



Commentaire

Décision n° 2020-838/839 QPC du 7 mai 2020

M. Jean-Guy C. et autre

(Cumul de poursuites et de sanctions en cas de gestion de fait)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 février 2020 par le Conseil d'État (décision n°s 436066 et 436124 du même jour) de deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) posées, l'une par M. Jean-Guy C., l'autre par M. Alphonse F., portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 131-11 du code des juridictions financières (CJF), dans sa rédaction résultant de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

Dans sa décision n° 2020-838/839 QPC du 7 mai 2020, le Conseil constitutionnel a, sous une réserve d'interprétation, déclaré conformes à la Constitution les mots « *dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites prévues à l'article 433-12 du code pénal* » figurant au premier alinéa de l'article L. 131-11 du CJF, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – La notion de gestion de fait

* Le droit de la comptabilité publique réserve aux comptables publics la charge de manier les fonds et de tenir les comptes des organismes publics (article 13 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique). Si cette compétence exclusive est souvent présentée comme découlant du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, elle interdit de manière générale le maniement de fonds publics par toute personne qui n'a pas la qualité de comptable public, que cette personne soit ou non ordonnateur.

La « *gestion de fait* » (ou « *gestion occulte* ») correspond aux opérations par lesquelles une personne s'immisce dans les fonctions de comptable public sans en

avoir le titre et se comporte donc en « *comptable de fait* » (par opposition au « *comptable patent* » qu'est le comptable public).

Plus précisément, est qualifiée de comptable de fait, aux termes du paragraphe XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public :

- « *s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste* » ;
- « *reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public* » ;
- « *procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur* ».

Ces dispositions précisent que le comptable de fait doit « *rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs [qu'il a] irrégulièrement détenus ou maniés* » et que les gestions de fait « *sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières* ». Comme les comptables publics, les comptables de fait doivent donc présenter au juge financier un compte des opérations de recettes et de dépenses qu'ils ont accomplies. Comme eux, leur responsabilité personnelle et pécuniaire peut être engagée en cas d'irrégularité, laquelle peut aller « *par exemple de la mise en place d'associations para-administratives à seule fin de contourner les règles de rémunération de la fonction publique jusqu'au détournement de fonds publics, en passant par la constitution de "caisses noires"* »¹.

* Pour assurer le respect de ces règles et, selon l'expression consacrée, « *rétablir les formes comptables* », une procédure de gestion de fait peut être formée devant le juge des comptes, c'est-à-dire, selon les cas, la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes. Cette procédure, qui ne peut être introduite que par un réquisitoire du ministère public², comporte plusieurs étapes.

La première est la déclaration de gestion de fait, qui permet au juge financier d'identifier les personnes auxquelles doit être reconnue la qualité de comptable de fait. Cette déclaration concerne l'ensemble des personnes qui ont pris une part active à la gestion irrégulière des fonds publics.

¹ Cour des comptes, rapport public annuel 2019, tome III, p. 51.

² Voir les articles L. 142-1-2 et L. 242-4 du CJF.

Les dépenses irrégulièrement effectuées sont alors présentées à l'organe délibérant de l'organisme public en cause, afin de lui permettre de se prononcer sur leur éventuelle utilité publique (ce qui permet une forme de régularisation de ces dépenses, sans néanmoins avoir d'incidence sur la responsabilité du comptable de fait)³.

La deuxième étape est le jugement du compte. Le juge procède alors à la vérification des opérations décrites dans le compte et, éventuellement, à la mise en débet du comptable de fait, comme il le fait à l'occasion du contrôle des comptes annuels des comptables publics patents. Le montant du débet correspondant à la somme restant due après l'arrêté du compte (ou « *fixation de la ligne de compte* », opération consistant à soustraire les dépenses des recettes). Le débet a un caractère indemnitaires : il vise, non à sanctionner le comptable de fait, mais à réparer le préjudice subi par l'organisme public⁴.

La dernière étape est celle par laquelle le juge financier peut prononcer à l'encontre du comptable de fait une amende sur le fondement de l'article L. 131-11 du CJF. Contrairement au débet, celle-ci a une finalité répressive et vise à sanctionner l'immixtion dans les fonctions de comptable public⁵.

Au total, « *la nature de la procédure de gestion de fait est spécifique et mixte, plutôt civile pour son objet principal, et répressive pour son objet accessoire, l'amende* »⁶.

