



Commentaire

Décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019

M. Nicolas S.

(Cumul de poursuites et de sanctions en cas de dépassement du plafond de dépenses par un candidat à l'élection présidentielle)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 février 2019 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 448 du 19 février 2019) d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Nicolas S., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 3° du paragraphe I de l'article L. 113-1 du code électoral et de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Dans sa décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution, d'une part, le renvoi opéré, par le premier alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, dans sa rédaction résultant de la loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle, au 3° du paragraphe I de l'article L. 113-1 du code électoral et, d'autre part, la première phrase du sixième alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la même loi du 6 novembre 1962, dans la même rédaction.

Dans cette affaire, M. Alain Juppé a estimé devoir s'abstenir de siéger.

I. – Les dispositions contestées

A. – L'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 : la sanction financière du dépassement du plafond des dépenses électorales

La loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel a été adoptée par référendum. Elle a non seulement modifié les articles 6 et 7 de la Constitution mais aussi remplacé l'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du président de la République, par des dispositions ayant également valeur organique, contenues en son article 3.

Ces dispositions, qui n'avaient pas été contrôlées *a priori* par le Conseil constitutionnel dans la mesure où elles avaient été adoptées directement par le

peuple¹, visaient à encadrer l'organisation et le déroulement des opérations électorales, dont elles confiaient le contrôle de la régularité au Conseil constitutionnel. Elles ont été modifiées à de nombreuses reprises depuis lors, et en dernier lieu par la loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions.

* L'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, dans sa rédaction résultant de la loi organique du 28 février 2012 précitée (rédaction contestée en l'espèce : voir *infra*), procède, au premier alinéa de son paragraphe II, à un renvoi vers différentes dispositions du code électoral pour l'organisation de l'élection présidentielle. Ce code n'est ainsi applicable à cette élection que dans la mesure où ce premier alinéa renvoie à certaines de ses dispositions – dans leur rédaction en vigueur à une date fixée à l'article 4 de la même loi du 6 novembre 1962, régulièrement actualisée par le législateur organique.

Ce renvoi à certaines dispositions du code électoral est complété par l'édiction de règles spécifiques à l'élection présidentielle. Ainsi, le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 dispose, en particulier, que « *le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral est fixé à 13,7 millions d'euros pour un candidat à l'élection du Président de la République. Il est porté à 18,3 millions d'euros pour chacun des candidats présents au second tour* ».

En application de l'article L. 52-11 du code électoral, ces montants étaient, jusqu'à l'élection présidentielle de 2012, actualisés chaque année par décret en fonction de l'inflation. Depuis la modification du dernier alinéa de cet article en 2012², les montants applicables sont « gelés » jusqu'à la résorption du déficit public. Concrètement, les plafonds de dépenses de l'élection présidentielle sont donc déterminés en multipliant par 1,23 (coefficient de majoration prévu par le décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales) les montants figurant au deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 3. Ils s'établissent donc respectivement, depuis l'élection présidentielle de 2012, à 16,851 millions d'euros pour le premier tour et à 22,509 millions d'euros pour le second.

¹ Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962*.

² « *Les montants prévus au présent article sont actualisés tous les ans par décret. Ils évoluent comme l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac. Il n'est pas procédé à une telle actualisation à compter de 2012 et jusqu'à l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques est nul. Ce déficit est constaté dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 3 du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil, du 25 mai 2009, relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne* ». Les deux dernières phrases résultent de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Ces dispositions ont été rendues applicables à l'élection présidentielle (par actualisation de la référence faite au code électoral à l'article 4 de la loi du 6 novembre 1962) par la loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 précitée.

Chaque candidat doit déposer son compte de campagne et le faire présenter devant la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés³. Dans les six mois du dépôt des comptes, la CNCCFP a pour mission d'approuver, de réformer ou de rejeter les comptes examinés après une procédure contradictoire. En cas de rejet (par exemple pour dépassement du plafond des dépenses autorisées), le candidat n'a pas droit au remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1 du code électoral et doit en conséquence restituer au Trésor public l'avance forfaitaire de 153 000 euros qui lui a été versée en application du paragraphe V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962.

Le paragraphe II du même article prévoit, en son sixième alinéa, que si la CNCCFP constate un dépassement du plafond des dépenses électorales, **elle fixe une somme, égale au montant du dépassement, que le candidat est tenu de verser au Trésor public**. Sont ainsi transposées à l'élection présidentielle les dispositions de droit commun applicables aux autres élections, prévues au dernier alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral.

Ces dispositions trouvent leur origine, pour l'élection présidentielle, dans la loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001⁴, qui avait confié ce pouvoir de sanction au Conseil constitutionnel, afin de lui conférer – suivant la demande formulée en ce sens par le Conseil lui-même⁵ – « *un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les sanctions applicables à un candidat dont le compte de campagne excède les limites de dépenses autorisées* »⁶. Le législateur organique avait ainsi transposé, en faveur du Conseil, le pouvoir de sanction dont bénéficiait déjà la CNCCFP pour les autres élections. Ce pouvoir a par la suite été transféré à la CNCCFP par la loi organique du 5 avril 2006 précitée, à la différence près qu'elle a remplacé la formule suivant laquelle le Conseil constitutionnel fixait la somme que le candidat est tenu de verser au Trésor public « *dans la limite du montant du dépassement constaté* » par celle suivant laquelle la CNCCFP fixe « *une somme,*

³ La CNCCFP a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Elle examine les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle depuis que la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République lui a transféré cette attribution, auparavant exercée par le Conseil constitutionnel.

