

Décision n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016

M. Stéphane R. et autre

(Procédure devant la cour de discipline budgétaire et financière)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 15 avril 2016 par le Conseil d'État (décision n° 396696 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour MM. Stéphane R. et Bernard S., portant sur l'article L. 314-18 du code des juridictions financières (CJF).

Dans sa décision n° 2015-550 QPC du 1^{er} juillet 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots « *à l'exercice de l'action pénale et* » figurant au premier alinéa de l'article L. 314-18 du CJF conformes à la Constitution sous deux réserves d'interprétation.

I. Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

Après la seconde guerre mondiale, la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948¹ 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 a pris son nom actuel – cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) – à la faveur de la loi de finances rectificative pour 1963². La loi du 25 septembre 1948 tira 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, en enfreignant ou en tournant les règles d'emploi des crédits* »³. Il s'est donc agi de permettre « *de sanctionner par une amende pécuniaire (...) les fautes lourdes (...) commises par les fonctionnaires à l'occasion de leurs actes relatifs à l'exécution des dépenses publiques* »⁴.

Plusieurs réformes ont modifié les dispositions de cette loi⁵ qui a été recodifiée

¹ 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.

² Art. 1^{er} de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificative pour 1963.

³ Exposé des motifs du projet de loi n° 1653 déposé le 12 juin 1947.

⁴ *Ibid.*

⁵ 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

par l'article 3 de la loi n° 95-851 du 24 juillet 1995 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 IV (art. L. 314-1 à L. 314-20) est relatif à la procédure devant la cour.

L'article L. 314-18, contesté dans la présente QPC, qui prévoit les conditions dans lesquelles les poursuites devant la CDBF peuvent se combiner avec une action pénale ou une action disciplinaire, a été complété par un dernier alinéa, introduit par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, relatif à la communication de pièces d'une procédure judiciaire au ministère public près la CDBF.

La CDBF sanctionne les personnes justiciables de la cour⁶ ayant commis les infractions définies et réprimées par les articles L. 313-1 à L. 313-14.

Les poursuites devant la CDBF sont exercées par le ministère public, lequel est constitué par le procureur général près la Cour des comptes.

1. – Les dispositions contestées

L'article L. 314-18 comprend trois séries de dispositions.

* En premier lieu, son premier alinéa prévoit que les poursuites devant la CDBF ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale ou de l'action disciplinaire. Par conséquent, une personne peut être poursuivie et condamnée par la CDBF, disciplinairement et pénalement.

Comme le relevait l'exposé des motifs du projet de loi à l'origine de la loi du 25 septembre 1948 : « *En vous proposant de voter la présente loi, le Gouvernement n'entend d'ailleurs pas supprimer cette disposition d'ordre pénal mais instituer des sanctions administratives mieux adaptées à la gravité réelle de la plupart des fautes commises par les fonctionnaires dans leurs actes relatifs à l'exécution des dépenses publiques. (...) De même, à la différence de ce qui est prévu par certaines législations étrangères, et afin de ne déroger en rien au statut des fonctionnaires, le Gouvernement n'a pas voulu que la juridiction dont il vous propose la création puisse infliger des sanctions disciplinaires* »⁷.

* En deuxième lieu, ses deuxième à quatrième alinéas prévoient que les informations détenues par la CDBF peuvent être communiquées, d'une part, à l'autorité administrative ayant le pouvoir disciplinaire et, d'autre part, au

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.

⁶ Ces personnes sont énumérées aux articles L. 312-1 et L. 312-2 du CJF.

⁷ Exposé des motifs du projet de loi n° 1653 déposé le 12 juin 1947.

procureur de la République. Cette communication peut intervenir à différents stades de la procédure et par des voies distinctes :

- lors de l’instruction, le président de la CDBF signale les faits paraissant de nature à justifier une sanction disciplinaire à l’autorité ayant le pouvoir disciplinaire (2^e al.) ;
- lors de l’instruction, le procureur général doit communiquer au procureur de la République les faits susceptibles de constituer des délits ou des crimes (3^e al.) ;
- lorsque la cour statue sur les poursuites, si elle estime qu’une sanction disciplinaire peut être encourue, elle communique le dossier à l’autorité ayant le pouvoir disciplinaire (4^e al.).