2. – L'amende pour gestion de fait (les dispositions contestées)

* La procédure de gestion de fait n'a pas toujours comporté de volet répressif. Celui-ci a été jugé nécessaire à la suite d'un scandale financier intervenu aux hospices civils

³ Plus précisément, la reconnaissance d'utilité publique vaut ouverture rétroactive de crédits, mais ne lie pas le juge des comptes dans l'appréciation de la régularité des dépenses effectuées et donc dans sa capacité à prononcer une amende pour gestion de fait (voir CE, 27 juillet 2005, n° 261819, *M. Patrick X*).

⁴ Voir notamment : CE, 18 juin 2011, n° 349168 (« *le juge des comptes, lorsqu'il enjoint à la personne qu'il a déclarée comptable de fait de produire son compte puis fixe la ligne de compte de cette gestion de fait et met le comptable en débet, ne prononce pas des sanctions ayant le caractère de punition* »).

⁵ Cf. CE, 16 novembre 1998, *SARL Deltana et Perrin*, n° 172820, jugeant que, lorsqu'elles sont saisies d'agissements pouvant donner lieu aux amendes pour gestion de fait, les juridictions des comptes doivent être regardées comme décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ce constat n'est pas remis en cause par le fait que, depuis, sous l'influence de la Cour de Strasbourg (CEDH, 7 octobre 2003, *Mme Richard-Dubarry c. France*, n° 53929/00), le Conseil d'État a jugé que le reste de la procédure de gestion de fait relève des contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil au sens du même article 6 § 1 (CE, 30 décembre 2003, *M. B. et Mme R.*, n°s 251120 et 251233, *M. H. et Mme R.*, n°s 251234 et 251426).

⁶ Nicolas Groper et Emmanuel Giannesini, « Les modalités de fixation du montant de l'amende pour gestion de fait », *AJDA*, 2005, p. 2391.

de Lyon, alors que les comptables de fait ne faisaient que rarement l'objet de poursuites pénales en raison de leur immixtion sans titre dans une fonction publique et restaient ainsi impunis. Dans ce contexte, un décret-loi du 23 octobre 1935 a permis au juge financier d'infliger une amende à toute personne ayant détenu des deniers publics sans titre légal. La loi n° 129 du 25 février 1943 a redéfini le champ d'application de cette sanction en l'étendant au maniement sans titre légal des deniers privés, lorsque ces deniers ne pouvaient être encaissés et conservés que par un comptable public, mais en excluant de ce champ les simples détentions irrégulières de deniers. Ces dernières ont ensuite été réintégrées dans le champ de l'amende pour gestion de fait par l'article 9 de la loi n° 54-1306 du 31 décembre 1954 et le dernier alinéa du paragraphe XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963.

Aujourd'hui, le principe même d'une amende pour gestion de fait demeure prévu par ces dernières dispositions, selon lesquelles les comptables de fait « *pourront [...] être condamnés aux amendes prévues par la loi* ». Toutefois, depuis la loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie législative des livres I^{er} et II du code des juridictions financières, l'amende pour gestion de fait est prévue à l'article L. 131-11 du CJF (objet de la QPC). Celui-ci s'applique à la Cour des comptes et, par renvoi de l'article L. 231-9 du même code, aux chambres régionales des comptes.

* L'amende pour gestion de fait est une pénalité personnelle que le juge financier a la faculté d'infliger à l'encontre de tout comptable de fait. L'article L. 131-11 indique qu'elle peut être prononcée « *en raison de [son] immixtion dans les fonctions de comptable public* ». L'amende réprime cette immixtion en elle-même, indépendamment des finalités des opérations accomplies et du préjudice causé à l'organisme public.

Le second alinéa du même article détermine les critères devant être pris en compte par le juge financier pour fixer le montant de l'amende pour gestion de fait. Il précise que ce montant tient compte :

- de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers ;
- des circonstances dans lesquelles l'immixtion dans les fonctions de comptable public s'est produite ;
- du comportement et de la situation matérielle du comptable de fait.

Est en outre fixé un plafond au montant de cette amende, qui ne doit pas dépasser « *le total des sommes indûment détenues ou maniées* ». Selon un commentateur, ce « *maximum est rarement atteint. Le juge des comptes a longtemps infligé des amendes modérées, voire symboliques [...]. Toutefois, la Cour a confirmé en appel une condamnation à l'amende de 5 000 000 F (762 245 €) prononcée par une*

chambre régionale des comptes [...] En premier ressort, elle a infligé des amendes allant jusqu'à 600 000 F (91 469 €) »⁷.

* Le dernier alinéa du paragraphe XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 et l'article L. 131-11 du CJF excluent qu'une personne puisse faire l'objet d'une amende pour gestion de fait prononcée par le juge financier alors qu'elle a fait l'objet de poursuites pénales sur le fondement de l'article 433-12 du code pénal, relatif à l'immixtion sans titre dans une fonction publique (« *Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction* »).

