



Commentaire

Décision n° 2016-621 QPC du 30 mars 2017

Société Clos Teddi et autre

(Cumul des poursuites pénales et administratives en cas d'emploi illégal d'un travailleur étranger)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 30 décembre 2016 par le Conseil d'État (décision n° 404240 du 28 décembre 2016) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour les entreprises agricoles à responsabilité limitée (EARL) Clos Teddi et Cave Lazzarini, portant sur l'article L. 8253-1 du code du travail, dans sa rédaction résultant de la loi du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Dans sa décision n° 2016-621 QPC du 30 mars 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le premier alinéa de cet article, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Origine et caractères de la contribution spéciale

La loi n° 76-621 du 10 juillet 1976 relative au renforcement de la répression en matière de trafics fut édictée pour renforcer la répression en matière de trafics et d'emplois irréguliers de main d'œuvre étrangère¹.

À cette fin, cette loi a instauré une sanction administrative de nature pécuniaire, conçue pour « *enlever tout intérêt financier à l'emploi irrégulier de main-d'œuvre étrangère* »² et « *supprimer la concurrence déloyale que les employeurs peu scrupuleux font subir aux chefs d'entreprise respectueux de la réglementation sur l'emploi des étrangers* »³. Cette sanction, dénommée

¹ Rapport de M. Antoine Gissinger n° 2185 (Assemblée nationale – V^e législature) du 14 avril 1976 lors de l'examen en première lecture de la loi n° 76-621 du 10 juillet 1976 de renforcement de la répression en matière de trafics et d'emplois irréguliers de main d'œuvre étrangère par l'Assemblée nationale.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

contribution spéciale, était conçue pour s'appliquer aux employeurs d'étrangers sans titre de travail les autorisant à exercer une activité sur le territoire français. Elle était exclusivement dirigée contre les employeurs qui favorisent l'immigration clandestine.

Le montant de cette sanction a été fixé à cinq cents fois le taux horaire du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

Cette sanction a été codifiée à l'article L. 8253-1 du code du travail par la loi du 21 janvier 2008⁴. Son montant a été doublé par la loi du 27 décembre 2008⁵ puis porté à 5 000 fois le taux horaire du minimum garanti par la loi du 29 décembre 2010⁶. La loi du 24 juillet 2006⁷ avait ajouté qu'en cas de réitération, le montant de la contribution spéciale ne pouvait être inférieur à 5 000 fois ce même taux. Ce montant a été porté à 25 000 fois par la loi du 29 décembre 2010.

L'évolution vers un renforcement de la sanction s'est inversée par la suite.

Alors que la contribution spéciale prévue constituait une somme « *plancher* »⁸, la loi du 29 décembre 2012 en a fait un montant « *plafond* », la contribution spéciale pouvant alors être, au plus, égale à 5 000 fois le taux horaire du minimum garanti⁹. Ce montant peut être minoré en cas de non-cumul d'infractions ou de paiement spontané par l'employeur des salaires et indemnités dus au salarié étranger sans titre. Dans ce dernier cas, le montant est, au plus, égal à 2 000 fois ce même taux. Le montant de la sanction en cas de réitération a été pour sa part abaissé de 25 000 à 15 000 fois le taux horaire du minimum garanti et est devenu un montant maximal.

Initialement, la contribution spéciale visait à être « *au moins égale au double de la charge normalement supportée en cas d'introduction régulière de main*

⁴ Loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail.

⁵ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, article 155, modifiant l'article L. 8253-1 du code du travail.

⁶ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, article 78, modifiant l'article L. 8253-1 du code du travail.

⁷ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, article 21, modifiant l'article L. 341-7 du code du travail.

⁸ Voir ainsi CE, 4 mai 2011, *SARL Isa Paris*, n° 346550 : « l'article L. 8253-1 du code du travail se borne à fixer le minimum de la contribution spéciale exigible de l'employeur pour chaque travailleur étranger dépourvu de titre de travail ; que cet article, qui prévoit que le montant de la sanction financière globale est fonction du nombre de travailleurs embauchés ou employés en situation irrégulière, n'interdit pas, au-delà de ce minimum et sous le contrôle du juge administratif, la modulation de cette sanction en fonction de la gravité des comportements réprimés ».

