigueur, postérieure aux faits qui lui sont reprochés, de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs, lequel a introduit dans le Code des juridictions financières un nouvel article L. 313-7-1, qui permet à la Cour de sanctionner toute personne qui aura causé un préjudice grave à un organisme soumis au contrôle de la Cour des comptes, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombent ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction* ». Le Conseil d'État n'a pas fait droit à cette argumentation. Il a considéré que la CDBF était « *compétente, en application des articles 5 et 6 de la loi du 25 septembre 1948, pour sanctionner le fait, pour tout représentant, administrateur ou agent d'un organisme soumis à son contrôle, d'enfreindre les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de cet organisme ou à la gestion des biens lui appartenant ou de procurer ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé* ». Par suite, il a jugé qu'« *avant même l'intervention de la loi du 28 novembre 1995* », la CDBF « *pouvait légalement infliger une sanction pour toute faute de gestion entrant dans les prévisions de ces articles* ». L'article L. 313-11 du CJF autorise un cumul des amendes prononcées contre une même personne, dans le cas où celle-ci a commis plusieurs infractions prévues et réprimées par les articles L. 313-1 à L. 313-6. Toutefois ce cumul n'est possible que dans la limite du maximum applicable à l'infraction passible de la sanction la plus élevée, c'est-à-dire, lorsque sont en cause uniquement des infractions prévues par les articles L. 313-1 à L. 313-4, le montant du traitement ou salaire brut annuel alloué la personne à la date de l'infraction, et, lorsque sont en cause des infractions prévues par les articles L. 313-1 à L. 313-6, le double du montant du traitement ou salaire brut annuel alloué à la date de l'infraction.

³³ *Ibid.*

³⁴ CE, 16 janvier 2008, n° 292790.

³⁵ CE, 16 janvier 2008, n° 292806.

3. – La procédure devant la CDBF

L'article L. 314-1 du CJF, qui ne fait pas l'objet de la décision commentée, énumère les organes habilités à saisir la CDBF « *par l'organe du ministère public* ». Cette formule signifie que les autorités désignées n'ont pas le pouvoir de saisir la Cour, mais seulement son ministère public. Il s'agit du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat, du Premier ministre, du ministre chargé des finances, des autres membres du Gouvernement pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité, de la Cour des comptes, des chambres régionales et territoriales des comptes et des créanciers pour les faits visés à l'article L. 313-12 du CJF³⁶. En outre, le procureur général près la Cour des comptes peut également saisir la Cour de sa propre initiative.

a. – L'ouverture de l'instruction

L'article L. 314-3 du CJF, objet de la décision commentée, détermine les règles relatives à l'ouverture de l'instruction. Saisi par l'un des organes habilités, le procureur général peut estimer qu'il n'y a pas lieu à poursuites et procéder au classement de l'affaire ou transmettre le dossier au président de la Cour, qui désigne alors un rapporteur chargé de l'instruction. Ce même article précise que l'instruction peut être ouverte contre une personne non dénommée.

b. – Les pouvoirs d'instruction du rapporteur

À la lumière des dispositions de l'article L. 314-4 du CJF, objet de la décision commentée, le rapporteur dispose de pouvoirs d'information. En ce sens, pour l'accomplissement des actes d'information, le rapporteur a qualité pour procéder à toutes enquêtes et investigations utiles auprès de toutes administrations, se faire communiquer tous documents, même secrets, entendre ou questionner oralement ou par écrit tous témoins et toutes personnes dont la responsabilité paraîtrait engagée. Il peut demander à ce que des enquêtes soient faites par des fonctionnaires appartenant à des corps ou services de contrôle ou d'inspection désignés par le ministre dont relèvent ces corps ou services.

c. – Le rôle du procureur général

Le ministère public occupe un rôle au cours de l'instruction.

Conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 314-4 du CJF, le procureur général est chargé de suivre le déroulement de l'instruction dont il est tenu informé par le rapporteur.

³⁶ « En cas de manquement aux dispositions de l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, les personnes visées à l'article L. 312-1 sont passibles de l'amende prévue à l'article L. 313-1 ».

En outre, il avise, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, les personnes à l'encontre desquelles ont été relevés des faits de nature à donner lieu à renvoi devant la Cour. Ces personnes sont alors informées qu'elles sont autorisées à se faire assister, dans la suite de la procédure, par un conseil de leur choix (art. L. 314-4, alinéa 3, du CJF).

Les actes de poursuite ou de classement de l'affaire relèvent de la compétence du procureur général et non de celle du rapporteur. En effet, « *lorsque l'instruction est terminée, le dossier est soumis au procureur général, qui peut décider le classement de l'affaire s'il estime qu'il n'y a pas lieu à poursuites* »³⁷.

d. – La poursuite de l'instance

Selon l'article L. 314-5 du CJF, « *si l'instance est poursuivie, le dossier est communiqué simultanément au ministre ou à l'autorité dont dépend ou dépendait le fonctionnaire ou l'agent mis en cause, au ministre chargé des finances ainsi que, le cas échéant, au ministre de tutelle compétent. Ceux-ci doivent donner leur avis dans un délai fixé par le président de la Cour et qui ne peut être inférieur à un mois ; si les ministres n'ont pas émis un avis à l'expiration de ce délai, la procédure pourra néanmoins être poursuivie* ».