⁴ Loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

⁵ Décision n° 95-93 PDR du 8 décembre 1995, *Observations du Conseil constitutionnel relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995*, c du 4 du paragraphe V. Selon le Conseil, l'intervention du législateur organique s'imposait depuis qu'il avait, par la loi organique n° 95-62 du 19 janvier 1995, rendu applicable à l'élection présidentielle le dernier alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral relatif au versement au Trésor public en cas de dépassement du plafond des dépenses : « *Un tel versement forfaitaire et automatique peut porter sur des sommes considérables. Aussi le Conseil constitutionnel estime-t-il qu'un tel versement devrait résulter de son appréciation compte tenu de la nature et de l'importance du manquement* ».

⁶ Rapport n° 2614 (Assemblée nationale – XI^{ème} législature) de M. Bernard Derosier, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 octobre 2000.

égale au montant du dépassement, que le candidat est tenu de verser au Trésor public », déniait ainsi à la commission tout pouvoir de modulation.

Cette dernière formulation est toutefois fidèle à celle retenue, depuis l'origine, par le dernier alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral pour les autres élections soumises au contrôle de la CNCCFP. En l'adoptant, en 1990, le législateur avait souhaité qu'une sanction minimale s'applique systématiquement à tout dépassement, même faible, du plafond de dépenses : il s'agissait de compenser le caractère seulement facultatif de la sanction d'inéligibilité en cas de dépassement du plafond (sanction non applicable au scrutin présidentiel), laquelle était laissée à l'appréciation du juge électoral, en fonction notamment de l'ampleur de ce dépassement⁷.

* Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations électorales et examine les réclamations en qualité de juge de l'élection présidentielle. Depuis la loi organique du 5 avril 2006 précitée, il intervient en cas de recours formé par un candidat contre une décision de la CNCCFP ayant statué sur son compte. Lorsque la contestation porte sur le dépassement du plafond des dépenses électorales, le Conseil considère que le montant du versement fixé par la CNCCFP « *qui présente le caractère d'une sanction, ne saurait être augmenté à la suite du recours du candidat contre la décision de la commission* »⁸.

B. – L'article L. 113-1 du code électoral : le délit de dépassement du plafond des dépenses électorales

L'article L. 113-1 du code électoral sanctionne pénalement différents comportements contraires aux règles instituées par ce même code pour l'élection des députés, des sénateurs (par renvoi de l'article L. 327), des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.

Le 3^o du paragraphe I de cet article, qui faisait seul l'objet de la QPC, prévoit en particulier, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000⁹, que tout candidat à l'une de ces élections qui aura dépassé le plafond des dépenses fixé en application de l'article L. 52-11 du même code, en

⁷ Article L. 118-3 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi du 15 janvier 1990 précitée : « *le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales* ». Voir le rapport n° 892 (Assemblée nationale – IX^{ème} législature) de M. Robert Savy fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 octobre 1989.

⁸ Décision n° 2013-156 PDR du 4 juillet 2013, *Décision du Conseil constitutionnel sur un recours de M. Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques*, cons. 24 (voir *infra*).

⁹ Cette ordonnance n'a pas modifié en substance l'article L. 113-1 du code électoral puisqu'elle s'est limitée à adapter en euros le montant des amendes prévues par ce texte. Les peines encourues au titre des comportements incriminés à l'article L. 113-1 ont été portées, depuis, à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, s'expose à **une peine d'amende de 3 750 euros, à un emprisonnement d'un an ou à l'une de ces deux peines seulement.**

* Ce délit de dépassement du plafond des dépenses électorales a été créé par la loi du 15 janvier 1990 précitée. Son introduction traduisait la volonté du législateur de garantir le respect des règles applicables aux élections au moyen d'un arsenal de sanctions de nature différente (l'inéligibilité du candidat, la sanction pécuniaire déjà évoquée et les sanctions pénales). Ce choix était ainsi implicitement guidé par un cumul possible des sanctions.

* La définition du délit repose sur un élément matériel contenu à la fois dans le texte même de l'article L. 113-1 du code électoral et dans le renvoi opéré vers un autre texte du même code, l'article L. 52-11.

Il en ressort, d'une part, que le comportement incriminé ne peut être reproché qu'à un candidat à l'une des élections visées par le texte.

Le délit est néanmoins également applicable à un **candidat à l'élection présidentielle**, compte tenu du renvoi effectué vers l'article L. 113-1 du code électoral par le premier alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précité (qui mentionne les articles « L. 113 à L. 114 »). Un tel renvoi existe depuis la création, en 1990, de l'article L. 113-1, rendu applicable à l'élection présidentielle par l'article 1^{er} de la loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés (qui renvoyait alors, notamment, aux articles « L. 57 à L. 117 »).

D'autre part, le comportement incriminé est établi dès lors qu'un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté. Le montant de ce plafond est déterminé par l'article L. 52-11 du code électoral en fonction du nombre d'habitants de la circonscription d'élection, sauf dans le cas de l'élection présidentielle, où il est fixé par le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, déjà évoqué.

L'élément moral du délit de dépassement du plafond des dépenses électorales n'a pas été défini par le législateur, contrairement à certains autres comportements incriminés par l'article L. 113-1 du code électoral, comme la minoration d'éléments comptables d'un compte de campagne¹⁰. Au cours des travaux parlementaires, il avait été fait état de ce que le délit pourrait s'appliquer à tout

¹⁰ Suivant le 5^o du paragraphe I de l'article L. 113-1, le candidat doit avoir fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables « *sciemment* » minorés.

candidat qui ne se serait pas conformé aux règles, « *même par inadvertance* »¹¹. Cependant, il découle du principe édicté par le premier alinéa de l'article 121-3 du code pénal qu'en l'absence de précision contraire dans le texte d'incrimination, un délit est intentionnel. Dès lors, seuls les comportements traduisant un dépassement volontaire du plafond des dépenses électorales devraient être passibles de poursuites pénales¹².