Cette règle de non cumul était prévue dès la loi du 25 février 1943 précitée⁸. Elle n'a évolué que depuis la loi du 28 octobre 2008 précitée, qui a modifié les termes du premier alinéa de l'article L. 131-11 du CJF pour préciser que cette règle s'applique uniquement lorsque les poursuites pénales et la procédure de gestion de fait portent sur « *les mêmes opérations* ».

Comme l'avait relevé René Chapus dès 1977, le cumul est exclu dès lors que des poursuites pénales ont été engagées, qu'elles aboutissent ou non à la condamnation de l'intéressé : « *il suffit que de telles poursuites aient été engagées, avant que la Cour [des comptes] se trouve en mesure de statuer sur les comptes, pour que cette dernière ne puisse user du pouvoir qui lui a été conféré. Peu importe, par conséquent, ce que sera l'aboutissement de ces poursuites* »⁹.

Faisant récemment application de ces dispositions, la Cour des comptes a annulé l'amende prononcée par une chambre régionale des comptes contre un maire, dans la mesure où celui-ci avait été nommément cité dans un réquisitoire au titre du délit prévu par l'article 433-12 du code pénal, dans le cadre d'une procédure pénale visant le président de l'association du personnel communal¹⁰. Pourtant, le maire a finalement été renvoyé devant le tribunal correctionnel, non pour ce délit, mais pour négligence d'un dépositaire de l'autorité publique ayant permis le détournement ou la soustraction de fonds publics (article 432-16 du code pénal).

⁷ Christian Descheemaeker, « Gestion de fait », *JurisClasseur Administratif*, fasc. 1265, 15 décembre 2017, § 228.

⁸ Elle précisait que « *dans le cas où la gestion occulte n'a pas fait l'objet des poursuites prévues par l'article 258 du code pénal [devenu article 433-12], le comptable de fait pourra être condamné à une amende* ».

⁹ René Chapus, « La Cour des comptes et le juge judiciaire », actes des journées Cour des comptes-Université, Strasbourg, 13-14 mai 1977, in *L'administration et son juge*, PUF, 1999, p. 238.

¹⁰ Cour des comptes, 12 juillet 2018, *Gestion de fait de l'association du personnel communal de Saint-André*, n° S 2018-2072.

* Précisons enfin qu'un autre cas de cumul, non traité par l'article L. 311-1 du CJF, peut également se produire avec les poursuites exercées devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). En vertu du second alinéa de l'article L. 313-4 du même code, les agissements constituant une gestion de fait peuvent être déférés à la CDBF. Seules deux conditions sont nécessaires : la personne doit avoir exercé, en fait, les fonctions de l'un des justiciables de cette cour (mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF) et les agissements en cause doivent constituer une infraction réprimée par cette cour. Or, cette seconde condition est théoriquement toujours remplie, dans la mesure où la gestion de fait « *est en elle-même une violation manifeste des règles d'exécution des recettes ou des dépenses sanctionnée par la CDBF* »¹¹.

C'est pourquoi, « *en vertu d'une règle prétorienne, en cas de deux procédures menées simultanément devant les deux juridictions financières, la Cour des comptes renoncera à condamner à l'amende le comptable de fait qui parallèlement est condamné à une amende par la CDBF (C. comptes 17 octobre 1987, Agard, département de la Gironde, Rec. p. 301) ou qui a simplement fait l'objet d'un déferé en CDBF, sans encore avoir été condamné (C. comptes 9 février 1984, Ellacott et consorts, Rec. p. 176) : en effet, théoriquement, en application des textes actuels, deux sanctions de même nature (amendes) pourraient être prononcées par deux juges financiers différents, sur les mêmes faits. Or cette articulation entre ces deux régimes de responsabilité distincts pose manifestement un problème de compatibilité avec le principe du non bis in idem, difficulté qui trouve donc sa résolution par une règle prétorienne dégagée par la Cour des comptes* »¹².

B. – Origine des QPC et question posée

Pour des faits liés à la gestion d'un office de tourisme, M. Jean-Guy C., président de cet office, et M. Alphonse F., son directeur, avaient fait l'objet, d'une part, de poursuites pénales sur différents fondements et, d'autre part, d'une procédure pour gestion de fait.

Les poursuites pénales engagées à leur encontre avaient conduit, par des arrêts de la cour d'appel de Grenoble des 7 avril et 16 juin 1999, à leur condamnation pour abus de confiance, abus de biens sociaux, corruption passive et concussion.