Après réception des avis, ou à l'expiration du délai fixé par le président de la Cour, « *le dossier est ensuite transmis au procureur général qui prononce le classement de l'affaire par décision motivée ou le renvoi devant la Cour avec des conclusions motivées* »³⁸.

L'article L. 314-8, alinéa 1^{er}, prévoit que « *si le procureur général conclut au renvoi devant la cour, l'intéressé est avisé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, qu'il peut, dans le délai de quinze jours, prendre connaissance au secrétariat de la Cour, soit par lui-même, soit par mandataire, soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, du dossier de l'affaire* ».

Le deuxième alinéa du même article prévoit que « *le dossier communiqué est le dossier complet de l'affaire, y compris les conclusions du procureur général* ». La CDBF a jugé dans une décision du 25 mars 1987 que la communication du dossier doit avoir lieu « *après sa complète constitution, c'est-à-dire après que le ministère public a rendu ses conclusions motivées pour renvoi de l'affaire* »³⁹.

En vertu du dernier alinéa de l'article L. 314-8, « *l'intéressé peut, dans le délai d'un mois à dater de la communication qui lui a été donnée du dossier, produire*

³⁷ Art. L. 314-4, alinéa 5, du CJF.

³⁸ Art. L. 314-6 du CJF.

³⁹ CDBF, 25 mars 1987, Mission laïque française et fondation scolaire et culturelle à vocation internationale, n° 64-212.

un mémoire écrit soit par lui-même, soit par son conseil. Le mémoire est communiqué au procureur général ».

Une audience est ensuite organisée⁴⁰ où les personnes sont entendues « *soit à la requête de la Cour, soit sur l'initiative du ministère public, soit enfin à la demande de l'intéressé, sur permis de citer accordé par le président* »⁴¹. En outre, « *le ministère public [est] entendu dans ses conclusions* »⁴².

En vertu de l'article L. 314-12 du CJF, « *dans chaque affaire, le rapporteur résume son rapport écrit. L'intéressé, soit par lui-même, soit par son conseil, est appelé à présenter ses observations. Le procureur général, l'avocat général ou le commissaire du Gouvernement présentent leurs conclusions. Des questions peuvent être posées par le président ou, avec son autorisation, par les membres de la Cour à l'intéressé ou à son représentant, qui doit avoir la parole le dernier* ».

L'article L 314-14 du CJF dispose que « *les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante* ».

Le paragraphe VII de l'article 1 du décret n° 2005-677 du 17 juin 2005 modifiant le livre III du CJF a supprimé le deuxième alinéa de l'article L. 314-12 du CJF qui permettait au rapporteur de participer au délibéré en ayant voix consultative dans les affaires qu'il rapportait.

Les décisions rendues par la CDBF sont susceptibles d'un pourvoi en cassation dans les conditions prévues par l'article L. 315-2 du CJF.

e. – La transmission du dossier au procureur de la République ou à l'autorité disciplinaire compétente

L'article L. 314-18 du CJF, objet de la décision commentée, prévoit que les poursuites devant la CDBF ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire. Il prévoit, par ailleurs, des mécanismes de communication des informations détenues par la CDBF, d'une part, à l'autorité administrative ayant le pouvoir disciplinaire et, d'autre part, au procureur de la République.

B. – Origine de la QPC et question posée

Par décision du 20 novembre 2013, le procureur général près la Cour des comptes a renvoyé devant la CDBF les trois requérants, afin qu'il soit statué sur

⁴⁰ Selon l'art. L. 314-9 du CJF, « *le rôle des audiences est préparé par le ministère public et arrêté par le président* ».

⁴¹ Art. L. 314-10 du CJF.

⁴² *Ibid.*

leurs responsabilités et fait application à leur encontre des sanctions prévues et réprimées aux articles L. 313-4, L. 313-6 et L. 313-7-1 du CJF.

À cette occasion, ils ont demandé à la Cour de transmettre au Conseil d'État trois QPC relatives aux articles L. 311-2, L. 311-3, L. 311-5, L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6, L. 313-7-1, L. 313-11, L. 314-3, L. 314-4 et L. 314-18 du CJF.

Par un arrêt du 22 mai 2014⁴³, la CDBF a décidé de transmettre ces QPC au Conseil d'État. Elle a relevé que *« les moyens tirés de ce que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment les articles 8 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulèvent des questions qui ne peuvent être regardées comme dépourvues de caractère sérieux »*.

Dans sa décision en date du 25 juillet 2014 (n^{os} 380743, 380744 et 380745), le Conseil d'État a décidé de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des articles L. 311-2, L. 311-3, L. 311-5, L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6, L. 313-7-1, L. 313-11, L. 314-3, L. 314-4 et L. 314-18 du CJF. Il a relevé que le *« moyen tiré de ce que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au regard des exigences de la garantie des droits telles qu'elles découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soulève une question présentant un caractère sérieux »*.

