

# Décision n° 2020-838/839 QPC

Article L. 131-11 du code des juridictions financières

Dossier documentaire

*Cumul de poursuites et de sanctions en cas de gestion de fait*

Services du Conseil constitutionnel - 2020

## Sommaire

I. Dispositions législatives .....	4
II. Constitutionnalité de la disposition contestée.....	11

# Table des matières

<b>I. Dispositions législatives .....</b>	<b>4</b>
1. Dispositions contestées .....	4
- Article L. 131-11.....	4
<b>A. Évolution des textes.....</b>	<b>5</b>
1. Décret du 23 octobre 1935 concernant les gestions de fait.....	5
- Art. 1 <sup>er</sup> .....	5
2. Loi n° 129 du 25 février 1943 relative à l'application des pénalités contre les comptables patents et des comptables de fait.....	5
- Art. 3.....	5
3. Loi n° 54-1306 du 31 décembre 1954 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère des Finances, des Affaires économiques et du Plan pour l'exercice 1955 (II : Services financiers).....	6
- Article 9.....	6
4. Loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.....	6
- Article 6.....	6
5. Version issue de la loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie Législative des livres Ier et II du code des juridictions financières.....	6
- Article L. 131-11.....	6
<b>B. Autres dispositions.....</b>	<b>7</b>
1. Code pénal.....	7
- Article 433-12.....	7
2. Code des juridictions financières.....	7
- Article L. 131-12.....	7
- Article L. 231-9.....	7
- Article L. 231-11.....	7
3. Loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.....	7
- Article 60.....	8
<b>C. Jurisprudence d'application.....</b>	<b>8</b>
1. Jurisprudence administrative.....	8
- CE, 16 novembre 1998, n° 172820, <i>SARL Deltana et Perrin</i> .....	8
- CE, 27 juillet 2005, n° 261819, <i>M. Patrick B.</i> .....	9
- CE, 18 juillet 2011, n° 349168.....	9
2. Jurisprudence judiciaire.....	10
- Cass. crim. 18 octobre 2000, n° 99-88.139.....	10
3. Jurisprudence financière.....	10
- Cour des comptes, 12 juillet 2018, Gestion de fait de l'association du personnel communal de Saint-André, n° S 2018-2072.....	10
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée.....</b>	<b>11</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>11</b>
4. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....	11
- Article 8.....	11
- Article 16.....	11
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>11</b>
a. Sur le principe de nécessité des délits et des peines et sur le principe de proportionnalité des peines..	11
- Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier.....	11
- Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, <i>M. Georges R. (Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades)</i> .....	12
- Décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, <i>M. Laurent D. (Discipline des médecins)</i> .....	12
- Décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, <i>M. Smaïn Q. et autre (Majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation)</i> .....	13
- Décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, <i>M. Stéphane R. et autres (Cour de discipline budgétaire et financière)</i> .....	13

- 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] .....	14
- 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] .....	15
- 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 .....	16
- Décision n° 2016-545 QPC du 24 juin 2016, M. Alec W. et autre [Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale].....	17
- Décision n° 2016-546 QPC du 24 juin 2016, M. Jérôme C. [Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale].....	18
- Décision n° 2016-550 QPC du 1er juillet 2016, M. Stéphane R. et autre ( <i>Procédure devant la cour de discipline budgétaire et financière</i> ) .....	20
- Décision n° 2016-570 QPC du 29 septembre 2016, M. Pierre M. [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] .....	21
- Décision n° 2016-573 QPC du 29 septembre 2016, 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] .....	22
- Décision n° 2016-572 QPC du 30 septembre 2016, M. Gilles M. et autres [Cumul des poursuites pénales pour le délit de diffusion de fausses informations avec des poursuites devant la commission des sanctions de l'AMF pour manquement à la bonne information du public] .....	23
- 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] .....	25
- Décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019, M. Nicolas S. ( <i>Cumul de poursuites et de sanctions en cas de dépassement du plafond de dépenses par un candidat à l'élection présidentielle</i> ) .....	27
- 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). .....	28
- Décision n° 2019-795 QPC du 5 juillet 2019 Commune de Sainte-Rose et autre [Monopole du ministère public pour l'exercice des poursuites devant les juridictions financières] .....	28

# I. Dispositions législatives

## 1. Dispositions contestées

### Code des juridictions financières

LIVRE Ier : La Cour des comptes

TITRE III : Compétences et attributions

CHAPITRE Ier : Compétences juridictionnelles

Section 3 : Condamnation des comptables à l'amende

#### - **Article L. 131-11**

*Version issue de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes - art. 10<sup>1</sup>*

Les comptables de fait peuvent, 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, être condamnés à l'amende par la Cour des comptes en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public.

Le montant de l'amende 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, ainsi que du comportement et de la situation matérielle du comptable de fait. Son montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées.