⁹ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, article 42, modifiant l'article L. 8253-1 du code du travail.

d'œuvre »¹⁰ et était destinée à couvrir les frais des rapatriements volontaires¹¹. La disposition prévoyait ainsi que cette contribution s'opérait au bénéfice de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)¹². La loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 est venue préciser le rôle de ce dernier, chargé de constater et de liquider cette contribution, ensuite recouvrée par l'État. Néanmoins, s'il était alors prévu que les sommes étaient intégralement reversées à l'OFII, ce reversement a ensuite été plafonné¹³. Ce reversement a été supprimé par la loi du 29 décembre 2016¹⁴.

La sanction s'applique pour chaque travailleur étranger sans titre de travail, indépendamment de sa situation au regard du droit au séjour.

Le paiement de la contribution spéciale est garanti par un privilège sur les biens meubles et effets mobiliers des redevables, où qu'ils se trouvent¹⁵.

Les donneurs d'ordre sont obligés de vérifier lors de la conclusion d'un contrat pour une opération d'un montant au moins égal à 3 000 euros¹⁶ que leur cocontractant se conforme bien à l'interdiction d'emploi d'étrangers sans titre¹⁷, sous peine d'être tenus solidairement au paiement de la contribution spéciale¹⁸. S'ils en sont informés par la suite par certaines personnes déterminées – syndicat, institution représentative du personnel... – ils doivent enjoindre à leur cocontractant de faire cesser cette situation et résilier le contrat si l'injonction n'est pas suivie d'effet¹⁹.

2. – L'articulation de la contribution spéciale avec les autres sanctions

a. – Les sanctions pénales

¹⁰ M. Antoine Gissinger, rapporteur, avait précédemment rappelé : « *un chef d'entreprise qui introduit un travailleur étranger doit actuellement verser à l'O.N.I. une redevance de 375 francs, plus une contribution forfaitaire de 1000 francs pour un salarié de l'industrie...* », rapport préc.

¹¹ Rapport de M. André Méric, n° 295 (1975-1976), 12 mai 1976, devant le Sénat, en première lecture de la loi n° 76-621 du 10 juillet 1976.

¹² Dénommé Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations avant le décret n° 2009-331 du 25 mars 2009.

¹³ La loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a également ajouté des fais de recouvrement prélevés par l'État.

¹⁴ La loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 36, note simplement le recouvrement des sommes par l'État.

¹⁵ Article L. 8253-2 du code du travail.

¹⁶ Montant porté à 5 000 euros hors taxes par le décret n°2015-364 du 30 mars 2015 (article 13).

¹⁷ Article L. 8254-1 du code du travail.

¹⁸ Article L. 8254-2 du code du travail.

¹⁹ Article L. 8254-2-1 du code du travail

Le code du travail de 1910 prohibait déjà l'emploi, en toute connaissance de cause, d'un étranger non muni du certificat d'immatriculation, et punissait l'employeur d'une amende contraventionnelle²⁰.

L'infraction a été élevée au rang de délit par le code du travail²¹ et sa répression a été progressivement aggravée au fil des lois successives²². Depuis la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, cette infraction, inscrite à l'article L. 8256-2 du code du travail, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Les personnes morales encourent le quintuple de l'amende et la dissolution²³.

Cette sanction est assortie de peines complémentaires, notamment l'interdiction d'exercer pour une durée de cinq ans au plus, l'exclusion des marchés publics ou la confiscation²⁴. Si l'employeur est lui-même étranger, il encourt une peine d'interdiction du territoire français²⁵.

L'infraction pénale est une infraction intentionnelle qui requiert, pour être constituée, la connaissance par l'employeur de la qualité d'étranger du salarié²⁶. Toutefois, l'employeur doit s'informer de la nationalité de celui qu'il embauche et vérifier, dans le cas d'un étranger, s'il est titulaire du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France. Dans le cas contraire, la jurisprudence considère qu'il commet sciemment l'infraction²⁷.