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

A. – Les dispositions relatives à la composition de la CDBF

Selon les requérants, en prévoyant que la CDBF est composée de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes nommés à la Cour par le pouvoir exécutif, les articles L. 311-2 et L. 311-3 du CJF méconnaissent les principes d'impartialité et d'indépendance des juridictions et la séparation des pouvoirs.

Ils soutenaient également qu'en ne prévoyant ni l'obligation pour les membres de la Cour de prêter serment avant l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles ni l'existence d'une procédure disciplinaire propre aux membres de la Cour, ces dispositions méconnaissent les principes protégés par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

⁴³ Cour de discipline budgétaire et financière, 22 mai 2014, n° 192-694/695-I

En outre, ils faisaient valoir qu'en ne prévoyant pas de garanties légales à la nomination des rapporteurs chargés de l'instruction des affaires par l'article L. 311-5, le législateur avait également méconnu les principes d'impartialité et d'indépendance.

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative à l'indépendance et à l'impartialité des juridictions

Le Conseil a, depuis longtemps, jugé que le principe d'indépendance est « *indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires* »⁴⁴ ou « *juridictionnelles* »⁴⁵.

Il considère que le principe d'indépendance des juges non professionnels relève de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁴⁶. Il a, en effet, rattaché à la garantie des droits proclamée par cet article le droit à un recours effectif, les droits de la défense⁴⁷, le droit à un procès équitable⁴⁸ et, enfin, l'impartialité et l'indépendance des juridictions⁴⁹.

Ainsi, bien que l'indépendance des magistrats judiciaires, celle des magistrats de l'ordre administratif et celle des juges non professionnels trouvent un fondement constitutionnel différent (article 64 de la Constitution pour les premiers, principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR) pour les deuxièmes, article 16 de la Déclaration de 1789 pour les troisièmes), l'existence de garanties légales d'indépendance et d'impartialité des membres d'une juridiction constitue une exigence applicable à toutes les juridictions.

Dans le cadre de la procédure de QPC, le Conseil a ainsi censuré la composition des tribunaux commerciaux maritimes où siégeaient des fonctionnaires et des militaires en fonction dans leur administration, laquelle, qui plus est, était l'autorité de poursuite⁵⁰. Le Conseil constitutionnel a également censuré des dispositions relatives à la composition des commissions départementales d'aide sociale, au regard de l'exigence selon laquelle, d'une part, un fonctionnaire ne peut siéger dans une juridiction qui statue sur des questions relevant de l'activité des services auxquels il participe et, d'autre part, l'élu de l'assemblée

⁴⁴ Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, cons. 64.

⁴⁵ Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 15.

⁴⁶ Décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003, *Loi organique relative aux juges de proximité*, cons. 23.

⁴⁷ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

⁴⁸ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11.

⁴⁹ Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 24.

⁵⁰ Décision n° 2010-10 QPC du 2 juillet 2010, *Consorts C. et autres (Tribunaux maritimes commerciaux)*, cons. 4.

délibérante d'une collectivité ne peut siéger dans la juridiction qui statue sur un litige dans lequel cette collectivité est partie⁵¹. Il a procédé de même à la censure des dispositions relatives à la composition de la commission centrale d'aide sociale⁵².

Le Conseil constitutionnel a, de même, déclaré contraire au principe d'impartialité des juridictions la possibilité pour le juge des enfants de renvoyer le mineur devant le tribunal pour enfants et de présider cette juridiction de jugement⁵³.

En revanche, le Conseil a déclaré conformes aux principes d'impartialité et d'indépendance la composition des tribunaux des affaires de sécurité sociale⁵⁴, la composition des tribunaux de commerce⁵⁵, la procédure disciplinaire applicable aux avocats du barreau de Paris⁵⁶ ainsi que celle applicable aux avocats du barreau de Papeete⁵⁷ et celle applicable aux vétérinaires⁵⁸.

Enfin, il convient d'ajouter que le Conseil constitutionnel contrôle également le respect de ces principes par des autorités administratives indépendantes (AAI) exerçant un pouvoir de sanction, qu'il s'agisse d'AAI qualifiées par la loi de juridictions ou non.

Ainsi, le Conseil constitutionnel, saisi des dispositions relatives à la composition du collège de l'Autorité de la concurrence et de ses services d'instruction, relève dans sa décision les « *garanties légales, dont il appartient à la juridiction compétente de contrôler le respect* » au regard desquelles ces dispositions « *ne méconnaissent pas les principes d'indépendance et d'impartialité indissociables de l'exercice de pouvoirs de sanction par une autorité administrative indépendante* »⁵⁹. De même, saisi des dispositions relatives à l'organisation des services de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), le Conseil constitutionnel relève « *que, selon le premier alinéa de l'article L. 132 du code des postes et des communications électroniques, les services de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des*

⁵¹ Décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011, *M. Jean-Pierre B. (Composition de la commission départementale d'aide sociale)*, cons. 5 et 6.

⁵² Décision n° 2012-250 QPC du 8 juin 2012, *M. Christian G. (Composition de la commission centrale d'aide sociale)*, cons. 3 à 6.

⁵³ Décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, *M. Tarek J. (Composition du tribunal pour enfants)*, cons. 11.