Parallèlement aux poursuites pénales, le ministère public avait déféré au juge des comptes des opérations constitutives d'une gestion de fait des deniers de l'office du

¹¹ Nicolas Groper, « Dualité Cour des comptes et Cour de discipline budgétaire et financière », *AJDA*, 2004, p. 1233.

¹² *Ibid.*

tourisme. Le 18 juin 2012, les intéressés avaient été déclarés comptables de fait par la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes. Ils avaient ensuite été solidairement condamnés par la chambre régionale des comptes d’Auvergne-Rhône-Alpes, le 6 décembre 2017, au paiement d’un débet de 416 484 euros et d’une amende pour gestion de fait fixée à 80 000 euros pour M. Jean-Guy C. et à 50 000 euros pour M. Alphonse F.

Les intéressés avaient interjeté appel de ce jugement devant la Cour des comptes. C’est à cette occasion qu’ils avaient, chacun, soulevé la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l’article L. 131-11 du CJF.

Par un arrêt du 14 novembre 2019, la Cour des comptes avait transmis les deux QPC au Conseil d’État qui, par ses décisions précitées du 7 février 2020, les avait renvoyées au Conseil constitutionnel au motif que le grief tiré de ce que les dispositions de l’article L. 131-11 « *portent [...] atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe de la nécessité des délits et des peines résultant de l’article 8 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

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

Le Conseil constitutionnel a joint les deux QPC et statué par une seule décision (paragr. 1).

A. – Les griefs et la délimitation du champ de la QPC

* M. Jean-Guy C., à l’origine de la QPC n° 2020-838, soutenait que les dispositions renvoyées autorisaient un cumul de poursuites à l’encontre des comptables de fait contraire au principe de nécessité des délits et des peines.

Il reprochait plus précisément à ces dispositions de n’exclure le prononcé par le juge financier d’une amende pour gestion de fait que dans l’hypothèse où le comptable de fait était poursuivi, pour les mêmes opérations, sur le fondement de l’article 433-12 du code pénal sanctionnant l’immixtion dans l’exercice d’une fonction publique, alors que des poursuites pénales sur d’autres fondements étaient susceptibles d’être engagées à l’encontre du comptable de fait pour les mêmes opérations.

Selon lui, parmi ces autres poursuites pénales, certaines réprimaient les mêmes faits que ceux sanctionnés par l’amende pour gestion de fait, aboutissaient à des sanctions de même nature et protégeaient les mêmes intérêts sociaux. Il soutenait que c’était le

cas des poursuites pour cinq infractions : détournement de fonds publics (article 432-15 du code pénal) ; abus de confiance (article 314-1 du même code), lorsqu'il est commis au détriment d'une collectivité publique ; corruption passive (1° de l'article 432-11 du même code), lorsqu'elle prend la forme de la perception de sommes au profit d'un organisme public ; concussion (article 432-10 du même code) ; abus de biens sociaux (4° de l'article L. 241-3 et 3° de l'article L. 242-6 du code de commerce), lorsqu'il profite à un organisme public.

* M. Alphonse F., auteur de la QPC n° 2020-839, estimait également que les dispositions renvoyées méconnaissaient le principe de nécessité des délits et des peines, du fait du possible cumul de poursuites pour gestion de fait et de poursuites pénales, « *notamment celles relatives à un abus de confiance ou à un abus de biens sociaux* ». Il soutenait, en outre, que les dispositions renvoyées portaient atteinte au principe d'égalité, dès lors que des comptables de fait poursuivis pénalement pour des faits similaires pouvaient ou non faire l'objet d'une amende pour gestion de fait selon la qualification des faits retenue par le juge pénal.

* Au regard de ces griefs, qui contestaient non l'amende pour gestion de fait en elle-même mais son possible cumul avec une répression pénale fondée sur d'autres infractions que celle visée par les dispositions en cause, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur les mots « *dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites prévues à l'article 433-12 du code pénal* » figurant au premier alinéa de l'article L. 131-11 du CJF (paragr. 4).

B. – L'examen du 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 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* ». Sur le fondement des principes de nécessité et de proportionnalité des délits et des 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 (sanction

pénales, administratives, disciplinaires *etc.*), ainsi que le cumul de poursuites tendant à de telles sanctions¹³.

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* ». Il a précisé « *qu’il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence* »¹⁴.

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 pénale¹⁵ ou disciplinaire et pénale¹⁶ ou du cumul de deux sanctions administratives¹⁷.

Toutefois, dans la mesure où 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 avoir besoin d’assortir formellement les dispositions contestées d’une réserve d’interprétation¹⁸.

¹³ 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.

¹⁴ Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, cons. 15 à 23.

¹⁵ 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.