Si l'initiative des poursuites pénales revient en premier lieu au ministère public, conformément aux règles du code de procédure pénale (CPP), il convient d'observer que l'article L. 52-15 du code électoral prévoit, en son quatrième alinéa¹³, que la CNCCFP doit transmettre au parquet tout dossier dans lequel elle aurait « *relevé des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-13 et L. 52-16* » de ce code, ce qui inclut le dépassement du plafond de dépenses électorales fixé en application de l'article L. 52-11. On peut y voir une application spéciale du devoir général de dénonciation mis à la charge de « *toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit* », en application du deuxième alinéa de l'article 40 du CPP.

* Précisons, pour finir, que les peines encourues au titre du délit de dépassement du plafond des dépenses électorales se limitaient, dans la version du code électoral applicable à la QPC, aux peines principales d'amende et d'emprisonnement prévues par l'article L. 113-1. Aucune peine complémentaire d'inéligibilité ou, plus largement, d'interdiction des droits civiques, civils et de famille n'était prévue par la loi¹⁴.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2017 précitée, le prononcé de la peine complémentaire d'inéligibilité est, en principe, obligatoire à l'encontre de toute personne coupable de ce délit (11° du paragraphe II de l'article 131-26-2 du code pénal), alors même que la peine d'interdiction des autres droits civiques¹⁵ continue d'être exclue en présence de l'un des comportements visés à l'article L. 113-1 du code électoral.

¹¹ M. Gilbert Millet, *in* compte rendu des débats de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 6 octobre 1989.

¹² En ce sens, voir Coralie Ambroise-Castérot, « Vie politique », *JurisClasseur Lois pénales spéciales*, 22 mars 2018, § 107.

¹³ Alinéa rendu expressément applicable au contrôle des opérations relevant de l'élection présidentielle en vertu du renvoi opéré par le premier alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962.

¹⁴ L'article L. 113-1 du code électoral n'entre pas dans la liste des infractions pour lesquelles de telles peines complémentaires ont été prévues par l'article L. 117 du code électoral.

¹⁵ Comme le droit de vote : article 131-26 du code pénal.

C. – Origine de la QPC et question posée

À la suite de l'élection présidentielle de 2012 dont il avait atteint le second tour, M. Nicolas S. s'était vu notifier une décision de rejet de son compte de campagne par la CNCCFP, le 19 décembre 2012. Après réformation de ce compte, la commission avait constaté que le candidat avait dépassé le plafond des dépenses autorisées. Cette décision avait eu trois conséquences pour le candidat : la perte du bénéfice du remboursement forfaitaire par l'État de ses dépenses électorales¹⁶, l'obligation de restituer l'avance forfaitaire de 153 000 euros dont il avait bénéficié et l'obligation de verser au Trésor public la somme de 363 615 euros correspondant au montant du dépassement du plafond¹⁷.

Dans sa décision n° 2013-156 PDR du 4 juillet 2013 précitée, le Conseil constitutionnel, saisi par le candidat, avait confirmé la décision de la CNCCFP, tout en la réformant sur certains points. Le Conseil avait notamment jugé que le dépassement du plafond atteignait 466 118 euros¹⁸ mais que, le versement au Trésor public présentant le caractère d'une sanction, il n'y avait pas lieu d'en augmenter le montant à la suite du recours du candidat contre la décision de la commission.

En mars 2014, une enquête préliminaire a été ouverte concernant des faits de surfacturation en lien avec la campagne présidentielle de M. Nicolas S. Cette enquête a été suivie, en juin 2014, de l'ouverture d'une information judiciaire visant plusieurs personnes pour faux, usage de faux, abus de confiance et tentative d'escroquerie. L'information a été étendue au chef de financement illégal de campagne électorale, sur le fondement de l'article L. 113-1 du code électoral, par un réquisitoire supplétif.

M. Nicolas S. a été renvoyé devant le tribunal correctionnel pour ce dernier chef de poursuite par une ordonnance du 3 février 2017 du juge d'instruction du tribunal de grande instance de Paris. Cette ordonnance a été confirmée par la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris par un arrêt du 25 octobre 2018. Le requérant a formé un pourvoi en cassation, au soutien duquel il a déposé la QPC ainsi formulée :

« Les dispositions des articles L. 113-1 I 3° du code électoral et 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, en leur rédaction applicable aux faits, en ce qu'elles prévoient que les juridictions correctionnelles peuvent poursuivre et

¹⁶ Le remboursement par l'État est égal au maximum à 47,5 % du montant du plafond (troisième alinéa du paragraphe V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962), soit 10,7 millions d'euros.

¹⁷ La CNCCFP a estimé que les dépenses du candidat s'établissaient à 22 872 615 euros, alors que le plafond était de 22 509 000 euros.

¹⁸ Le Conseil a porté à 22 975 118 euros le montant total des dépenses.

prononcer des sanctions à l'égard de candidats ayant préalablement été sanctionnés pour les mêmes faits de dépassement du plafond des dépenses électorales, méconnaissent-elles l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 relatif au principe de nécessité et de proportionnalité des peines et au principe ne bis in idem qui en découle ensemble l'article 16 de la même Déclaration ? »

Par l'arrêt précité du 19 février 2019, la chambre criminelle de la Cour de cassation a considéré que la question posée présentait un caractère sérieux « *dès lors que l'application des dispositions critiquées est susceptible, lorsque le Conseil constitutionnel a préalablement sanctionné un candidat pour dépassement du plafond des dépenses électorales, de porter atteinte au principe de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines résultant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ».