⁵⁴ Décision n° 2010-76 QPC du 3 décembre 2010, *M. Roger L. (Tribunaux des affaires de sécurité sociale)*, cons. 9.

⁵⁵ Décision n° 2012-241 QPC du 4 mai 2012, *EURL David Ramirez (Mandat et discipline des juges consulaires)*, cons. 22 à 27.

⁵⁶ Décision n° 2011-179 QPC du 29 septembre 2011, *Mme Marie-Claude A. (Conseil de discipline des avocats)*, cons. 5.

⁵⁷ Décision n° 2013-310 QPC du 16 mai 2013, *M. Jérôme P. (Conseil de discipline des avocats en Polynésie française)*, cons. 8 à 10.

⁵⁸ Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel G. (Discipline des vétérinaires)*, cons. 12.

⁵⁹ Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*, cons. 18 et 19.

postes sont placés sous l'autorité du président de l'Autorité ; que, selon l'article D. 292 du même code, le directeur général est nommé par le président de l'Autorité, est placé sous son autorité et assiste aux délibérations de l'Autorité ; que, par suite et alors même que la décision de mise en demeure relève du directeur général, les dispositions des douze premiers alinéas de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques, qui n'assurent pas la séparation au sein de l'Autorité entre, d'une part, les fonctions de poursuite et d'instruction des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement des mêmes manquements, méconnaissent le principe d'impartialité »⁶⁰.

2. – La nature de certaines dispositions soumises à l'examen du Conseil

Avant d'examiner au fond les griefs des requérants, le Conseil a formulé une précision concernant les dispositions qui étaient soumises à son examen. En effet, il a rappelé que dans sa décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005, « *le Conseil constitutionnel a jugé que le nombre de membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes composant la Cour de discipline budgétaire et financière, figurant aux quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 311-2 du code des juridictions financières, dans sa version issue de l'article 1^{er} de la loi du 24 juillet 1995 (...), a le caractère réglementaire* » (cons. 7). Le paragraphe I de l'article 1^{er} du décret n° 2005-677 du 17 juin 2005 modifiant le livre III du code des juridictions financières a remplacé les quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 311-2 du CJF par un alinéa ainsi rédigé : « *– un nombre égal de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes* ». Par suite, le Conseil a considéré que « *les modifications relatives à la fixation du nombre de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes membres de la Cour de discipline budgétaire et financière apportées par ce décret ne sont pas de nature législative* » (cons. 7).

Dans le prolongement de sa décision n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013⁶¹ (à propos de dispositions législatives partiellement modifiées par une ordonnance non ratifiée), le Conseil a jugé qu'il « *ne saurait statuer que sur les seules dispositions de nature législative applicables au litige qui lui sont renvoyées ; que, lorsqu'il est saisi de dispositions législatives partiellement modifiées par décret et que ces modifications ne sont pas séparables des autres dispositions, il revient au Conseil constitutionnel de se prononcer sur celles de ces dispositions qui revêtent une nature législative au sens de l'article 61-1 de la Constitution, en prenant en compte l'ensemble des dispositions qui lui sont renvoyées* » (cons. 8).

⁶⁰ Décision n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013, *Société Numéricâble SAS et autre (Pouvoir de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes)*, cons. 12.

⁶¹ *Ibid.*, cons. 3.

Par conséquent, si le Conseil constitutionnel a accepté d'examiner l'article L. 311-2 du CJF, il n'a statué que sur les dispositions de cet article qui ont valeur législative.

3. – La conformité à la Constitution

Sur le fond, et après avoir rappelé son considérant de principe relatif aux principes d'impartialité et d'indépendance des juridictions (cons. 9), le Conseil a considéré que « *les dispositions des articles L. 311-2 et L. 311-3 du code des juridictions financières, relatives à la composition de la Cour de discipline budgétaire et financière, ne portent atteinte ni aux principes d'impartialité et d'indépendance des juridictions ni à la séparation des pouvoirs* » (cons. 10). Le Conseil a relevé que « *l'ensemble des membres nommés à la Cour de discipline budgétaire et financière sont soumis aux dispositions statutaires applicables aux membres du Conseil d'État ou aux membres de la Cour des comptes* » (cons. 10). À ce titre, « *ils bénéficient des garanties d'impartialité et d'indépendance attachées à leur statut respectif* » (cons. 10).

En effet, le Conseil constitutionnel a toujours considéré la présence de conseillers d'État ou de conseillers-maîtres à la Cour des comptes au sein d'une juridiction ou d'une autorité indépendante comme un gage d'indépendance et d'impartialité⁶².

À la différence des conseillers maîtres à la Cour des comptes, les conseillers d'État ne prêtent pas serment. Toutefois, si la prestation de serment constitue une formalisation solennelle de l'engagement d'impartialité, elle n'en est pas pour autant une condition déterminante.