* En troisième lieu, son dernier alinéa, introduit par la loi du 12 avril 2000, prévoit à l’inverse une transmission au procureur général près la Cour des comptes, d’office ou à sa demande, de la copie de toute pièce d’une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer l’une des infractions réprimées par la CDBF.

Par ailleurs, même si cette question n’est pas traitée expressément par les dispositions contestées, il convient de mentionner que la règle *non bis in idem* est appliquée de façon prétorienne : la CDBF s’assure qu’aucune amende pour gestion de fait n’a été prononcée par le juge des comptes (Cour des comptes ou chambre régionale ou territoriale des comptes)⁸, et inversement le juge des comptes ne se reconnaît le droit d’infliger une amende au comptable de fait que s’il n’a pas été poursuivi pour les mêmes faits devant la CDBF⁹.

2. – L’examen antérieur de ces dispositions par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a déjà été saisi des dispositions de l’article L. 314-18 du CJF dans leur rédaction actuellement en vigueur, issue de la loi du 12 avril 2000 précitée.

Dans sa décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, il a ainsi jugé :

« Considérant, en troisième lieu, 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 ;

« Considérant qu’en vertu du premier alinéa de l’article L. 314-18 du code des juridictions financières, « les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à

⁸ Voir par ex. CDBF, n° 69-153, 30 septembre 1987, *Relations entre l’EHESS et l’Association Marc Bloch*.

⁹ Voir par ex. C. des c., 3^{ème} ch., n° 22273, 29 mars 1999, *Unité 7 de l’INSERM*.

l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire » ; que ce cumul de poursuites peut conduire à un cumul de sanctions prononcées, d'une part, par la Cour de discipline budgétaire et financière et, d'autre part, par une juridiction pénale ou une autorité disciplinaire ; 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 proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

« Considérant que, toutefois, 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 ; qu'il appartient donc aux autorités juridictionnelles et disciplinaires compétentes de veiller au respect de cette exigence et de tenir compte, lorsqu'elles se prononcent, des sanctions de même nature antérieurement infligées ; que, sous cette réserve, l'article L. 314-18 du code des juridictions financières n'est pas contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines »¹⁰.

Il a en conséquence déclaré l'article L. 314-18 du CJF conforme à la Constitution sous une réserve relative au cumul des sanctions dans la limite du montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

B. – Origine de la QPC et question posée

Poursuivis devant la CDBF, MM. Stéphane R. et Bernard S. ont déposé le 20 janvier 2016 une QPC portant sur les articles L. 311-4, L. 314-1, L. 314-8 et L. 314-18 du CJF. La CDBF a décidé de transmettre la QPC au Conseil d'État.

Dans sa décision, le Conseil d'État a refusé de renvoyer la QPC en ce qu'elle portait sur les articles L. 311-4, L. 314-1 et L. 314-8, le grief tiré de la méconnaissance des exigences d'indépendance et d'impartialité invoqué à leur encontre n'étant pas jugé sérieux.

En revanche, le Conseil d'État a renvoyé la QPC en ce qu'elle porte sur l'article L. 314-18, en considérant « que le grief tiré de ce que les dispositions de l'article L. 314-18 du code des juridictions financières portent ainsi atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe de nécessité des peines et au principe « non bis in idem », soulève une question qui présente un caractère sérieux ».

¹⁰ Décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, M. Stéphane R. et autres (Cour de discipline budgétaire et financière), cons. 35 à 37.

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

A. – La délimitation des dispositions à examiner

Les requérants faisaient valoir, au soutien de leur argumentation relative à la méconnaissance des principes de nécessité des délits et des peines, que le cumul de poursuites et de peines devant la CDBF et devant le juge pénal, autorisé par les dispositions contestées, permet que des mêmes faits qualifiés de manière identique soient réprimés deux fois, en vue de protéger les mêmes intérêts sociaux et alors que les sanctions pécuniaires encourues sont de même nature. Ils indiquaient ainsi que les poursuites devant la CDBF permettent de réprimer des faits qui peuvent être identiques à ceux faisant l'objet d'une répression pénale : l'infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses d'un organisme (art. L. 313-4 du CJF) serait ainsi une condition nécessaire pour la qualification des infractions pénales suivantes : détournement de fonds publics (art. 432-15 du code pénal), commission de faux (art. 441-1 du code pénal), escroquerie (art. 313-1 du code pénal). Ils reconnaissaient en revanche que les sanctions ne relèvent pas du même ordre de juridiction, mais contestaient la pertinence de ce quatrième critère retenu par le Conseil constitutionnel.

