

Décision n° 2016-599 QPC  
du 2 décembre 2016

(Mme Sandrine A.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 14 septembre 2016 par le Conseil d'État (décision n° 400864 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour Mme Sandrine A. par la SELARL Draï associés, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2016-599 QPC. Cette question est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code des juridictions financières ;
- la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées, pour la requérante, par la SELARL Draï associés, enregistrées les 4 et 20 octobre 2016 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 6 octobre 2016 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Jean-Baptiste Blanc, avocat au barreau de Paris, pour la requérante, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 22 novembre 2016 ;

Au vu des pièces suivantes :

– les notes en délibéré présentées, pour la requérante, par la SELARL Draï associés, enregistrées les 29 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2016 ;

– la note en délibéré présentée par le Premier ministre, enregistrée le 30 novembre 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIVIT :

1. L’article L. 312-1 du code des juridictions financières, dans sa rédaction résultant de la loi du 27 juillet 2011 mentionnée ci-dessus, fixe la liste des personnes justiciables, à raison de leurs fonctions, de la cour de discipline budgétaire et financière et précise celles qui ne le sont pas. Cet article dispose ainsi :

« I.- Est justiciable de la Cour :

« a) Toute personne appartenant au cabinet d’un membre du Gouvernement ;

« b) Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l’État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales ;

« c) Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d’une chambre régionale des comptes ou d’une chambre territoriale des comptes.

« Sont également justiciables de la Cour tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

« II.- Toutefois, ne sont pas justiciables de la Cour à raison des actes accomplis dans l’exercice de leurs fonctions :

« a) Les membres du Gouvernement ;

« b) Les présidents de conseil régional et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 4132-3 à L. 4132-10, L. 4132-13, L. 4132-15, L. 4132-21, L. 4132-22, L. 4132-25, L. 4133-1, L. 4133-2,

L. 4133-4 à L. 4133-8, L. 4231-1 à L. 4231-5 du code général des collectivités territoriales, les vice-présidents et autres membres du conseil régional ;

« c) Le président du conseil exécutif de Corse et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 4424-4 du code général des collectivités territoriales, les conseillers exécutifs ;

« c *bis*) Le président de l'assemblée de Guyane et, quand ils agissent par délégation de celui-ci, les vice-présidents et autres membres de l'assemblée de Guyane ;

« c *ter*) Le président du conseil exécutif de Martinique et, quand ils agissent dans le cadre des articles L. 7224-12 et L. 7224-21 du code général des collectivités territoriales, les conseillers exécutifs ;

« d) Les présidents de conseil général et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 3221-3 et L. 3221-7 du code général des collectivités territoriales, les vice-présidents et autres membres du conseil général ;

« e) Les maires et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 2122-17 à L. 2122-20 et L. 2122-25 du code général des collectivités territoriales, les adjoints et autres membres du conseil municipal ;

« f) Les présidents élus de groupements de collectivités territoriales et, quand ils agissent par délégation du président, les vice-présidents et autres membres de l'organe délibérant du groupement ;

« g) Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et, quand il agit dans le cadre des dispositions de l'article 70 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le vice-président ; le président de l'assemblée de province et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article 173 de la même loi organique, les vice-présidents ;

« h) Le président de la Polynésie française et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article 67 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le vice-président et les ministres ;

« i) Le président du conseil général de Mayotte et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 3221-3 et L. 3221-7 du code général des collectivités territoriales, les vice-présidents et autres membres du conseil général ;

« j) Le président du conseil territorial de Saint-Barthélemy et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article LO 6252-3 du même code, les vice-présidents et autres membres du conseil exécutif ;

« k) Le président du conseil territorial de Saint-Martin et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article LO 6352-3 du même code, les vice-présidents et autres membres du conseil exécutif ;

« l) Le président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article LO 6462-8 du même code, les vice-présidents et autres membres du conseil territorial ;

« m) S'ils ne sont pas rémunérés et s'ils n'exercent pas, directement ou par délégation, les fonctions de président, les administrateurs élus des organismes de protection sociale relevant du contrôle de la Cour des comptes et agissant dans le cadre des dispositions législatives ou réglementaires ;

« n) S'ils ne sont pas rémunérés et s'ils n'exercent pas les fonctions de président, les administrateurs ou agents des associations de bienfaisance assujetties au contrôle de la Cour des comptes ou d'une chambre régionale des comptes.

