

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

(M. Stéphane R. et autre)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 15 avril 2016 par le Conseil d'État (décision n° 396696 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question est posée d'une part pour M. Stéphane R., par Mes Nicolas Baverez, Nicolas Autet et Jean-Etienne Giamarchi, avocats au barreau de Paris, et d'autre part pour M. Bernard S., par Me Thierry Dal Farra, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2016-550 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 314-18 du code des juridictions financières.

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° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
- les décisions du Conseil constitutionnel n^{os} 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015, 2016-545 QPC et 2016-546 QPC du 24 juin 2016 ;
- 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 M. Stéphane R. par Mes Autet, Baverez et Giamarchi, enregistrées les 9 et 24 mai 2016 ;
- les observations présentées pour M. Bernard S. par Me Dal Farra, enregistrées le 9 mai 2016 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 9 mai 2016 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Baverez pour M. Stéphane R., Me Dal Farra pour M. Bernard S. et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 21 juin 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. L’article L. 314-18 du code des juridictions financières, qui figure dans le titre I^{er} du livre III de ce code consacré à la cour de discipline budgétaire et financière, prévoit, dans sa rédaction résultant de la loi du 12 avril 2000 mentionnée ci-dessus : « Les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à l’exercice de l’action pénale et de l’action disciplinaire.

« Si l’instruction permet ou a permis de relever à la charge d’une personne mentionnée à l’article L. 312-1 des faits qui paraissent de nature à justifier une sanction disciplinaire, le président de la Cour signale ces faits à l’autorité ayant pouvoir disciplinaire sur l’intéressé. Cette autorité doit, dans le délai de six mois, faire connaître au président de la Cour par une communication motivée les mesures qu’elle a prises.

« Si l’instruction fait apparaître des faits susceptibles de constituer des délits ou des crimes, le procureur général transmet le dossier au procureur de la République dans les conditions prévues à l’article 40 du code de procédure pénale et avise de cette transmission le ministre ou l’autorité dont relève l’intéressé.

« Si la Cour estime, en statuant sur les poursuites, qu’une sanction disciplinaire peut être encourue, elle communique le dossier à l’autorité compétente. Cette autorité doit, dans le délai de six mois, faire connaître à la Cour, par une communication motivée, les mesures qu’elle a prises.

« Le procureur de la République peut transmettre au procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, d’office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d’une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des infractions prévues et sanctionnées par les articles L. 313-1 à L. 313-14. »

2. Les requérants contestent le cumul des poursuites et des peines qu’autoriseraient les dispositions contestées. Ils font valoir que les

mêmes faits peuvent être réprimés deux fois, d'une part devant la cour de discipline budgétaire et financière et d'autre part devant le juge pénal, sans que les intérêts sociaux protégés soient distincts ni que les sanctions encourues soient d'une nature différente. Ils soutiennent que les dispositions contestées établiraient une double répression, en méconnaissance des principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines.

3. La possibilité d'un cumul des poursuites devant la cour de discipline budgétaire et financière et devant le juge pénal résulte des seuls mots « de l'action pénale et » figurant au premier alinéa de l'article L. 314-18 du code des juridictions financières. Ainsi, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur ces seuls mots.

– Sur la recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité :

4. Le Conseil constitutionnel a spécialement examiné les dispositions de l'article L. 314-18 du code des juridictions financières dans leur rédaction issue de la loi du 12 avril 2000 dans les considérants 36 à 38 de la décision du 24 octobre 2014 mentionnée ci-dessus et les a déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de cette décision.

5. Toutefois, depuis cette déclaration de conformité à la Constitution, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 18 mars 2015 puis dans ses décisions du 24 juin 2016 mentionnées ci-dessus, que le cumul de l'application de dispositions instituant des sanctions, lorsque celles-ci sont infligées à l'issue de poursuites différentes en application de corps de règles distincts, peut méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines si différentes conditions sont réunies. Les sanctions doivent réprimer les mêmes faits et ne pas être d'une nature différente et les intérêts sociaux protégés doivent être les mêmes. Ces décisions constituent un changement des circonstances de droit. Ce changement justifie, en l'espèce, le réexamen des mots « de l'action pénale et » figurant au premier alinéa de l'article L. 314-18 du code des juridictions financières.

– Sur le fond :

6. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».

Les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente en application de corps de règles distincts. Si l'éventualité que deux procédures soient engagées peut conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

7. En premier lieu, les dispositions contestées permettent qu'une personne visée à l'article L. 312-2 du code des juridictions financières, poursuivie devant la cour de discipline budgétaire et financière pour l'une des infractions édictées par les articles L. 313-1 à L. 313-8 du même code, soit également poursuivie devant une juridiction pénale pour une infraction pénale. Si les dispositions contestées n'instituent pas, par elles-mêmes, un mécanisme de double poursuite et de double sanction, elles le rendent toutefois possible. 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 de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux.

8. En second lieu, lorsque plusieurs sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues. Il appartient donc aux autorités juridictionnelles compétentes de veiller au respect de cette exigence et de tenir compte, lorsqu'elles se prononcent, des sanctions de même nature antérieurement infligées.

9. Sous les réserves énoncées aux paragraphes 7 et 8, les mots : « de l'action pénale et » figurant au premier alinéa de l'article L. 314-18 du code des juridictions financières, qui ne sont pas contraires aux principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines, ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit. Ils doivent être déclarés conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}.– Sous les réserves énoncées aux paragraphes 7 et 8, les mots « de l'action pénale et » figurant au premier alinéa de l'article L. 314-18 du code des juridictions financières sont conformes 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 30 juin 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, 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 1^{er} juillet 2016.