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

A. – La détermination des dispositions contestées et la délimitation du champ de la QPC

* L'arrêt de la Cour de cassation n'ayant pas précisé dans quelle version les dispositions étaient renvoyées, le Conseil constitutionnel a jugé, conformément à sa jurisprudence habituelle, que « *la question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée* ». Il s'agissait en l'occurrence du 3^o du paragraphe I de l'article L. 113-1 du code électoral dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 19 septembre 2000 et de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 dans sa rédaction résultant de la loi organique du 28 février 2012 précitée (paragr. 1).

* Le requérant soutenait que ces dispositions contrevenaient, en méconnaissance du principe *non bis in idem*, aux exigences de nécessité et de proportionnalité des peines, dans la mesure où elles permettaient selon lui des poursuites et des sanctions pénales à l'égard de candidats à l'élection présidentielle ayant déjà été sanctionnés financièrement pour des faits identiques de dépassement du plafond des dépenses électorales par la CNCCFP et, en cas de recours, par le Conseil constitutionnel.

Comme il le fait fréquemment, le Conseil a procédé à une restriction du champ de la QPC, afin de ne statuer que sur les dispositions contestées par le requérant.

En l'espèce, compte tenu du mode de rédaction retenu par le législateur organique au paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 (un renvoi à un bloc

d'articles, en particulier les articles « L. 113 à L. 114 », plutôt qu'une énumération article par article), il a jugé que la QPC portait, d'une part, sur « *le renvoi opéré, par le premier alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, au 3° du paragraphe I de l'article L. 113-1 du code électoral* » et, d'autre part, sur la première phrase du sixième alinéa du paragraphe II du même article 3 (paragr. 5). Comme dans la décision n° 2019-782 QPC rendue le même jour que la décision objet du présent commentaire¹⁹, le Conseil constitutionnel a ainsi innové dans la détermination des dispositions contestées, en décidant de se prononcer sur un renvoi à la disposition précisément en cause (le renvoi au 3° de l'article L. 113-1 du code électoral²⁰), plutôt que sur un ensemble de dispositions auxquelles le législateur avait globalement renvoyé. Ainsi, le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer sur la constitutionnalité de l'application à l'élection présidentielle des articles L. 113 et L. 114 et des autres dispositions de l'article L. 113-1 du code électoral, qui n'étaient nullement contestés par le requérant.

Cette solution ne constitue en revanche pas un revirement de jurisprudence quant au refus du Conseil constitutionnel d'accepter de contrôler une combinaison de dispositions législatives. Alors que cela lui a parfois été suggéré par le juge du filtre, le Conseil a refusé d'adopter une telle logique qui aurait pour effet de réduire très fortement la portée d'une déclaration de constitutionnalité, toute disposition pouvant à nouveau être contestée dès lors qu'elle est combinée avec une autre disposition²¹.

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

De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge que « *Selon les dispositions combinées du troisième alinéa de l'article 23-2 et du troisième alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 [portant loi organique sur le Conseil constitutionnel], le Conseil constitutionnel ne peut être saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à une disposition qui a déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision*

¹⁹ Décision n° 2019-782 QPC du 17 mai 2019, *Madame Élise D. (Déductibilité de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune des dettes du redevable à l'égard de ses héritiers ou de personnes interposées)*, paragr. 7.

²⁰ En revanche, conformément à sa jurisprudence habituelle (voir par exemple la décision n° 2017-676 QPC du 1^{er} décembre 2017, *Mme Élise D. [Déductibilité des dettes du défunt à l'égard de ses héritiers ou de personnes interposées]*, paragr. 8), le Conseil a écarté du champ de la QPC le 3° du paragraphe I de l'article L. 113-1 du code électoral : en pareil cas, la disposition pertinente à contrôler est celle, régissant la matière objet de la QPC, qui procède au renvoi vers d'autres dispositions régissant une autre matière, et non l'inverse. Rappelons que l'article L. 113-1 régit de nombreux autres scrutins et qu'il n'est applicable à l'élection présidentielle qu'en raison du renvoi opéré par le premier alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962.

²¹ Voir, en particulier, les décisions du 7 juillet 2017 n° 2017-642 QPC, *M. Alain C. (Exclusion de certaines plus-values mobilières de l'abattement pour durée de détention)* et n° 2017-643/650 QPC, *M. Amar H. et autre (Majoration de 25 % de l'assiette des contributions sociales sur les revenus de capitaux mobiliers particuliers)*.

du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances »²².

Quoique cela n'ait été relevé ni par le juge du filtre, ni par les parties, le Conseil constitutionnel avait déjà spécialement examiné les dispositions – de nature organique – du premier alinéa et de la première phrase du sixième alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962. Dans sa décision n° 2006-536 DC du 5 avril 2006²³, il avait déclaré ces dispositions conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de cette décision. Or, le Conseil a constaté que ces dispositions étaient identiques à celles contestées par le requérant dans la présente QPC (paragr. 7).

Toutefois, comme le Conseil constitutionnel l'a relevé dans la décision objet du présent commentaire, « *depuis cette déclaration de conformité* », il « *a jugé, dans ses décisions du 24 juin 2016*²⁴ [...], *que, dans certaines hypothèses, le principe de nécessité des délits et des peines pouvait faire obstacle à des cumuls de poursuites* » (paragr. 8). Ces deux décisions correspondent en effet aux dernières évolutions de la jurisprudence constitutionnelle sur le principe *non bis in idem*. Dès lors, le Conseil a considéré que ces décisions constituaient un changement des circonstances justifiant le réexamen des dispositions contestées (même paragr.).

C. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines

1. – La jurisprudence constitutionnelle sur le principe *non bis in idem*

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* ». Sur le fondement des principes de nécessité et de proportionnalité des délits et de peines découlant de cet article, le Conseil constitutionnel a progressivement développé une jurisprudence visant à soumettre à plusieurs conditions le cumul de sanctions ayant le caractère d'une punition (sanctions

²² Voir en dernier lieu la décision n° 2018-749 QPC du 30 novembre 2018, *Société Interdis et autres (Déséquilibre significatif dans les relations commerciales II)*, paragr. 4.

²³ Décision n° 2006-536 DC du 5 avril 2006, *Loi organique relative à l'élection du Président de la République*.

²⁴ Décisions du 24 juin 2016 n°s 2016-545 QPC, *M. Alec W. et autre (Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale)* et 2016-546 QPC, *M. Jérôme C. (Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale)*. Ces deux décisions avaient elles-mêmes été prises à la faveur d'un changement de circonstances fondé sur la 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)*. Voir également, pour un exemple de changement de circonstances fondé sur ces décisions, la décision n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016, *M. Stéphane R. et autre (Procédure devant la cour de discipline budgétaire et financière)*, paragr. 5. Voir *infra* la présentation de ces différentes décisions.

pénales, administratives, disciplinaires, *etc.*), ainsi que le cumul de poursuites tendant à de telles sanctions²⁵.

Cette jurisprudence recouvre trois aspects.

a. – En premier lieu, le Conseil constitutionnel juge, s’agissant du **cumul des sanctions**, « *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* » – ces termes devant être compris comme désignant le montant maximal de la sanction encourue la plus élevée et comme ne s’appliquant qu’à un cumul de sanctions de même nature²⁶. Le Conseil précise, parfois sous forme de réserve d’interprétation, « *qu’il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence* »²⁷.

Cette réserve d’interprétation fixe ainsi un plafond à la répression résultant du cumul des sanctions, puisqu’elle ne saurait excéder le niveau maximum de répression prévu par la plus élevée des deux sanctions en cause. Elle a plusieurs fois été réitérée depuis lors, qu’il s’agisse du cumul de sanctions administrative et pénale²⁸ ou disciplinaire et pénale²⁹ ou du cumul de deux sanctions administratives³⁰.

Toutefois, dès lors que cette exigence constitutionnelle de plafonnement est applicable à tout cumul de sanctions d’un même fait, le Conseil constitutionnel s’est contenté, dans les cas de cumul de poursuites différentes les plus récemment jugés, de rappeler cette exigence dans la formulation de principe résultant de l’article 8 de la Déclaration de 1789, sans éprouver le besoin d’assortir formellement les dispositions contestées d’une réserve d’interprétation³¹.

²⁵ Lorsqu’au moins l’une des deux sanctions ne présente pas le caractère d’une punition, cette jurisprudence n’est pas applicable : voir par exemple, récemment, la décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, *Loi relative à la protection des données personnelles*, paragr. 36.

²⁶ Décision n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016 précitée, paragr. 8.

²⁷ Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, cons. 22.

²⁸ Voir, par exemple, les décisions n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, *Loi de finances pour 1998*, cons. 41 et 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. 8 et 9.

²⁹ Décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, *M. Stéphane R. et autres (Cour de discipline budgétaire et financière)*, cons. 36 et 37.

³⁰ 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.

³¹ Voir par exemple la 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)*.

b. – En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a progressivement³² forgé une jurisprudence **interdisant le cumul de poursuites de nature similaire**.

Dans son dernier état, cette jurisprudence se matérialise dans la formulation de principe suivante : « *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* »³³.

Pour que de « *mêmes faits* » puissent faire l'objet d'un cumul de poursuites sans méconnaître le principe de nécessité des peines, c'est-à-dire pour que ces poursuites soient jugées « *différentes* », il faut qu'au moins l'une des trois conditions suivantes soit remplie. Si, à l'inverse, aucune n'est remplie, il s'agit de poursuites similaires, prohibées par ce principe et donc contraires à la Constitution³⁴.

1^{er} critère : Les sanctions ne tendent pas à réprimer de mêmes faits qualifiés de manière identique. Par exemple, le Conseil a jugé que deux dispositions du code monétaire et financier « *définissent et qualifient de la même manière le manquement d'initié et le délit d'initié* »³⁵ et que deux autres dispositions du même code « *tendent [...] à réprimer les mêmes faits. Elles définissent et qualifient de la même manière le manquement et le délit de diffusion de fausses informations* »³⁶.

2^{ème} critère : Ces deux répressions ne protègent pas les mêmes intérêts sociaux. Telle est la conséquence de la référence, dans la formulation de principe, à des « *corps de règles distincts* », qui vise ainsi la finalité poursuivie par les dispositions en cause.

Le Conseil a par exemple jugé que « *la répression du manquement de diffusion de fausses informations et celle du délit de diffusion de fausses informations*

³² Décisions n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, *M. Laurent D. (Discipline des médecins)*, cons. 3 ; décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014 précitée, cons. 35 ; n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015 précitée, cons. 19 ; 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)* ; n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016 précitée ; n°s 2016-570 QPC et 2016-573 QPC du 29 septembre 2016, *M. Pierre M. et M. Lakhdar Y. (Cumul des poursuites pénales pour banqueroute avec la procédure de redressement ou de liquidation judiciaire et cumul des mesures de faillite ou d'interdiction prononcées dans ces cadres)* ; 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)*.

³³ Cf., par exemple, décision n° 2016-621 QPC du 30 mars 2017 précitée, paragr. 4.

³⁴ Jusqu'aux décisions précitées n° 2016-545 QPC et n° 2016-546 QPC, une quatrième condition était prévue, relative au fait que les poursuites et sanctions prononcées ne relèvent pas du même ordre de juridiction. Cette condition a été abandonnée par ces décisions.