« Les personnes mentionnées aux a à l ne sont pas non plus justiciables de la Cour lorsqu'elles ont agi dans des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale ».

2. La requérante reproche à cet article de déclarer certains responsables publics non justiciables de la cour de discipline budgétaire et financière et, ainsi, d'instaurer à leur profit une irresponsabilité en matière d'infractions à la législation financière. Il en résulterait une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi et du principe d'égalité devant la loi pénale. Il en résulterait également une méconnaissance de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dans la mesure où cette immunité interdirait que les personnes qui en bénéficient soient tenues de rendre compte de leur action en matière financière.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur l'article L. 312-1 du code des juridictions financières à l'exception des m et n de son paragraphe II.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

4. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». 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.

5. En application de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, peuvent être poursuivis devant la cour de discipline budgétaire et financière les membres de cabinet ministériel, les militaires, les fonctionnaires et agents publics de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, et des établissements publics, ainsi que les administrateurs des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Ne sont, en revanche, pas justiciables de la cour les membres du Gouvernement, les maires, les présidents de conseil départemental ou régional, les présidents de groupements de collectivités territoriales et les autres élus locaux dotés de prérogatives exécutives, lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions ou dans le cadre d'activités qui en constituent l'accessoire.

6. Les dispositions contestées instaurent, pour la répression autre que pénale des manquements aux règles des finances publiques, une différence de traitement entre, d'une part, les membres du Gouvernement et les élus locaux et, d'autre part, les personnes justiciables de la cour de discipline budgétaire et financière.

7. Cependant, en premier lieu, d'une part, les membres du Gouvernement sont collectivement responsables devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution. D'autre part, les maires, les présidents de conseil départemental ou de conseil régional et les présidents de groupements de collectivités territoriales agissent sous le contrôle de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement au sein duquel ils ont été élus ou sur délégation de cet organe. Ces autorités sont donc placées, eu égard à la nature du contrôle auquel elles sont soumises, dans une situation différente de celle des justiciables de la cour de discipline budgétaire et financière mentionnés au paragraphe I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières.

8. En second lieu, en application des articles L. 313-9 et L. 313-10 du même code, les personnes justiciables de la cour de discipline budgétaire et financière ne sont passibles d'aucune sanction si elles peuvent exciper d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique ou, le cas échéant, du ministre ou de l'élu local compétent. Une telle exemption de responsabilité n'est pas envisageable pour les membres du Gouvernement ou les élus locaux, qui ne sont pas soumis à un pouvoir hiérarchique. Par

ailleurs, l'exemption de poursuites dont bénéficient les membres du Gouvernement et les élus locaux est limitée aux actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion d'activités accessoires à ces fonctions. De plus, en application de l'article L. 312-2 du code des juridictions financières, les élus locaux peuvent être poursuivis devant la cour de discipline budgétaire et financière dans trois cas : lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre par un acte de réquisition d'un comptable public et ont conféré un avantage à autrui ; lorsqu'ils ont refusé d'acquitter une somme exigée par la justice ou lorsque leur refus d'exécuter une décision de justice a conduit à la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public.

9. Dès lors, la différence de traitement qui résulte des dispositions contestées est justifiée par une différence de situation. Elle est en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est d'instaurer des sanctions de nature disciplinaire pour les manquements aux règles des finances publiques.

10. Les dispositions contestées ne sont donc pas contraires au principe d'égalité devant la loi.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance de l'article 15 de la Déclaration de 1789 :

11. Aux termes de l'article 15 de la Déclaration de 1789 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

12. Compte tenu des contrôles ou des obligations politiques, administratives ou pénales pesant par ailleurs sur les membres du Gouvernement et les élus locaux pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, le législateur n'a pas méconnu l'article 15 de la Déclaration de 1789 en les exemptant, sauf dans les cas prévus à l'article L. 312-2 du même code, des poursuites devant cette cour pour manquements aux règles des finances publiques.

13. Il résulte de tout ce qui précède que l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, à l'exception des m et n de son paragraphe II, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>.– L'article L. 312-1 du code des juridictions financières, à l'exception des m et n et de son paragraphe II, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, est conforme à la Constitution.

Article 2.– Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 1<sup>er</sup> décembre 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 2 décembre 2016.