L'argumentation des requérants se concentrait exclusivement sur le cumul entre sanction pénale et sanction encourue devant la CDBF, et n'évoquait pas l'éventuel cumul avec des sanctions disciplinaires, non plus que la question de l'éventuelle responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, qui pourrait être engagée pour les mêmes faits devant le juge des comptes (Cour des comptes ou chambre régionale ou territoriale des comptes).

Dès lors, compte tenu de cette argumentation, et selon son habitude, le Conseil constitutionnel a fait le choix de restreindre l'examen de la QPC aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 314-18 du CJF qui autorisent l'exercice « *de l'action pénale* » lorsque des poursuites sont exercées devant la CDBF (par. 3).

B. – Le changement de circonstances justifiant un nouvel examen des dispositions contestées

Alors même que les dispositions contestées ont déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014 précitée, le Conseil d'État a fait le choix de procéder à leur renvoi.

Le Conseil constitutionnel se réserve le droit de se prononcer sur la condition tenant à l'existence d'une précédente décision de sa part, sous réserve d'un changement des circonstances. Il devait donc, en l'espèce, se prononcer sur l'existence d'un changement des circonstances justifiant qu'il procède ou non à un nouvel examen de l'article L. 314-18 du CJF dans sa rédaction en vigueur dans la mesure où cet article a déjà été contrôlé « *dans les motifs et le dispositif* » de sa décision du 24 octobre 2014.

Comme le relevaient les requérants dans leurs secondes observations, « *il est pourtant incontestable que les considérants 22 à 27 de la décision n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du Conseil constitutionnel renouvellent le cadre d'analyse du cumul des poursuites* ». Le Conseil constitutionnel a, dans cette décision, jugé que le cumul de l'application de dispositions instituant des sanctions, lorsque celles-ci sont infligées à l'issue de poursuites différentes en application de corps de règles distincts, peut méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines si différentes conditions sont réunies. Cette évolution jurisprudentielle a été complétée par les récentes décisions n°s 2016-545 QPC et 2016-546 QPC du 24 juin 2016¹¹, à l'occasion desquelles le Conseil a abandonné l'une de ces conditions – celle tirée de ce que les poursuites sont effectuées devant « le même ordre de juridiction ».

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a donc considéré que le changement de la jurisprudence constitutionnelle, résultant des décisions du 18 mars 2015 puis du 24 juin 2016, constituait un changement des circonstances de droit justifiant un nouvel examen de l'article L. 314-18 du CJF (par. 4 et 5).

C. – L'examen du grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines

Selon la motivation de principe du Conseil constitutionnel : « *Aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».* Les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Le principe de nécessité des délits et 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 différente en application de corps de règles distincts » (par. 6).

¹¹ Décisions n°s 2016-545 QPC et 2016-546 QPC du 24 juin 2016, cons. 7.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel n'était pas saisi de dispositions législatives distinctes et incriminant un même comportement en vertu de différents corps de règles. La disposition faisant l'objet de la QPC se contente d'énoncer le principe d'un possible cumul de poursuites pénales et de poursuites devant la CDBF, et par voie de conséquence d'un possible cumul de sanctions.

Au regard de cette disposition, le Conseil constitutionnel était invité par les requérants à opérer un contrôle de la constitutionnalité de la disposition déférée compte tenu du contexte législatif dans lequel elle s'inscrit. Les requérants concluaient à l'inconstitutionnalité de cette disposition dès lors que certains faits pouvaient être poursuivis devant la CDBF et devant une juridiction pénale. Ainsi, selon eux, les faits prévus par l'article L. 313-4 du CJF peuvent constituer l'élément constitutif d'une escroquerie ou se matérialiser par un faux. Ceux prévus par l'article L. 313-6 du CJF peuvent être qualifiés de concussion ou constituer éventuellement un faux ou un détournement de fonds publics.

Si le Conseil constitutionnel avait suivi cette logique de contrôle, il lui aurait appartenu de vérifier si tous les faits susceptibles d'être poursuivis devant la CDBF pouvaient faire l'objet de poursuites sous une qualification pénale et, dans l'affirmative, de vérifier si les conditions posées par sa jurisprudence pour le respect du principe de nécessité des délits et des peines étaient méconnues.