³⁵ Décision n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015 précitée, cons. 24.

³⁶ Décision n° 2016-572 QPC du 30 septembre 2016 précitée, paragr. 9.

poursuivent une seule et même finalité de protection du bon fonctionnement et de l'intégrité des marchés financiers. Ces répressions d'atteintes portées à l'ordre public économique s'exercent dans les deux cas non seulement à l'égard des professionnels, mais également à l'égard de toute personne ayant diffusé une information fausse ou trompeuse. Ces deux répressions protègent en conséquence les mêmes intérêts sociaux »³⁷.

À l'inverse, quoique de façon seulement implicite, la décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013 précitée, relative à la discipline des médecins, distingue le contentieux disciplinaire général et celui du contrôle technique de la sécurité sociale, en relevant que le premier tend au « *maintien des principes de moralité, de probité, de compétence et de dévouement indispensables à l'exercice de la médecine* » et à l'observation « *des devoirs professionnels, ainsi que des règles édictées par le code de déontologie* », tandis que le second vise à réprimer des « *fautes, abus, fraudes et tous faits intéressant l'exercice de la profession* »³⁸.

3^{ème} critère : Ces deux répressions peuvent aboutir au prononcé de sanctions de nature différente. La pesée des sanctions pour l'appréciation de cette condition se fait notamment compte tenu de leur sévérité.

Le Conseil constitutionnel a ainsi pu juger que les dispositions du code monétaire et financier relatives aux poursuites pour délit d'initié et pour manquement d'initié méconnaissent le principe de nécessité des délits et des peines, au motif notamment que les sanctions punissant ce délit et ce manquement ne pouvaient « *être regardées comme de nature différente* » et étaient susceptibles de se cumuler³⁹. Ainsi, la sanction du délit d'initié d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 1 500 000 euros d'amende n'a pas été considérée comme d'une nature différente des pénalités financières dont dispose l'Autorité des marchés financiers (AMF), qui pouvaient atteindre dix millions d'euros, voire le décuple du montant des profits éventuellement réalisés, et qui devaient être prononcées en fonction de la gravité des manquements commis et en relation avec les avantages ou les profits éventuellement tirés de ces manquements (alors que le juge pénal doit, lui, prononcer la peine, en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur)⁴⁰.

Le Conseil a statué dans le même sens à propos du délit et du manquement de diffusion de fausses informations, le premier étant notamment puni d'une peine de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 500 000 euros, tandis que

³⁷ *Ibid.*, paragr. 10.

³⁸ Décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013 précitée, cons. 4 et 5.

³⁹ 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)*, cons. 19 à 28.

⁴⁰ *Ibid.*, cons. 26.

le second encourait une sanction pécuniaire de 100 millions d'euros, pouvant être portée au décuple du montant des profits éventuellement réalisés⁴¹.

À l'inverse, dans la mesure où l'infraction du code pénal relative au délit d'initié prévoyait, pour les personnes physiques, une « peine d'emprisonnement » (en l'occurrence de deux ans) et une amende identique à celle susceptible d'être prononcée par l'AMF et, pour les personnes morales, une peine de dissolution et d'amende cinq fois supérieure à celle encourue devant l'AMF, le Conseil constitutionnel a estimé que les faits réprimés par ce délit et les poursuites en manquement devant cette autorité faisaient « *l'objet de sanctions de nature différente* » et que le cumul de poursuites n'était dès lors pas contraire au principe de nécessité des délits et des peines⁴².

Il a jugé de même s'agissant des poursuites pénales pour banqueroute et des poursuites civiles pour faillite personnelle : « *les sanctions de faillite personnelle ou d'interdiction de gérer pouvant être prononcées par le juge civil ou commercial [pour les manquements en cause] sont identiques à celles encourues devant la juridiction pénale pour les mêmes manquements constitutifs du délit de banqueroute. En revanche, le juge pénal peut condamner l'auteur de ce délit à une peine d'emprisonnement [de cinq ans] et à une peine d'amende, ainsi qu'à plusieurs autres peines complémentaires d'interdictions* »⁴³. Les sanctions étaient ainsi de nature différente.

Dans le même sens, le Conseil a jugé qu'étaient de nature différente les sanctions susceptibles d'être prononcées à l'issue des poursuites pénales et administratives en cas d'emploi illégal d'un travailleur étranger, dans la mesure où le juge pénal pouvait, notamment, prononcer des peines d'emprisonnement (de cinq ans)⁴⁴.

Par ailleurs, dans sa décision n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016, dans la mesure où il était saisi d'une disposition énonçant un possible cumul de poursuites, et non de dispositions prévoyant une incrimination, le Conseil constitutionnel a privilégié la solution de l'édiction d'une réserve d'interprétation, aux termes de laquelle : « *Ces cumuls éventuels de poursuites et de sanctions doivent, en tout état de cause, respecter le principe de nécessité des délits et des peines, qui implique 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*

⁴¹ Décision n° 2016-572 QPC du 30 septembre 2016 précitée, paragr. 11 et 12.

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)*, cons. 11 à 13.

⁴³ Décisions n°s 2016-570 QPC et 2016-573 QPC du 29 septembre 2016 précitées, respectivement paragr. 7 et 12.

⁴⁴ Décision n° 2016-621 QPC du 30 mars 2017 précitée, paragr. 7.

de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux »⁴⁵. En l'espèce, le Conseil a mis à la charge des autorités de poursuite le soin de faire respecter les exigences résultant de sa jurisprudence relative au principe *non bis in idem*.

c. – En dernier lieu, le Conseil constitutionnel a également développé une jurisprudence propre aux **cumuls de poursuites lorsque celles-ci sont de nature complémentaire**.