L'amende s'applique autant de fois qu'il y a d'étrangers concernés.

b. – La contribution forfaitaire

Une autre sanction administrative réprimant le fait d'employer des travailleurs étrangers en situation illégale est prévue à l'article L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

²⁰ Articles 64 et 172 du code du travail de 1910.

²¹ Article L. 364-1 du code du travail de 1973, version issue du décret n° 73-1046 du 15 novembre 1973.

²² Article L. 364-1 du code du travail de 1973 ; loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives, article 17 ; loi n°87-518 du 10 juillet 1987 modifiant le code du travail et relative à la prévention et à la lutte contre le chômage de longue durée, article 10 ; loi n° 91-1383 du 31 décembre 1991 renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France, article 19 ; loi n° 93-1313 quinquennale du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, article 34.

²³ Article L. 8256-7 du code du travail, renvoyant aux articles 131-38 et 131-39 du code pénal.

²⁴ Articles L. 8256-3 et L. 8256-4 du code du travail pour les personnes physiques ; article L. 8256-7 du code du travail, renvoyant à l'article 131-39 du code pénal pour les personnes morales.

²⁵ Article L. 8256-6 du code du travail.

²⁶ Cass. crim., 1^{er} octobre 1987, n° 87-80.766.

²⁷ Cass. crim., 29 mars 1994, n° 93-82.178 ; Cass. crim., 20 mai 1992, n° 91-85848 ; Cass. crim., 6 mai 1997, n°96-83.063.

Cet article dispose en effet que « *sans préjudice des poursuites judiciaires qui pourront être engagées à son encontre et de la contribution spéciale au bénéfice de l'Office français de l'immigration et de l'intégration prévue à l'article L. 341-7 du code du travail, l'employeur qui aura occupé un travailleur étranger en situation de séjour irrégulier acquittera une contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine* »²⁸.

Cette contribution forfaitaire peut ainsi se cumuler, le cas échéant, avec la contribution spéciale.

c. – Le cumul de poursuites et de sanctions prévu par le législateur

** Le cumul entre la contribution spéciale et les sanctions pénales*

Lors des débats précédant l'adoption de la loi du 10 juillet 1976 qui a introduit la contribution spéciale, deux députés, soutenus par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, avaient tenté de supprimer par amendement les mots « *sans préjudice des poursuites judiciaires qui pourront être intentées à son encontre...* »²⁹. Il ressort des débats parlementaires que ces députés souhaitaient ainsi que l'employeur ne puisse être soumis à la contribution spéciale en cas de relaxe par la juridiction correctionnelle ou, qu'il puisse en être dispensé si le procureur de la République classait l'affaire pour des raisons d'opportunité. Cet amendement n'a pas été adopté, pour éviter toute ambiguïté sur l'indépendance de la décision administrative vis-à-vis de toute poursuite ou action judiciaire³⁰.

Le juge administratif a confirmé, par la suite, cette interprétation. Selon une jurisprudence classique, des faits constatés par le juge pénal commandant nécessairement le dispositif d'un jugement ayant acquis force de chose jugée s'imposent à l'administration comme au juge administratif. En revanche, la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. Il appartient alors à l'autorité administrative d'apprécier si la

²⁸ Les dispositions de cet article ont été à l'origine introduites par l'article 32 de la loi du 26 novembre 2003 préc.

²⁹ Amendement n° 9 présenté par MM. Bignon et Gerbet, députés.

³⁰ Voir ainsi la réaction de M. Paul Dijoud, secrétaire d'État : « *[n]ous risquons de voir un certain nombre d'employeurs fautifs plaider que la sanction administrative ne leur serait applicable que dans la mesure où une condamnation par les tribunaux serait intervenue* » ; cette indépendance est rappelée dans le rapport de M. André Méric, n° 295, 12 mai 1976, devant le Sénat.

matérialité de ces faits est avérée et, dans l'affirmative, s'ils justifient l'application d'une sanction administrative³¹.