Par ailleurs, le Conseil a écarté comme inopérant « *le grief tiré de la méconnaissance des principes d'impartialité et d'indépendance dans l'exercice de fonctions juridictionnelles à l'encontre des dispositions de l'article L. 311-5, qui sont relatives à la nomination des rapporteurs à qui est confiée l'instruction des affaires avant que le ministère public ne décide s'il convient de saisir la Cour* » (cons. 11). En effet, le Conseil a considéré que l'« *instruction constitue une enquête administrative préalable à la saisine de la Cour* » (cons. 11). Dès lors, les principes applicables à l'exercice de fonctions juridictionnelles ne sont pas applicables aux rapporteurs nommés auprès de la CDBF pour instruire les affaires.

Le Conseil constitutionnel a donc considéré « *que les dispositions de l'article L. 311-2 qui sont de nature législative, et les articles L. 311-3 et L. 311-5 du code des juridictions financières, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou*

⁶² Par ex. récemment, décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*, cons. 47.

liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution » (cons. 12).

B. – Les dispositions relatives à la procédure

Selon les requérants, les dispositions des articles L. 314-3 et L. 314-4 du CJF méconnaissent les principes du contradictoire, du respect des droits de la défense et de la présomption d'innocence. Ils faisaient valoir que ces dispositions n'organisaient aucun contrôle juridictionnel sur les décisions d'investigation prises par le rapporteur, ne prévoyaient pas, au stade de l'instruction, la possibilité pour la personne mise en cause d'obtenir la communication du dossier et de faire entendre des témoins ou de demander une confrontation et n'imposaient pas le respect du secret de l'instruction.

En outre, ils soutenaient qu'en ne prévoyant pas la possibilité pour la personne mise en cause de récuser l'un des membres de la formation de jugement, le législateur avait méconnu les principes d'indépendance et d'impartialité qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

1. –La jurisprudence constitutionnelle relative aux droits de la défense

* Le principe des droits de la défense a d'abord été considéré par le Conseil constitutionnel comme un PFRLR (décision n° 88-248 DC⁶³), avant qu'il ne soit rattaché à l'article 16 de la Déclaration de 1789 selon lequel « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* » par la décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006⁶⁴. Il a pour corollaire le principe du caractère contradictoire de la procédure⁶⁵.

Le principe du respect des droits de la défense « *ne [concerne] pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives, mais [s'étend] à toute sanction ayant le caractère de punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité non juridictionnelle* »⁶⁶. Ce principe, par conséquent, « *s'impose à l'autorité administrative, sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence* »⁶⁷.

⁶³ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 29.

⁶⁴ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

⁶⁵ Décisions n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, cons. 35 et n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, cons. 58

⁶⁶ Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, cons. 56.

⁶⁷ Décisions n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 32, au sujet des mesures de retrait de la carte de séjour ou de la carte de résidant, et 2010-69 QPC du 26 novembre 2010, *M. Claude F. (Communication d'informations en matière sociale)*, cons. 4.

En outre, l'article 16 de la Déclaration de 1789 « *implique notamment qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés* »⁶⁸.

2. – La conformité à la Constitution

Après avoir analysé les pouvoirs d'instruction du rapporteur définis à l'article L. 314-4 du CJF, le Conseil a relevé que ces pouvoirs « *s'exercent au cours d'une phase d'enquête administrative préalable à la décision du procureur général de classer l'affaire par décision motivée ou de la renvoyer devant la Cour avec des conclusions motivées en application de l'article L. 314-6* » (cons. 18). Il a jugé « *qu'en n'organisant ni une procédure contradictoire ni un contrôle juridictionnel à ce stade de la procédure, les dispositions des articles L. 314-3 et L. 314-4 ne méconnaissent pas la garantie des droits des personnes pouvant faire l'objet d'enquêtes ou d'investigations préalables au renvoi d'une affaire devant la Cour de discipline budgétaire et financière* » (cons. 18).

Cette décision peut être rapprochée de la décision du Conseil constitutionnel du 18 novembre 2011 (« Garde à vue II »), dans laquelle le Conseil avait déclarés inopérants les griefs tirés de l'absence de caractère contradictoire des actes d'enquête accomplis au cours de l'enquête⁶⁹.

Concernant le droit de récusation, le Conseil constitutionnel a pris en compte l'existence d'une jurisprudence constante du Conseil d'État, qui applique le principe de la récusation à l'ensemble des juridictions administratives. À titre d'illustration, dans une décision du 30 juin 2003, le Conseil d'État a jugé, à propos du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) : « *que, lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège, le Conseil supérieur de la magistrature a le caractère d'une juridiction administrative devant laquelle doivent être observées les règles générales de procédure, dont l'application n'est pas incompatible avec son organisation ou n'a pas été écartée par une disposition expresse ; qu'au nombre de ces règles sont comprises celles qui régissent la récusation ; qu'en vertu de celles-ci, tout justiciable est recevable à présenter à la juridiction saisie une demande de récusation de l'un de ses membres, dès qu'il a connaissance d'une cause de récusation ; que, lorsqu'elle se prononce sur une demande de récusation, la juridiction en cause doit statuer sans la participation de celui de ses membres qui en est l'objet* »⁷⁰.

⁶⁸ Décision n° 2010-69 QPC du 26 novembre 2010 précitée, cons. 4.