¹⁶ Décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, *M. Stéphane R. et autres (Cour de discipline budgétaire et financière)*, cons. 36 et 37.

¹⁷ 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.

¹⁸ Voir par exemple les décisions n°s 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)* et 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)*.

b. – En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a progressivement¹⁹ 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* »²⁰. Conformément à la première règle déjà évoquée, cette formulation de principe est complétée par une phrase selon laquelle « *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* ».

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 Constitution²¹.

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* »²² et que deux autres dispositions du même code « *tendent [...] à réprimer*

¹⁹ Décisions n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, *M. Laurent D. (Discipline des médecins)*, cons. 3 ; n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014 précitée, cons. 35 ; 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 ; 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, *M. Stéphane R. et autre (Procédure devant la cour de discipline budgétaire et financière)* ; 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)*.

²⁰ Cf., par exemple, décision n° 2016-621 QPC du 30 mars 2017 précitée, paragr. 4.

²¹ Jusqu'aux décisions du 24 juin 2016, n° 2016-545 QPC, *M. Alec W. et autre (Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale)* et n° 2016-546 QPC, *M. Jérôme C. (Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale)*, 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.

²² Décision n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015 précitée, cons. 24.

les mêmes faits. Elles définissent et qualifient de la même manière le manquement et le délit de diffusion de fausses informations »²³.

De même, dans sa décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019 précitée, il a constaté que la sanction prononcée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et les sanctions pénales réprimant le dépassement du plafond des dépenses par un candidat à l'élection présidentielle « *tendent à réprimer de mêmes faits qualifiés de manière identique* »²⁴.

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 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* »²⁵.

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* »²⁶.

C'est dans la décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019 précitée, relative au cumul de poursuites en cas de dépassement du plafond de dépenses par un candidat à l'élection présidentielle, que le Conseil constitutionnel a utilisé pour la première fois

²³ Décision n° 2016-572 QPC du 30 septembre 2016 précitée, paragr. 9.

²⁴ Décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019 précitée, paragr. 11.

²⁵ Décision n° 2016-572 QPC du 30 septembre 2016 précitée, paragr. 10.

²⁶ Décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013 précitée, cons. 4 et 5.

de manière explicite le critère relatif aux intérêts sociaux protégés pour établir la différence entre deux dispositifs de poursuite.

Il a jugé en ce sens que *« la sanction financière prononcée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques 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. 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. En revanche, 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 »*²⁷. Après avoir également établi la différence de nature des sanctions (troisième critère), il a conclu que *« les deux répressions prévues par les dispositions contestées relèvent de corps de règles qui protègent des intérêts sociaux distincts aux fins de sanctions de nature différente »*²⁸.

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, en tenant compte de leur sévérité. En pratique, c'est le plus souvent ce critère qui permet d'établir la différence des poursuites.

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 méconnaissaient 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 cumuler²⁹. En l'occurrence, 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 étant d'une nature différente des pénalités financières dont dispose l'Autorité des marchés financiers (AMF), compte tenu de leur sévérité équivalente. Ces pénalités pouvaient en effet atteindre dix millions d'euros, voire le décuple du montant des profits éventuellement réalisés, et devaient être prononcées en fonction de la gravité des manquements

²⁷ Décision n° 2019-783 QPC précitée, paragr. 12.

²⁸ *Ibidem*, paragr. 14.

²⁹ Décision n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015 précitée, cons. 19 à 28.

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)³⁰.

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 le second exposait son auteur à une sanction pécuniaire de 100 millions d'euros, pouvant être portée au décuple du montant des profits éventuellement réalisés³¹.

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 peines³².

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* »³³. Les sanctions étaient ainsi de nature différente.

Dans le même sens, le Conseil a conclu à la nature différente des 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)³⁴.

³⁰ *Ibid.*, cons. 26.

³¹ Décision n° 2016-572 QPC du 30 septembre 2016 précitée, cons. 11 et 12.

³² Décision n° 2015-513/514/526 QPC du 14 janvier 2016 précitée, cons. 11 à 13.

³³ Décisions n°s 2016-570 QPC et 2016-573 QPC du 29 septembre 2016 précitées, respectivement paragr. 7 et 12.

³⁴ Décision n° 2016-621 QPC du 30 mars 2017 précitée, paragr. 7.

Enfin, il a considéré que la sanction prononcée par la CNCCFP, « *pénalité financière, strictement égale au montant du dépassement constaté* », avait une nature différente de la peine d'emprisonnement (alors d'un an) encourue par le candidat poursuivi pour le délit de dépassement du plafond des dépenses électorales³⁵. Le commentaire observait que la position du Conseil se situait ainsi « *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'AMF, à systématiquement conclure à l'existence de sanctions de nature différente lorsque l'une d'entre elles comportait une peine d'emprisonnement. 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 [...], 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* ». Ce tout dernier constat montre que la différence de nature des sanctions n'est pas appréciée par le Conseil en considération de leur seule sévérité.