Dans ses décisions précitées n^{os} 2016-545 QPC et 2016-546 QPC 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 trois conditions précitées exigées par le principe de nécessité des délits et des peines. En l'espèce, était en cause le cumul des pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et des sanctions pénales associées prévues par les articles 1729 et 1741 du code général des impôts (CGI).

Le Conseil a jugé que ces dispositions, prises isolément, n'étaient pas contraires au principe de nécessité des délits et des peines, sous la réserve, toutefois, que les dispositions de l'article 1741 ne permettent pas qu'un contribuable qui a été déchargé de l'impôt par une décision juridictionnelle devenue définitive pour un motif de fond puisse être pénalement condamné pour fraude fiscale⁴⁶.

Le Conseil s'est ensuite prononcé sur l'application combinée de ces dispositions. Il a tout d'abord constaté qu'elles étaient susceptibles de s'appliquer aux mêmes personnes pour les mêmes faits : « *Les insuffisances volontaires de déclaration d'éléments servant à la détermination de l'assiette de l'impôt et à sa liquidation sont réprimées par l'article 1729 et par les dispositions contestées de l'article 1741. Ce dernier article précise que les sanctions qu'il prévoit s'appliquent "sans préjudice des dispositions particulières relatées dans la présente codification" et "indépendamment des sanctions fiscales applicables" »*⁴⁷.

Après avoir cité l'article 13 de la Déclaration de 1789, dont découle l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, le Conseil a ensuite exposé les finalités des procédures et sanctions contestées. En particulier, les dispositions de l'article 1729 du CGI « *visent à garantir la perception de la contribution commune et à préserver les intérêts financiers de l'État. Elles assurent le bon fonctionnement du système fiscal qui repose sur la sincérité et*

⁴⁵ Décision n^o 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016 précitée, paragr. 8. Pour une réserve d'interprétation dans le même sens : décision n^o 2016-572 QPC du 30 septembre 2016 précitée, paragr. 16.

⁴⁶ Décisions n^{os} 2016-545 QPC et 2016-546 QPC du 24 juin 2016 précitées, paragr. 13.

⁴⁷ *Ibidem*, paragr. 15.

l'exactitude des déclarations souscrites par les contribuables »⁴⁸. Les dispositions de l'article 1741, quant à elles, visent « à garantir l'accomplissement volontaire par les contribuables de leurs obligations fiscales. Les poursuites engagées sur le fondement de l'article 1741 ont un caractère public qui leur confère une exemplarité et une portée dissuasive supplémentaire pour l'ensemble des personnes susceptibles de manquer frauduleusement à leurs obligations fiscales »⁴⁹.

Dès lors, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions contestées « 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 » et que « 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 », de sorte qu'« 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 »⁵⁰.

Le Conseil a déduit de cet examen que l'application combinée des dispositions contestées respectait le principe de nécessité des délits et des peines, sous une réserve d'interprétation selon laquelle les dispositions pénales de l'article 1741 ne doivent s'appliquer « qu'aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt », cette gravité pouvant « résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention »⁵¹.

Récemment, dans sa décision n° 2018-745 QPC du 23 novembre 2018, le Conseil constitutionnel a retenu des motifs analogues au sujet des dispositions de l'article 1728 et 1741 du CGI relatives aux sanctions fiscales et pénales applicables à l'omission déclarative⁵².

L'inspiration qui anime cette jurisprudence particulière est que, même si les poursuites sont exercées par des autorités différentes et peuvent conduire à des sanctions de nature distincte, le législateur a entendu articuler ces deux modes de poursuites autour de la même finalité répressive. C'est en réalité la même poursuite qui se déploie selon un ou deux degrés, en fonction de la gravité des

⁴⁸ *Ibidem*, paragr. 18.

⁴⁹ *Ibidem*, paragr. 19.

⁵⁰ *Ibidem*, paragr. 20.

⁵¹ *Ibidem*, paragr. 21. Le Conseil constitutionnel a ensuite appliqué cette jurisprudence aux mêmes dispositions du CGI, dans une autre rédaction, dans sa décision n° 2016-556 QPC du 22 juillet 2016, *M. Patrick S. (Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale II)*.

⁵² Décision n° 2018-745 QPC du 23 novembre 2018, *M. Thomas T. et autre (Pénalités fiscales pour omission déclarative et sanctions pénales pour fraude fiscale)*.

faits reprochés, ce dont rend compte la réserve d'interprétation relative « *aux cas les plus graves* » des manquements réprimés.

2. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé sa formule de principe concernant les normes constitutionnelles de référence applicables, c'est-à-dire le principe de nécessité des délits et des peines et le principe de proportionnalité des peines, tous deux garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁵³, le Conseil constitutionnel a fait application des critères qu'il a dégagés en présence de dispositions susceptibles de conduire à des poursuites similaires.

À la différence des décisions n^{os} 2016-545 QPC et 2016-546 QPC ou, plus récemment, de la décision n^o 2018-745 QPC, le Conseil n'était en effet pas saisi, en l'espèce, de dispositions organisant un système de poursuites complémentaires.

Dès lors, il a opéré un contrôle « classique » du respect du principe *non bis in idem* afin de s'assurer que les dispositions contestées ne réprimaient pas de « *mêmes faits* », soit le dépassement du plafond des dépenses électorales, alors même qu'elles protégeraient les mêmes intérêts sociaux et pourraient aboutir au prononcé de sanctions de même nature.

Le Conseil constitutionnel a jugé que deux des trois conditions étaient satisfaites en l'espèce, sachant qu'il suffisait qu'au moins l'une d'entre elles le soit pour conclure à la conformité à la Constitution des dispositions contestées.