** Le cumul entre la contribution spéciale et la contribution forfaitaire*

Dans sa rédaction applicable au litige, l'article L. 626-1 du CESEDA prévoit que le montant total des sanctions pécuniaires pour l'emploi d'un étranger en situation de séjour irrégulier, prononcées en application de cet article et de l'article L. 8253-1, ne peut excéder le montant des sanctions pénales prévues par les articles L. 8256-2, L. 8256-7 et L. 8256-8 du code du travail (15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale) ou, si l'employeur entre dans le champ d'application de ces articles, le montant des sanctions pénales prévues par le chapitre II du titre II du livre VI du CESEDA (soit 30 000 euros pour les personnes physiques ou 150 000 euros pour les personnes morales).

B. – Origine de la QPC et question posée

L'un des co-gérants de l'EARL Cave Lazzarini et la représentante légale de l'EARL Clos Teddi ont été condamnés pour avoir engagé des salariés étrangers non autorisés à travailler. Parallèlement, l'OFII a notifié à ces sociétés sa décision de leur appliquer la contribution spéciale ainsi que la contribution forfaitaire.

Les deux sociétés ont formé des recours gracieux auprès de l'OFII, qui ont été implicitement rejetés. Elles ont ensuite formé des recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation des décisions de sanction de l'OFII et des décisions implicites rejetant leurs recours gracieux, à l'occasion desquels elles ont soulevé une QPC à l'encontre des articles L. 8253-1 et L. 8256-2 du code du travail et de l'article L. 626-1 du CESEDA.

Par un jugement du 4 octobre 2016, le tribunal administratif de Bastia a joint les requêtes et a décidé de transmettre au Conseil d'État la QPC portant sur le seul article L.8253-1 du code du travail.

Dans sa décision précitée du 28 décembre 2016, le Conseil d'État a décidé de renvoyer cette QPC, considérant que le moyen tiré de ce que l'article L. 8253-1 du code du travail porte atteinte « *au principe de nécessité des délits et des peines, en ce qu'[il] permet le cumul de la contribution spéciale (...) avec la sanction pénale prévue à l'article L. 8256-2, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

³¹ CE, 6 novembre 1989, n° 85627, *société anonyme CARREFOUR* ; CE, 23 mars 2009, n° 313519.

II. – L'examen de la constitutionnalité

Les deux sociétés requérantes soutenaient que les dispositions de l'article L. 8253-1 du code du travail, en ce qu'elles n'excluent pas leur application cumulative avec celle de l'article L. 8256-2 du code du travail et permettent ainsi qu'un employeur soit poursuivi et sanctionné deux fois pour les mêmes faits, sont contraires au principe de nécessité des délits et des peines.

Elles soutenaient également que les dispositions contestées méconnaissaient le principe constitutionnel de proportionnalité, dès lors que le montant cumulé de la contribution spéciale avec la sanction pénale prévue par l'article L. 8256-2 était très largement supérieur à la peine maximale prévue par chacun de ces articles.

Compte tenu de ces griefs, le Conseil constitutionnel était saisi uniquement de la question du cumul de la contribution spéciale avec les sanctions pénales encourues par l'employeur ayant embauché un travailleur étranger sans titre de travail.

Le Conseil constitutionnel a ainsi restreint le champ de la QPC au seul premier alinéa de l'article L.8253-1 du code du travail, qui définit les faits réprimés ainsi que la sanction encourue (paragr. 3).

A. – La jurisprudence constitutionnelle quant aux principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines

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* ».

Le Conseil constitutionnel juge que les exigences qui découlent de l'article 8 de la Déclaration de 1789 (principes de légalité des délits et des peines, de non rétroactivité des peines, de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines) « *ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition* ».

Il convient de distinguer, s'agissant des cas de cumul possibles, le cumul de peines et le cumul de poursuites.

a. – Le cumul de peines

Dès la décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 sur la loi sur les prix et les revenus, le Conseil constitutionnel a jugé que, s'agissant du cumul de peines, l'adage « *non bis in idem* » n'a pas valeur constitutionnelle et qu'il peut donc y être dérogé par une loi³².