* L'exposé de cette jurisprudence sur les poursuites similaires appelle deux dernières précisions.

D'une part, ainsi que l'a mis en lumière la décision n° 2019-790 QPC du 14 juin 2019, la mise en œuvre de ce contrôle suppose que le Conseil puisse identifier précisément les dispositions susceptibles de créer un cumul inconstitutionnel : « *Le contrôle de la conformité d'un cumul de poursuites à ce principe impose de déterminer les faits qui sont poursuivis et sanctionnés, les intérêts sociaux qui sont protégés par l'instauration des sanctions et la nature de ces dernières. Ainsi, pour que le Conseil constitutionnel puisse, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, contrôler la conformité à ce principe d'une disposition législative instituant une sanction ayant le caractère de punition, il est nécessaire que le requérant désigne, au cours de la procédure, la disposition instituant l'autre sanction entraînant le cumul dénoncé* »³⁶. De telles conditions n'étaient pas remplies en l'espèce, de sorte que le Conseil avait conclu à un non-lieu à statuer. En revanche, le commentaire de la décision rappelle que, si ces conditions sont remplies, le Conseil

³⁵ Décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019 précitée, paragr. 13.

³⁶ Décision n° 2019-790 QPC du 14 juin 2019, *Société ENR Grenelle Habitat et autres (Répression pénale des pratiques commerciales trompeuses et autorité compétente pour prononcer des amendes administratives en matière de consommation)*, paragr. 5.

accepte de se prononcer même lorsqu'il n'est saisi que d'une seule des dispositions sanctionnatrices³⁷.

D'autre part, dans sa décision n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016, dans la mesure où il était saisi d'une disposition autorisant un possible cumul de poursuites formulé de manière générale (« *Les poursuites devant la Cour [de discipline budgétaire et financière] ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire* »), et non de dispositions prévoyant une incrimination ou prévoyant un cumul spécifique de poursuites, le Conseil constitutionnel a privilégié la solution de l'édition 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 de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux* »³⁸.

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°s 2016-545 QPC et 2016-546 QPC du 24 juin 2016, à propos du 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, 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. Plus récemment, dans sa décision n° 2018-745 QPC du 23 novembre 2018, il a retenu des motifs analogues au sujet des dispositions de l'article 1728 et 1741 du même code relatives aux sanctions fiscales et pénales applicables à l'omission déclarative³⁹.

L'inspiration qui anime cette jurisprudence particulière, jusqu'à présent appliquée à la seule matière fiscale, 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

³⁷ Par exemple : décision n° 2016-621 QPC du 30 mars 2017, précitée.

³⁸ Décision n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016 précitée, paragr. 7. Dans le même sens : décision n° 2016-572 QPC du 30 septembre 2016 précitée, paragr. 16.

³⁹ 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)*.

de la gravité des faits reprochés, ce dont rend compte, dans chacune de ces affaires, la réserve d'interprétation formulée par le Conseil afin de réserver les poursuites pénales « *aux cas les plus graves* » des manquements réprimés.

2. – L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel devait répondre à la question de savoir si les dispositions contestées étaient susceptibles de conduire à un cumul de poursuites contraire au principe de nécessité des délits et des peines.

À cette fin, il a d'abord rappelé la définition de la gestion de fait, « *constituée par l'immixtion dans les fonctions de comptable public d'une personne n'ayant pas cette qualité* » (paragr. 6) et souligné que l'amende susceptible d'être prononcée par le juge des comptes pour une telle immixtion « *ne peut être infligée que si le comptable de fait n'a pas fait l'objet, pour les mêmes opérations, de poursuites sur le fondement de l'article 433-12 du code pénal, qui réprime le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction* » (paragr. 7).

Le Conseil constitutionnel a ensuite constaté que les dispositions contestées « *n'interdisent pas, en revanche, le cumul de poursuites pour gestion de fait et de poursuites sur le fondement d'autres dispositions répressives* », parmi lesquelles il a distingué « *les cinq infractions pénales désignées par les requérants* » (même paragr.) et les éventuelles autres infractions pénales sur la base desquelles les comptables de fait pourraient faire l'objet de poursuites.

* S'agissant des poursuites tendant à réprimer les cinq infractions pénales citées par les requérants, le Conseil constitutionnel devait, pour s'assurer du respect du principe *non bis in idem*, vérifier qu'elles ne constituaient pas des poursuites similaires à celles sanctionnant la gestion de fait.