* La première condition permettant de conclure à l'absence d'inconstitutionnalité, relative à l'absence d'identité des faits réprimés, n'était pas remplie compte tenu de la définition et de la qualification que les dispositions contestées donnaient aux faits en cause, l'une et l'autre faisant référence à un dépassement du (même) plafond de dépenses électorales pour fonder les sanctions applicables. Après avoir présenté les faits réprimés ainsi que les sanctions encourues en application des dispositions contestées du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 (paragr. 10), le Conseil a donc relevé que ces dispositions tendaient « *à réprimer de mêmes faits qualifiés de manière identique* » (paragr. 11).

* Il a en revanche considéré que le critère tenant à la protection d'intérêts sociaux

⁵³ Rappelons que, dans sa décision n^o 2013-156 PDR du 4 juillet 2013 précitée, le Conseil constitutionnel avait jugé que le versement d'un montant fixé par la CNCCFP en cas de dépassement du plafond de dépenses électorales par un candidat à l'élection présidentielle « *présente le caractère d'une sanction* » et qu'il « *ne saurait être augmenté [par le Conseil constitutionnel] à la suite du recours du candidat contre la décision de la commission* » (décision n^o 2013-156 PDR du 4 juillet 2013 précitée, cons. 24). Il en résultait nécessairement que ce versement est une sanction ayant le caractère d'une punition.

distincts était quant à lui satisfait.

Il a constaté que la sanction financière prononcée par la CNCCFP intervient « à l'issue de l'examen par cette commission, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, des comptes de campagne de chacun des candidats à l'élection du Président de la République » (paragr. 12). Elle s'inscrit en effet dans un contentieux propre à l'élection présidentielle et, plus précisément, au financement de celle-ci. Ce contentieux est objectif, en ce que tous les candidats sont tenus de présenter un compte de campagne, contrôlé par la CNCCFP, quel qu'ait été leur comportement pendant la campagne et indépendamment des éventuelles contestations de l'élection elle-même. Le Conseil a ajouté qu'« en conférant à cette sanction un caractère systématique et en prévoyant que son montant est égal au dépassement du plafond des dépenses électorales, le législateur a entendu assurer le bon déroulement de l'élection du Président de la République et, en particulier, l'égalité entre les candidats au cours de la campagne électorale » (même paragr.). Le législateur a en effet sanctionné le candidat à la hauteur – ni plus, ni moins – de la rupture d'égalité dans la compétition électorale qui résulte du dépassement du plafond de dépenses.

Le Conseil constitutionnel a jugé, en revanche, que l'intérêt social défendu par les sanctions pénales se distinguait à la fois par sa généralité et par sa finalité : « en instaurant une répression pénale des mêmes faits, qui exige un élément intentionnel et permet de tenir compte des circonstances de l'infraction et d'adapter la sévérité de la peine à la gravité de ces faits, le législateur a entendu sanctionner les éventuels manquements à la probité des candidats et des élus » (même paragr.).

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a utilisé pour la première fois de façon explicite le critère relatif aux intérêts sociaux protégés pour établir la différence entre deux dispositifs de poursuite. Jusqu'alors, il ne l'avait en effet mis en œuvre que pour assimiler à des sanctions quasi-pénales les pouvoirs de sanction pécuniaire confiés à l'AMF ou certaines sanctions prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)⁵⁴.

* Ce critère n'était toutefois pas le seul décisif dans la présente décision puisque le Conseil a jugé que le troisième et dernier critère, tenant à la différence de nature des sanctions encourues, était également rempli.

Après avoir souligné que « la sanction prononcée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est une pénalité financière, strictement égale au montant du dépassement constaté » (paragr. 13),

⁵⁴ Respectivement : décisions n° 2016-572 QPC du 30 septembre 2016 et n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016 précitées.

le Conseil constitutionnel a considéré que « *sa nature est donc différente de la peine d'emprisonnement encourue par le candidat poursuivi pour le délit de dépassement du plafond des dépenses électorales* » (même paragr.). La position du Conseil se situe ici dans la droite ligne des décisions qui l'ont conduit, en dehors des précédents relatifs aux sanctions pécuniaires particulièrement importantes susceptibles d'être prononcées par l'AMF⁵⁵, à systématiquement conclure à l'existence de sanctions de nature différente lorsque l'une d'entre elles comportait une peine d'emprisonnement⁵⁶. En l'espèce, s'agissant d'élections politiques, il devait *a fortiori* être tenu compte de la dimension infamante d'une condamnation à une peine d'emprisonnement, laquelle ne peut ainsi guère apparaître comme équivalente à une sanction financière. En outre, comme indiqué ci-dessus, s'agissant de la sanction prononcée par la CNCCFP, le législateur a retenu une somme à verser strictement égale au dépassement du plafond constaté : la sanction répond ainsi « par équivalent » au comportement reproché à l'intéressé et peut tout aussi bien aboutir à un faible montant qu'à une somme élevée.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil constitutionnel a conclu que les deux répressions prévues par les dispositions contestées relevaient « *de corps de règles qui protègent des intérêts sociaux distincts aux fins de sanctions de nature différente* » (paragr. 14).

Par suite, il a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines et conclu à la conformité des dispositions contestées à la Constitution (paragr. 15).

⁵⁵ Pour rappel, ces sanctions n'avaient pas été jugées moins sévères que les peines d'emprisonnement dont dispose le juge pénal compte tenu des montants financiers qu'elles pouvaient atteindre (décisions n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC et n° 2016-572 QPC précitées).

⁵⁶ En ce sens, voir les décisions QPC n°s 2015-513/514/526, 2016-570, 2016-573 et 2016-621 précitées.