Le Conseil constitutionnel a confirmé cette position à plusieurs reprises lors de l'examen de dispositions permettant le cumul de sanctions administratives et pénales. Il applique également cette exigence lorsque les sanctions pouvant se cumuler sont toutes deux administratives³³.

En présence d'un cumul de sanctions, le Conseil constitutionnel réalise un contrôle de proportionnalité et juge ainsi que, « *si l'éventualité d'une double procédure peut ainsi 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* » et « *qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence* ».

Le Conseil constitutionnel rappelle fréquemment cette exigence, sous la forme d'une réserve d'interprétation : tel a été le cas, par exemple, pour le cumul de sanctions pénales et administratives en matière fiscale³⁴ ou celui de sanctions prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière et par les juridictions pénales ou une autorité disciplinaire³⁵.

b. – Le cumul de poursuites

Par sa décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, le Conseil constitutionnel a précisé sa jurisprudence sur le non-cumul des poursuites. Il a indiqué 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 et a admis en l'espèce la coexistence d'un contentieux disciplinaire des médecins devant leurs chambres de discipline et d'un contentieux du contrôle technique devant la

³² Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus, notamment ses articles 1, 3 et 4*, cons. 13

³³ 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.

³⁴ Décision n° 2016-545 QPC du 24 juin 2016, *M. Alec W. et autre (Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale)*, paragr. 24.

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

section des assurances sociales du conseil de l'ordre des médecins. Toutefois, le Conseil a rappelé que lorsque ce cumul est susceptible de conduire à un cumul de sanctions ayant le caractère d'une punition, il appartient aux autorités ou juridictions compétentes d'exercer un contrôle de proportionnalité des peines en vertu de l'article 8 de la Déclaration de 1789 dans les conditions précitées.

* Le Conseil constitutionnel a fait ensuite évoluer sa jurisprudence en ce qui concerne le cumul de poursuites ou d'actions.

Avec la décision n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015³⁶ rendue à propos de la double répression du délit d'initié et du manquement d'initié, le Conseil constitutionnel a légèrement modifié son considérant de principe relatif au principe de nécessité des peines pour juger « *que 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 administrative ou pénale en application de corps de règles distincts devant leur propre ordre de juridiction* ». Puis il a procédé à un quadruple examen à l'issue duquel, il a constaté que les sanctions du délit d'initié et du manquement d'initié ne peuvent être regardées comme de nature différente en application de corps de règles distincts devant leur propre ordre de juridiction. Dès lors, il a jugé que les articles L. 465-1 et L. 621-15 du code monétaire et financier méconnaissent le principe de nécessité des délits et des peines, en ce qu'ils peuvent être appliqués à une personne ou entité autre que celles mentionnées au paragraphe II de l'article L. 621-9³⁷.

Il résulte de cette décision que de « mêmes faits » peuvent faire l'objet de « poursuites différentes » sans méconnaître le principe de nécessité des peines dès lors que l'une des quatre conditions suivantes est remplie :

- les sanctions ne tendent pas à réprimer de mêmes faits qualifiés de manière identique ;
- ces deux répressions ne protègent pas les mêmes intérêts sociaux ;
- ces deux répressions aboutissent au prononcé de sanctions de nature différente (la pesée des sanctions pour l'appréciation de ce critère se faisant notamment au regard de leur sévérité) ;

³⁶ Décision n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015, *M. John L. et autres (Cumul des poursuites pour délit d'initié et des poursuites pour manquement d'initié)*.

³⁷ Cf. aussi, pour d'autres applications de cette jurisprudence, la décision n° 2015-513/514/526 QPC du 14 janvier 2016, *M. Alain D. et autres (Cumul des poursuites pénales pour délit d'initié avec des poursuites devant la commission des sanctions de l'AMF pour manquement d'initié – II)*.

– les poursuites et sanctions prononcées ne relèvent pas du même ordre de juridiction.

Ce dernier critère a été abandonné par les décisions n^{os} 2016-545 QPC et 2016-546 QPC du 24 juin 2016. Désormais, « *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 administrative ou pénale en application de corps de règles distincts* »³⁸.

* Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a précisé sa jurisprudence en ce qui concerne la notion de « *poursuites différentes* ». Dans sa décision précitée du 24 juin 2016, il a ainsi jugé que, dès lors que des poursuites étaient « *complémentaires* » et non « *différentes* », il n'y avait pas lieu de les confronter aux exigences résultant du principe de nécessité des délits et des peines.

S'agissant des pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et les sanctions pénales associées, il a relevé que « *les dispositions de l'article 1729 comme les dispositions contestées de l'article 1741 permettent d'assurer ensemble la protection des intérêts financiers de l'État ainsi que l'égalité devant l'impôt, en poursuivant des finalités communes, à la fois dissuasive et répressive. Le recouvrement de la nécessaire contribution publique et l'objectif de lutte contre la fraude fiscale justifient l'engagement de procédures complémentaires dans les cas de fraudes les plus graves. Aux contrôles à l'issue desquels l'administration fiscale applique des sanctions pécuniaires peuvent ainsi s'ajouter des poursuites pénales dans des conditions et selon des procédures organisées par la loi* ». Il a alors rappelé que « **Le principe de nécessité des délits et des peines ne saurait interdire au législateur de fixer des règles distinctes permettant l'engagement de procédures conduisant à l'application de plusieurs sanctions afin d'assurer une répression effective des infractions.** Ce principe impose néanmoins que les dispositions de l'article 1741 ne s'appliquent qu'aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt. Cette gravité peut résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention ». Il en a conclu que « *La combinaison des exigences constitutionnelles découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et de celles découlant de son article 13 permet que, (...) les contribuables auteurs des manquements les plus graves puissent faire l'objet de procédures complémentaires et de sanctions proportionnées en application de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741* »³⁹.

³⁸ Décisions du 24 juin 2016 n^{os} 2016-545 QPC, M. Alec W. et autre (Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale), paragr. 8 et 2016-546 QPC, M. Jérôme C. [Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale], paragr. 8.

³⁹ Décisions précitées, paragr. 20, 21 et 22.

* En ce qui concerne l'exigence de sanctions de même nature, dans deux décisions du 18 mars 2015⁴⁰ et du 30 septembre 2016⁴¹, une répression administrative prévoyant des amendes d'un montant très élevé (respectivement 10 millions d'euros et 100 millions d'euros) a été jugée équivalente à une répression pénale prévoyant des amendes d'un montant moins élevé mais également des peines d'emprisonnement (2 ans d'emprisonnement).

À l'inverse, dans la décision du 14 janvier 2016, le Conseil constitutionnel a relevé que « *les sanctions pécuniaires pouvant être prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers pour le manquement d'initié à l'encontre d'une personne physique sont identiques à celles encourues devant la juridiction pénale pour le délit d'initié ; qu'en revanche, le juge pénal peut condamner l'auteur d'un délit d'initié à une peine d'emprisonnement lorsqu'il s'agit d'une personne physique* » et que « *lorsque l'auteur d'un délit d'initié est une personne morale, le juge pénal peut prononcer sa dissolution et une amende cinq fois supérieure à celle pouvant être prononcée par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers* ». Il en a conclu « *que les faits prévus et réprimés par les articles précités doivent être regardés comme susceptibles de faire l'objet de sanctions de nature différente* »⁴². Dès lors, il a considéré que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas, en l'espèce, le principe de nécessité des délits et des peines.

De la même manière, il a jugé que devaient être regardées comme de nature différente une répression civile et une répression pénale prévoyant toutes deux la faillite personnelle ou l'interdiction de gérer, dès lors que la répression pénale prévoit également des peines d'amende et d'emprisonnement⁴³.

2. – L'application à l'espèce

Si les sociétés requérantes avaient dénoncé devant le juge *a quo* l'inconstitutionnalité résultant du cumul des sanctions pouvant être prononcées en application des articles L. 8253-1, L. 8256-2 du code du travail et L. 626-1 du CESEDA, elles contestaient uniquement dans leurs observations devant le

⁴⁰ Décision n°2014-453/454 et 2015-462 QPC du 18 mars 2015, *M. John L. et autres (Cumul des poursuites pour délit d'initié et des poursuites pour manquement d'initié)*.