Pour cela, il a successivement rappelé les termes des dispositions législatives définissant l'abus de confiance, la concussion, la corruption passive, le détournement de fonds publics et l'abus de biens sociaux (paragr. 8), puis a fait application du critère de différenciation des poursuites relatif à l'identité des faits sanctionnés (qui constitue le premier des trois critères jurisprudentiels rappelés plus haut).

L'argumentation des requérants reposait en effet sur l'idée que des poursuites devaient être considérées comme portant sur les mêmes faits dès lors que les champs d'application des infractions poursuivies se recoupaient, quand bien même ces faits ne

seraient pas qualifiés juridiquement de la même façon par les textes définissant ces infractions.

Toutefois, comme l'indiquaient déjà explicitement les décisions n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC, n° 2016-572 QPC et n° 2019-783 QPC précitées, le premier des trois critères de différenciation consiste à déterminer si les dispositions législatives contrôlées permettent un cumul de poursuites à l'encontre d'une personne à raison des mêmes faits, définis et qualifiés de manière identique par ces dispositions.

Afin d'explicitier la portée de ce critère, le Conseil constitutionnel a précisé dans la décision commentée que « *la seule circonstance que plusieurs incriminations soient susceptibles de réprimer un même comportement ne peut caractériser une identité de faits au sens des exigences résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 que si ces derniers sont qualifiés de manière identique* » (paragr. 9).

Ainsi, pour considérer que des faits font l'objet d'un cumul de poursuites similaires, le juge constitutionnel n'exige pas seulement que ces faits soient matériellement identiques, mais s'attache également à la qualification juridique que leur attache le législateur. C'est seulement en cas de qualification identique des faits sanctionnés que des poursuites en apparence distinctes peuvent être jugées similaires (sous réserve que les deux autres critères de différenciation des poursuites ne soient pas satisfaits).

Cette condition tenant à la qualification juridique des faits n'exige pas que les textes définissant les infractions soient strictement identiques, mais au moins qu'ils soient suffisamment proches pour permettre de conclure que le législateur a entendu réprimer les mêmes faits. Elle exclut en revanche que des infractions dont les champs d'application sont très différents et ne se recoupent qu'accessoirement puissent être regardées comme portant sur des faits identiques. À défaut, la prohibition du cumul aboutirait à des solutions absurdes : ainsi, une personne poursuivie du chef d'escroquerie, infraction qui suppose par exemple des manœuvres frauduleuses ayant abouti à une remise, mais relaxée au motif que la remise n'aurait pas eu lieu ou que l'instrument de l'escroquerie n'aurait finalement pas été employé, ne pourrait plus être sanctionnée en raison des manœuvres frauduleuses constatées, quand bien même celles-ci seraient constitutives d'une infraction ou d'un manquement distinct.

Or, c'est de ce dernier cas de figure – un simple recoupement éventuel – que relevaient les cumuls dénoncés par les requérants en l'espèce. Par exemple, si des opérations constitutives de gestion de fait peuvent être également sanctionnées pour

détournement de fonds publics (sachant que le principe du plafonnement des sanctions s'appliquerait alors), les faits poursuivis ne sont identiques que d'un point de vue matériel, dès lors que les éléments pris en compte pour la définition et la qualification de la gestion de fait et du détournement de fonds diffèrent. Pour la gestion de fait, c'est la réalisation d'un acte réservé à un comptable public sans en avoir le titre qui est réprimée en elle-même, indépendamment de l'utilisation qui est faite des fonds et de l'autorité du comptable de fait. Pour le détournement de fonds, à l'inverse, les fonctions de la personne poursuivie (même si y figure, parmi d'autres, la fonction de comptable public) et l'usage des fonds sont déterminants.

Il en résulte qu'un comptable de fait ne peut être également poursuivi pour détournement de fonds publics que dans certains cas : il doit par exemple être chargé d'une mission de service public et avoir, non pas seulement manié des fonds publics, mais aussi utilisé ces fonds à des fins privées. Réciproquement, tout auteur d'un détournement de fonds publics n'est pas coupable de gestion de fait, dès lors qu'il ne s'est pas nécessairement substitué à un comptable public : soit parce que l'organisme est dépourvu de comptable public ; soit parce que l'auteur du délit est le comptable public lui-même ; soit parce que les procédures comptables ont été respectées, les fonds ayant par exemple été régulièrement encaissés par le comptable public avant d'être détournés par l'auteur de l'infraction.