⁶⁹ Décision n° 2011-191/194/195/196/197 QPC du 18 novembre 2011, Mme Elise A. et autres (Garde à vue II), cons. 28.

⁷⁰ CE, 30 juin 2003, n° 222160, *Murciano*.

Le Conseil a donc cité cette jurisprudence constante du Conseil d'État, qui est applicable à la CDBF dès lors qu'il s'agit d'une juridiction administrative, et il a écarté le grief tiré de ce que les dispositions contestées ne prévoiraient pas la possibilité d'une récusation des membres de la Cour (cons. 19). Par suite, le Conseil a écarté « *le grief tiré de ce que les dispositions relatives à la Cour de discipline budgétaire et financière ne prévoiraient pas la possibilité d'une récusation* » (cons. 19).

Le Conseil a jugé que « *les articles L. 313-3 et L. 314-4 du code des juridictions financières, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution* » (cons. 20).

C. – Les dispositions relatives aux sanctions

Les requérants soutenaient que les articles L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6 et L. 313-7-1 portaient atteinte au principe de légalité des délits et des peines au motif qu'ils définiraient de manière imprécise les obligations dont la méconnaissance est réprimée.

Ils faisaient également valoir que par ces dispositions ainsi que par celles de l'article L. 313-11 relatives au cumul des sanctions pouvant être prononcées par la Cour, le législateur avait méconnu le principe de proportionnalité des peines.

Enfin, en permettant le cumul des poursuites devant la CDBF et de l'action pénale ou de l'action disciplinaire, l'article L. 314-18 du code des juridictions financières méconnaissait, selon eux, le principe *non bis in idem*.

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux exigences résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789

a.) Le principe de légalité des délits et des peines

La jurisprudence constitutionnelle relative au principe de légalité des délits et des peines est connue. En matière pénale, ce principe impose que la loi donne une définition précise des éléments constitutifs de l'infraction. En particulier, l'infraction est édictée en méconnaissance de ce principe si la détermination de son auteur est incertaine (décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984)⁷¹.

« *En dehors de la matière pénale* », l'exigence de définition des infractions se trouve satisfaite :

⁷¹ Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, cons. 30.

– en matière disciplinaire « *dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent* »⁷² ;

– en matière de sanctions administratives, « *par la référence aux obligations auxquelles* » le titulaire d'une autorisation administrative ou le responsable d'une fonction publique « *est soumis en vertu des lois et règlements* »⁷³.

Ainsi, dans ces hypothèses, le Conseil constitutionnel n'impose pas au législateur « *l'obligation... de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis* ».

Selon une jurisprudence similaire, le Conseil d'État juge que : « *si, lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève, il implique, en revanche, que les sanctions soient prévues et énumérées par un texte ; que toutefois - ainsi, d'ailleurs, qu'en matière pénale - ce texte n'a pas, dans tous les cas, à être une loi* »⁷⁴.

En revanche, lorsque les personnes intéressées par la répression ne sont pas placées dans une situation de police administrative spéciale ou de discipline professionnelle, le Conseil constitutionnel fait respecter le principe de légalité des infractions, en dehors de la matière pénale, d'une façon qui ne se différencie pas du niveau d'exigence de la matière pénale. Il en va ainsi :

– en matière d'amende civile. Les sanctions civiles réprimant le « *déséquilibre significatif* » dans les relations commerciales, ne sont pas imprécises dans la mesure où le législateur s'est référé à une notion qui figure déjà dans le code de la consommation, reprenant les termes d'une directive communautaire, que la jurisprudence en a déjà précisé la portée, que la juridiction saisie peut consulter une commission composée des représentants des secteurs économiques intéressés et qu'en outre la sanction encourue est seulement pécuniaire⁷⁵ ;

⁷² Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel G. (Discipline des vétérinaires)*, cons. 7.

⁷³ Décisions n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 37 et n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, *M. Ahmed S. (Révocation des fonctions de maire)*, cons. 4.

⁷⁴ CE, Ass., 7 juillet 2004, *Min. de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales contre Benkerrou*, n° 255136.

⁷⁵ Décision n° 2010-85 QPC du 13 janvier 2011 *Établissements Darty et Fils (Déséquilibre significatif dans les relations commerciales)*, cons. 4.

– en matière de pénalités fiscales. Le Conseil constitutionnel censure comme contraire aux articles 34 de la Constitution et 8 de la Déclaration de 1789 le fait d'intégrer dans la définition de l'abus de droit les actes ayant pour « *motif principal* » d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales, compte tenu de « *l'importante marge d'appréciation* » ainsi laissée à l'administration fiscale⁷⁶. En revanche il écarte le grief tiré de l'atteinte au principe de légalité des délits et des peines dès lors que « *le législateur a défini de manière suffisamment claire et précise le manquement à l'obligation fiscale et la sanction dont il est assorti* »⁷⁷.

b.) Les principes de nécessité et de proportionnalité des peines

Le principe de nécessité des peines découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 selon lequel la loi « *ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ». Dans son contrôle de l'adéquation de la sanction à l'infraction, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Il a ainsi eu l'occasion de rappeler que « *si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue* »⁷⁸.

Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel n'a conduit qu'à un nombre limité de censures. Celles-ci visaient :

- l'amende fiscale encourue en cas de divulgation du montant du revenu d'une personne et fixée, en toute hypothèse, au montant des revenus divulgués⁷⁹ ;
- la disposition qui prévoyait que « *tout arrêté de reconduite à la frontière entraîne automatiquement une sanction d'interdiction du territoire pour une durée d'un an sans égard à la gravité du comportement ayant motivé cet arrêté, sans possibilité d'en dispenser l'intéressé ni même d'en faire varier la durée* »⁸⁰ ;

⁷⁶ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 115 à 118.

⁷⁷ Décision n° 2013-371 QPC du 7 mars 2014, *SAS Labeyrie (Majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage)*, cons. 5 et 6.

⁷⁸ Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 14.

⁷⁹ Dispositif anti « Canard enchaîné » censuré par la décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 16 et 17.

⁸⁰ Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 49.

- le fait de qualifier d’acte terroriste le « *simple comportement d’aide directe ou indirecte à des personnes en situation irrégulière* »⁸¹ ;
- le fait de réprimer, pour l’ensemble des manifestations culturelles, sportives ou commerciales, la revente proposée ou réalisée sur un réseau de communication au public en ligne pour en tirer un bénéfice⁸² ;
- l’interdiction pour une durée de cinq ans de pénétrer dans l’enceinte d’une gare ou d’une aérogare en cas de violation de la législation sur les « moto taxis »⁸³ ;
- des amendes en proportion du chiffre d’affaires ou des recettes pour des infractions à des obligations documentaires⁸⁴ ;
- l’amende pouvant atteindre vingt fois la valeur mensuelle du SMIC par emploi supprimé en cas de manquement aux obligations de recherche d’un repreneur d’un établissement dont la fermeture est envisagée⁸⁵.

Le Conseil juge depuis sa décision du 28 juillet 1989 que le cumul de sanctions doit être examiné au regard du principe de proportionnalité des peines⁸⁶. Il ressort du dernier état de sa jurisprudence que « *lorsqu’une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, le principe de proportionnalité implique qu’en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l’une des sanctions encourues* »⁸⁷.

Le Conseil constitutionnel applique également cette exigence lorsque les sanctions pouvant se cumuler sont toutes deux administratives : « *lorsque deux sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, le principe de proportionnalité implique qu’en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le*

⁸¹ Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l’autorité publique ou chargées d’une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 7 à 9.

⁸² Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d’orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 43.

⁸³ Décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013, *M. Mohamed T. (Activité de transport public de personnes à motocyclette ou tricycle à moteur)*, cons. 19.

⁸⁴ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 97 et 110.

⁸⁵ Décision n° 2014-692 DC du 27 mars 2014, *Loi visant à reconquérir l’économie réelle*, cons. 25.

⁸⁶ Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, cons. 22.

⁸⁷ Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, *M. Georges R. (Perte de l’indemnité prévue en cas de décision administrative d’abattage d’animaux malades)*, cons. 9.

plus élevé de l'une des sanctions encourues. (...) il appartient donc aux autorités administratives compétentes de veiller au respect de cette exigence »⁸⁸. Enfin, le Conseil constitutionnel considère que « *le principe de la nécessité des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature disciplinaire ou administrative en application de corps de règles distincts devant leurs propres ordres de juridictions* »⁸⁹. Il admet ainsi par exemple la coexistence d'un contentieux disciplinaire des médecins devant leurs chambres de discipline et d'un contentieux du contrôle technique devant la section des assurances sociales du conseil de l'ordre des médecins.

2. – La conformité à la Constitution

Il ne faisait pas de doute, et il n'était pas contesté, que les dispositions contestées instituent des sanctions ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789. Par conséquent, le Conseil a rappelé son considérant de principe aux termes duquel : « *Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : "La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée"; que les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition* » (cons. 28), avant d'examiner les différents griefs des requérants tirés de la méconnaissance de l'article 8.

a) L'absence de méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines

En premier lieu, le Conseil a rappelé que, en dehors de la matière pénale, « *l'exigence d'une définition des manquements réprimés se trouve satisfaite, en matière disciplinaire, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent* » (cons. 29).

Il a alors relevé les différentes définitions des infractions aux articles L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6 et L. 313-7-1 du CJF, qui toutes faisaient soit référence à des dispositions législatives expresses soit à des obligations ne pouvant être inconnues des personnes justiciables de la CDBF. Il a jugé que « *les dispositions des articles L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6 et L. 313-7-1 ne méconnaissent pas*

⁸⁸ Décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013 *M. Smaïn Q. et autre (Majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation)*, cons. 8.

⁸⁹ Décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, *M. Laurent D. (Discipline des médecins)*, cons. 3.

l'exigence d'une définition claire et précise des infractions réprimées » (cons. 31).

b) L'absence de méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines

La méconnaissance de ces principes était invoquée d'une part à l'encontre des dispositions fixant le barème des sanctions applicables devant la CDBF, et d'autre part à l'encontre des dispositions relatives au cumul avec une action pénale ou une action disciplinaire.