Or, de façon paradoxale au regard d'une telle invitation, les requérants évoquaient uniquement les articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF (alors que d'autres incriminations peuvent être poursuivies devant la CDBF). Ils ne confrontaient par ailleurs pas ces incriminations aux conditions posées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

D'autre part, si le Conseil constitutionnel avait constaté que seulement certains faits objets de poursuites devant la CDBF pouvaient faire l'objet de poursuites également devant une juridiction pénale contrairement au principe de nécessité des délits et des peines, il aurait été contraint de prononcer une abrogation aux effets excessifs.

En réalité, il existait un décalage entre l'argumentation des requérants et la disposition contestée. Lorsqu'il est saisi de deux incriminations, il les contrôle, prises isolément et en tant qu'elles se cumulent, notamment entre elles (voir en ce sens les récentes décisions n^{os} 2016-545 et 2016-546 QPC du 24 juin 2016). En revanche, il ne peut pas se livrer au même contrôle lorsqu'il est seulement saisi, comme en l'espèce, de dispositions qui se bornent à autoriser le cumul d'incriminations.

Aussi, dans la décision du 1^{er} juillet 2016 commentée, le Conseil constitutionnel a contrôlé uniquement les dispositions qui lui était déférées et il a jugé celles-ci constitutionnelles sous réserve qu'elles n'entraînent pas des poursuites pénales et des poursuites devant la CDBF pour les mêmes faits, dans le cadre de la protection du même intérêt social, aboutissant au prononcé de sanctions de même nature. Après avoir relevé que « *les dispositions contestées permettent qu'une personne visée à l'article L. 312-2 du code des juridictions financières, poursuivie devant la cour de discipline budgétaire et financière pour l'une des infractions édictées par les articles L. 313-1 à L. 313-8 du même code, soit également poursuivie devant une juridiction pénale pour une infraction pénale* », le Conseil a formulé la réserve d'interprétation suivante : « *Le principe de nécessité des délits et des peines implique, en tout état de cause, qu'une même personne ne puisse faire l'objet de poursuites différentes conduisant à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux* » (par. 7).

Cette solution s'inscrit ainsi dans la continuité du contrôle « *abstrait* » opéré par le Conseil en ce qui concerne la proportionnalité des peines, lorsqu'il est amené à juger que des dispositions prévoyant une peine sont conformes au principe de proportionnalité des peines sous réserve qu'en cas de cumul de sanctions, le plafond le plus élevé prévu ne soit pas dépassé (sans que soient par avance identifiées les éventuelles sanctions avec lesquelles la sanction contrôlée est susceptible de se cumuler).

Cette solution laisse ouverte la possibilité pour des requérants de saisir le Conseil constitutionnel de dispositions d'incrimination précises pour lesquelles ils estimerait qu'elles répriment deux fois le même comportement de manière contraire au principe de nécessité des délits et des peines.

D. – Le contrôle du respect du principe de proportionnalité des peines

Selon une motivation de principe bien établie : « *Si l'éventualité que soient engagées deux procédures peut conduire à un cumul de sanctions, 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* » (par. 6).

Cette jurisprudence, qui admet la double poursuite et la double condamnation devant une juridiction, ou une autorité disciplinaire, et devant le juge répressif, mais limite le montant cumulé des peines encourues au montant le plus élevé de l'une de ces peines, avait déjà été appliquée lors du précédent examen des dispositions contestées dans la QPC commentée.

Dès lors que les dispositions de l'article L. 314-18 du CJF étaient à nouveau examinées, et qu'elles étaient à nouveau jugées conformes à la Constitution au regard du principe de nécessité des délits et des peines, le Conseil a considéré nécessaire de réitérer la réserve d'interprétation formulée sur le fondement du principe de proportionnalité des peines dans sa décision du 24 octobre 2014 : le cumul des sanctions serait admis dès lors que le montant global des sanctions prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues (par. 8).

Sous les deux réserves d'interprétation, relatives respectivement au cumul de poursuites différentes et au cumul de sanctions pour les mêmes faits, les dispositions contestées ont donc été déclarées conformes à la Constitution.