---

<sup>1</sup> Art. 10 :

L'article L. 131-11 du même code est ainsi modifié :

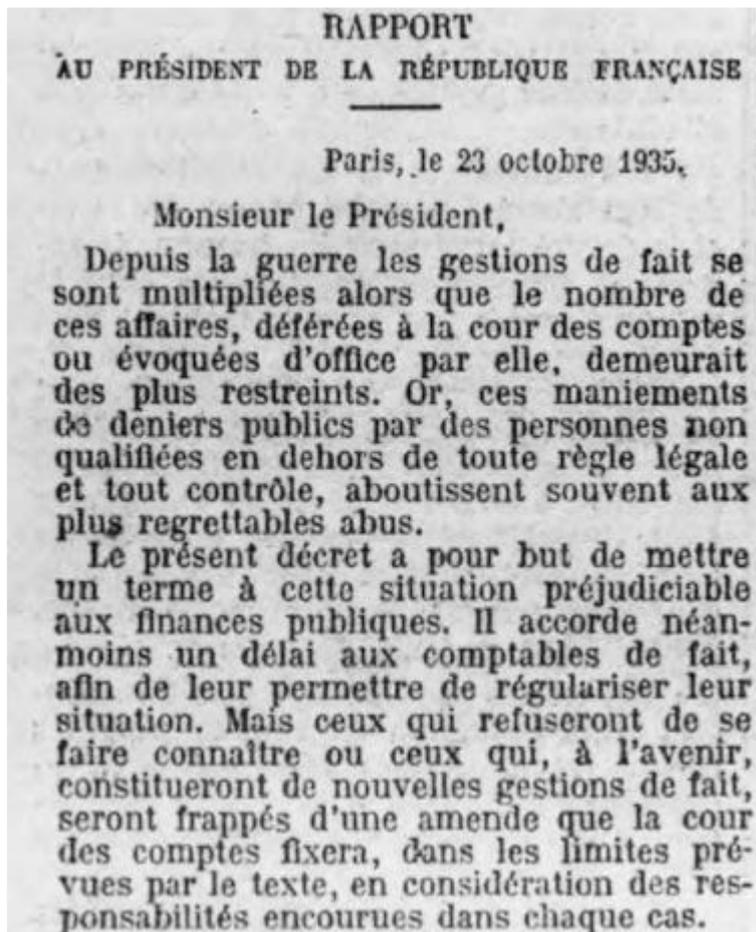
1° Au premier alinéa, après le mot : « objet », sont insérés les mots : « pour les mêmes opérations » ;

2° La première phrase du second alinéa est ainsi rédigée :

« Le montant de l'amende 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, ainsi que du comportement et de la situation matérielle du comptable de fait. »

## A. Évolution des textes

### 1. Décret du 23 octobre 1935 concernant les gestions de fait



Vu la loi du 8 juin 1935, autorisant le Gouvernement à prendre par décret toutes dispositions ayant force de loi pour défendre le franc,

(...)

#### - Art. 1<sup>er</sup>

Toute personne qui détient sans titre légal des deniers publics est passible d'une amende qui sera prononcée par la Cour des comptes. Cette amende pourra être de 50 à 500 fr. par mois de retard, calculée depuis le jour de la promulgation du présent décret ou depuis le jour du début de la gestion de fait si cette date est postérieure, jusqu'à la date du déféré à la cour des comptes ou de l'arrêt déclaratif, dans le cas où cette juridiction se serait saisie d'office, ou enfin jusqu'à la date du reversement du reliquat si cette date est postérieure.

Après examen des circonstances de l'affaire, la cour des comptes déterminera la durée du retard imputable au comptable de fait et fixera le montant de l'amende, laquelle sera versée à la collectivité publique intéressée. Il ne pourra être accordé remise de ladite amende que dans les formes prévues pour les débits des comptables de l'Etat.

### 2. Loi n° 129 du 25 février 1943 relative à l'application des pénalités contre les comptables patents et des comptables de fait

#### - Art. 3

Dans le cas où la gestion occulte n'a pas fait l'objet des poursuites prévues par l'article 258 du code pénal, le comptable de fait pourra être condamné à une amende sans décime calculée suivant l'importance et la durée du manquement des deniers et dont le montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment maniées.

L'amende sera prononcée par la Cour des comptes pour les comptes relevant de sa juridiction et par les conseils privés des colonies ou par les conseils de protectorat pour les comptabilités apurées par ces tribunaux. Elle sera attribuée à la collectivité ou à l'établissement public intéressé et a remise n'en pourra être accordée que dans les formes applicables aux débits des comptables de ces collectivités ou établissements.

### **3. Loi n° 54-1306 du 31 décembre 1954 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère des Finances, des Affaires économiques et du Plan pour l'exercice 1955 (II : Services financiers).**

#### **- Article 9**

Toute personne qui s'ingère dans des opérations de recettes, de dépenses ou de maniements de valeurs et qui n'a pas la qualité de comptable public ou n'agit pas en cette qualité, pourra, dans le cas où elle n'a pas fait l'objet des poursuites prévues par l'article 258 du Code pénal, être condamnée à une amende calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers et dont le montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées.