⁴¹ Décision n°2016-572 QPC du 30 septembre 2016, *M. Gilles M. et autres (Cumul des poursuites pénales pour le délit de diffusion de fausses informations avec des poursuites devant la commission des sanctions de l'AMF pour manquement à la bonne information du public)*.

⁴² Décision n° 2015-513/514/526 QPC du 14 janvier 2016, *M. Alain D. et autres (Cumul des poursuites pénales pour délit d'initié avec des poursuites devant la commission des sanctions de l'AMF pour manquement d'initié – II)*, paragr. 12.

⁴³ Décision n° 2016-570 QPC du 29 septembre 2016, *M. Pierre M. (Cumul des poursuites pénales pour banqueroute avec la procédure de liquidation judiciaire et cumul des mesures de faillite ou d'interdiction)*.

Conseil constitutionnel le cumul résultant des deux dispositions précitées du code du travail.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé sa formulation de principe en matière de nécessité des peines et de proportionnalité des peines (paragr. 4).

Puis, selon un raisonnement classique, le Conseil a ensuite présenté les faits réprimés ainsi que la sanction encourue au titre de l'article L. 8253-1 du code du travail (paragr. 5). Il a développé, dans le paragraphe suivant, l'ensemble des sanctions pénales pouvant être encourues à raison des mêmes faits (paragr. 6).

Le Conseil a alors relevé que les sanctions pécuniaires pouvant être prononcées sont « *comparables dans leur montant* » (paragr. 7).

Toutefois, pour déterminer si des sanctions sont « *de nature différente* », il examine également si elles sont d'une sévérité comparable. Il ne s'agit pas, contrairement à ce qu'alléguaient les requérants, de regarder uniquement s'il existe un « point commun » entre ces deux répressions, en l'espèce le fait que les sanctions pécuniaires soient comparables. S'il avait suivi une telle logique, le Conseil constitutionnel aurait censuré les dispositions contestées dans sa décision du 14 janvier 2016 précitée puisque les sanctions pécuniaires encourues étaient identiques en cas de manquement et de délit d'initié. Il a au contraire jugé ces sanctions de nature différente car l'arsenal répressif, dans sa globalité, était bien plus important en cas de condamnation pour délit d'initié. En effet, aux sanctions pécuniaires, s'ajoutait une peine d'emprisonnement. La logique suivie par le Conseil constitutionnel est de considérer qu'une même personne ne peut être poursuivie deux fois pour les mêmes faits quand les deux poursuites ont, en quelque sorte, la même portée.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que le principe de nécessité des délits n'était pas méconnu, dans la mesure où si les amendes encourues en vertu des articles L. 8253-1 et L. 8256-2 du code du travail sont comparables, le second article y ajoute, pour sa part, une peine de cinq ans d'emprisonnement et des peines complémentaires : « *le juge pénal peut condamner l'auteur d'une telle infraction à une peine d'emprisonnement ou, s'il s'agit d'une personne morale, à une peine de dissolution, ainsi qu'à plusieurs peines complémentaires* ». Par conséquent, le Conseil constitutionnel a estimé que « *les faits prévus et réprimés par les articles précités doivent être regardés comme susceptibles de faire l'objet de sanctions de nature différente* » (paragr. 7).

Ce seul motif de distinction suffisait à écarter le grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines, au regard de la question du cumul des poursuites (paragr. 7). Le Conseil constitutionnel n'a dès lors pas eu à se prononcer sur l'identité ou non des intérêts sociaux protégés par ces deux types de sanctions.

En ce qui concerne le cumul de sanction, le Conseil constitutionnel ayant rappelé que « *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* » (paragr. 4), le moyen des requérants fondé sur la méconnaissance du principe de proportionnalité ne pouvait qu'être écarté (paragr. 7).

Après avoir considéré qu'elles ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions du premier alinéa de l'article L. 8253-1 du code du travail, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 (paragr. 8).