Par conséquent, dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a jugé, s'agissant du cumul possible de l'amende pour gestion de fait et des cinq incriminations mentionnées par les requérants, que les poursuites prévues par le législateur ne pouvaient pas être regardées comme similaires au regard du critère relatif à l'identité des faits réprimés.

Il a ainsi affirmé que, si ces cinq incriminations « *sont susceptibles de réprimer des faits par lesquels une personne s'est rendue coupable de gestion de fait, elles ne se limitent pas, contrairement à cette dernière infraction, à cette seule circonstance* », car « *entrent dans les éléments constitutifs de ces premières infractions soit l'utilisation des fonds ou des valeurs, soit la mission ou les fonctions dont est investi celui qui les a maniés* ». Il en a conclu que « *ces infractions ne tendent pas à réprimer de mêmes faits, qualifiés de manière identique* » (paragr. 9).

Dès lors, conformément à sa jurisprudence bien établie selon laquelle il suffit qu'un seul critère de différenciation des poursuites soit rempli pour que celles-ci soient jugées différentes et donc susceptibles de se cumuler sans méconnaître le principe *non bis in idem*, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en autorisant le cumul de l'amende pour gestion de fait avec les poursuites pénales mentionnées par les

requérants, « *les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe de nécessité des délits et des peines* » (paragr. 9). Il n'a donc pas eu à se prononcer sur les deux autres critères, relatifs aux intérêts sociaux protégés et à la nature des sanctions.

* Le Conseil devait ensuite examiner la question des poursuites répressives non mentionnées par les requérants, mais également susceptibles de se cumuler avec l'amende pour gestion de fait, dont les dispositions contestées n'excluent le prononcé qu'en cas de poursuites, pour les mêmes opérations, fondées sur l'article 433-12 du code pénal.

En effet, les dispositions contestées instituent, en creux, une règle générale de procédure : une personne poursuivie pénalement pour toute infraction autre que celle prévue à l'article 433-12 du code pénal peut également être poursuivie pour gestion de fait. C'est d'ailleurs du fait de cette généralité (et non en raison du cumul avec telle ou telle des infractions citées par les requérants) que le juge du filtre avait renvoyé la QPC : le Conseil d'État avait jugé que la constitutionnalité des dispositions de l'article L. 131-11 du CJF posait une question sérieuse « *en ce qu'elles excluent le prononcé d'une amende uniquement en cas de poursuite sur le fondement de l'article 433-12 du code pénal* ».

Face à un tel cas de figure, et compte tenu de l'impossibilité de procéder à un examen exhaustif de l'ensemble des cumuls susceptibles de se produire, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation selon laquelle « *si les dispositions contestées rendent possibles d'autres cumuls, entre les poursuites pour gestion de fait et d'autres poursuites à des fins de sanction ayant le caractère de punition, ces cumuls éventuels 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 plusieurs poursuites susceptibles de conduire à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux* » (paragr. 10).

Il a ainsi réitéré, à quelques nuances rédactionnelles près⁴⁰, la solution retenue dans la décision n° 2016-550 QPC⁴¹, qui portait sur une disposition qui ne prévoyait pas une incrimination mais autorisait un cumul de poursuites.

⁴⁰ La décision commentée fait référence à « *plusieurs poursuites susceptibles de conduire* » à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux, et non pas à des « *poursuites différentes conduisant à* » de telles sanctions.

⁴¹ Décision n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016 précitée, paragr. 7.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel a admis qu'une difficulté dans la détermination du champ d'application d'une réserve d'interprétation pouvait constituer un changement de circonstances justifiant le réexamen des dispositions déclarées conformes sous réserve⁴². Dès lors, si le juge du filtre était saisi d'une QPC dénonçant de manière sérieuse l'existence d'un cumul de poursuites autorisé par les dispositions de l'article L. 131-11 du CJF contrôlées en l'espèce, il lui serait possible de saisir à nouveau le Conseil constitutionnel. Ce dernier pourrait alors, le cas échéant, réexaminer ces dispositions afin de s'assurer qu'un cumul de poursuites dont il n'a pas expressément apprécié la constitutionnalité dans la décision commentée n'est pas contraire aux exigences du principe de nécessité des délits et des peines.

Sous la réserve ainsi formulée, le Conseil constitutionnel a jugé que le grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines devait être écarté (paragr. 11).

Le Conseil a, enfin, écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi et jugé que les dispositions contestées ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit. Elles ont ainsi été déclarées conformes à la Constitution, sous la réserve précitée (paragr. 12).

⁴² Décisions du 7 juillet 2017 n^{os} 2017-642 QPC, *M. Alain C. (Exclusion de certaines plus-values mobilières de l'abattement pour durée de détention)*, paragr. 8 et 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)*, paragr. 12.