Le Conseil a d'abord examiné les modalités de la répression organisée par les articles L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6 et L. 313-7-1 et L. 313-11. Il a rappelé que, dans le cadre de ce contrôle, *« il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer, en matière disciplinaire, de l'absence d'inadéquation manifeste entre les sanctions encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance »* (cons. 32).

Il a alors rappelé le barème de sanction prévu par chacune des dispositions contestées, ainsi que l'existence, à l'article L. 313-11, d'une règle de limitation du cumul de certaines de ces sanctions entre elles. Il ressortait notamment de ces dispositions que les mêmes faits peuvent à la fois donner lieu au prononcé de l'une des sanctions encadrées par l'article L. 313-11 et d'une sanction non encadrée par cet article (celle prévue par l'article L. 313-7-1 pour les dispositions contestées).

Dans le prolongement de sa décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010⁹⁰, il a jugé *« que le principe de nécessité des peines n'interdit pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à différentes qualifications »* (cons. 34). Ainsi, le fait de pouvoir encourir plusieurs sanctions pour les mêmes faits devant la CDBF n'était pas en soi contraire aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil a également considéré que *« le principe de proportionnalité des peines ne fait pas obstacle à ce que, lorsque des faits peuvent recevoir plusieurs qualifications ayant un objet ou une finalité différents, le maximum des sanctions prononcées par la même juridiction ou autorité répressive puisse être plus sévère que pour des faits qui ne pourraient recevoir que l'une de ces qualifications »* (cons. 34). Ainsi, si le législateur a fait le choix, à l'article L. 313-11, de limiter le cumul de certaines des sanctions prononcées par la CDBF, il pouvait tout aussi légitimement faire le choix d'exclure certaines de

⁹⁰ Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 6.

ces sanctions de cette règle législative de cumul. En effet, lorsqu'une même juridiction ou autorité répressive prononce plusieurs sanctions pour les mêmes faits, elle le fait dans un même mouvement et l'exigence constitutionnelle qui limite le cumul possible entre sanctions prononcées par différentes juridictions n'a pas à être transposée. Le barème des sanctions devant la CDBF est à la fois un barème propre à chacune des infractions pouvant être poursuivies devant elle et un barème d'ensemble, qui résulte de la possible addition des différentes infractions et des différentes sanctions pouvant en conséquence être prononcées par la Cour.

Le Conseil n'a pas considéré que ce barème était disproportionné et il a donc jugé que « *les sanctions prévues par les articles L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6, L. 313-7-1 et L. 313-11 du code des juridictions financières ne sont pas contraires aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines* » (cons. 34).

Dans un dernier temps, le Conseil devait examiner les dispositions de l'article L. 314-18, dont le premier alinéa dispose : « *les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire* ». Ce cumul de poursuites peut conduire à un cumul de sanctions prononcées, d'une part, par la CDBF et, d'autre part, par une juridiction pénale ou une autorité disciplinaire.

Dans le prolongement de sa décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013⁹¹, le Conseil constitutionnel a rappelé « *que le principe de la nécessité des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature disciplinaire ou pénale en application de corps de règles distincts devant leurs propres ordres de juridictions* » (cons. 35).

En l'espèce, le cas de figure était légèrement différent de celui jugé dans cette précédente décision, où les poursuites pouvant se cumuler étaient deux formes de poursuites disciplinaires. En effet, le cumul de poursuites pouvant résulter de l'article L. 314-18 était non seulement un cumul entre les poursuites disciplinaires spéciales devant la CDBF et les autres poursuites disciplinaires, mais également un cumul entre ces deux types de poursuites disciplinaires et des poursuites pénales. Le Conseil constitutionnel n'a pas considéré que ce cumul devait modifier la nature de son raisonnement. Le Conseil a jugé que « *le principe d'un tel cumul des sanctions prononcées par une juridiction disciplinaire spéciale avec celles prononcées par une juridiction pénale ou une autorité disciplinaire n'est pas, en lui-même, contraire au principe de*

⁹¹ Décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, *M. Laurent D. (Discipline des médecins)*, cons. 3.

proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 » (cons. 36).

Faisant également application de sa jurisprudence constante, il a assorti cette déclaration de conformité d'une réserve d'interprétation : « *lorsque plusieurs sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* ». Le fait que les sanctions puissent être prononcées par trois autorités répressives différentes, et non seulement deux, ne fait qu'accentuer l'effet pratique de cette réserve. Le Conseil a rappelé qu'il « *appartient donc aux autorités juridictionnelles et disciplinaires compétentes de veiller au respect de cette exigence* » en cas de cumul des sanctions. Précisant la portée de cette réserve, le Conseil a ajouté qu'il appartient à ces autorités répressives « *de tenir compte, lorsqu'elles se prononcent, des sanctions de même nature antérieurement infligées* » (cons. 37)

Sous cette réserve, le Conseil a déclaré que « *l'article L. 314-18 du code des juridictions financières n'est pas contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines* » (cons. 37).

Par conséquent, le Conseil a jugé que les articles L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6, L. 313-7-1, L. 313-11 et L. 314-14 du CJF ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit et que, sous la réserve précitée, ils doivent être déclarés conformes à la Constitution.