L'amende sera prononcée par la Cour des comptes pour les comptes relevant de sa juridiction et par les conseils privés, les conseils de gouvernement, les conseils d'administration des territoires d'outre-mer pour les comptabilités apurées par ces tribunaux.

### **4. Loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes**

#### **- Article 6**

Art. 6. — La Cour des comptes peut condamner les comptables à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes et dans les réponses aux injonctions formulées lors du jugement ou de l'apurement administratif des comptes ainsi que dans la transmission des délibérations relatives aux taxes municipales.

En outre, les comptables de fait peuvent être condamnés à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public.

### **5. Version issue de la loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie Législative des livres Ier et II du code des juridictions financières**

## **A N N E X E**

#### **- Article L. 131-11**

Les comptables de fait peuvent, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites prévues à l'article 433-12 du code pénal, être condamnés à l'amende par la Cour des comptes en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public.

Cette amende est calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers. Son montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniée.

## **B. Autres dispositions**

### **1. Code pénal**

Livre IV : Des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique

Titre III : Des atteintes à l'autorité de l'Etat

Chapitre III : Des atteintes à l'administration publique commises par les particuliers

Section 7 : De l'usurpation de fonctions

#### **- Article 433-12**

*Modifié par Ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 - art. 3 (V) JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002*

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.

### **2. Code des juridictions financières**

#### **- Article L. 131-12**

*Modifié par LOI n°2008-1091 du 28 octobre 2008 - art. 11*

Les amendes prévues par le présent code sont attribuées à l'Etat, à la collectivité territoriale, au groupement d'intérêt public ou à l'établissement intéressé. Les amendes attribuées à l'Etat sont versées en recettes au budget général. Toutefois, les amendes infligées à des comptables rendant des comptes sur la gestion de services dotés d'un budget annexe sont versées en recettes à ce budget annexe.

Les amendes sont assimilées aux débits des comptables publics en ce qui concerne les modes de recouvrement et de poursuite.

- LIVRE II : Les chambres régionales et territoriales des comptes
  - PREMIERE PARTIE : Les chambres régionales des comptes
    - TITRE III : Compétences et attributions
      - CHAPITRE Ier : Compétences juridictionnelles
        - Section 3 : Condamnation des comptables à l'amende

#### **- Article L. 231-9**

*Modifié par Ordonnance n°2016-1360 du 13 octobre 2016 - art. 21*

*La chambre régionale des comptes peut condamner les comptables de fait à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public dans les conditions fixées à l'article L. 131-11.*

#### **- Article L. 231-11**

*Créé par Loi 94-1040 1994-12-02 jorf 6 décembre 1994*

*Transféré par Ordonnance n°2016-1360 du 13 octobre 2016 - art. 21*

La chambre régionale des comptes peut condamner les comptables de fait à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public dans les conditions fixées à l'article L. 131-11.

### **3. Loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963**

- **Article 60**

(...)

XI - Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous 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 doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable 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.

Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi.

## **C. Jurisprudence d'application**

### **1. Jurisprudence administrative**

- **CE, 16 novembre 1998, n° 172820, SARL Deltana et Perrin**

Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales susvisée : "I. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) publiquement (...) par un tribunal (...) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...)" ; que la Cour des comptes, lorsqu'elle fixe la ligne de compte de la gestion de fait et met le comptable en débet, ne statue pas en matière pénale et ne tranche pas de contestations sur des droits et obligations de caractère civil ; qu'ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision attaquée, rendue en audience non publique, serait de ce fait irrégulière en tant qu'elle fixe la ligne du compte de gestion de fait et prononce leur mise en débet ;

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 8 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 susvisée relative aux chambres régionales des comptes et de l'article 23, premier alinéa du décret du 22 mars 1983, que seules les dispositions définitives des jugements rendus par les chambres régionales des comptes sont susceptibles d'appel devant la Cour des comptes ; qu'ainsi, la Cour des comptes a pu, à bon droit, rejeter comme irrecevables, les conclusions de M. X... dirigées contre le jugement de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur du 18 mai 1994 en tant qu'il statuait à titre provisoire sur le compte de la gestion de fait et infligeait provisoirement une amende ;

Considérant que les requérants ont soutenu en appel que la chambre régionale des comptes, pour prononcer son jugement définitif du 4 octobre 1994 les constituant en débet et les condamnant à l'amende, aurait considéré à tort qu'ils n'avaient pas répondu au jugement provisoire du 18 mai précédent ; que la Cour des comptes a, par une appréciation souveraine qui n'est pas entachée de dénaturaison, estimé que les requérants n'avaient pas produit de mémoire dans le délai imparti par la Cour ; que ce faisant, la Cour n'a pas méconnu le principe du caractère contradictoire de la procédure ni le principe du respect des droits de la défense ; Considérant que si, pour contester le fondement de la gestion de fait ayant justifié leur mise en débet, les requérants se sont prévalus en appel d'un jugement du tribunal correctionnel du 9 juillet 1993 qui relaxait M. X... d'une poursuite pour fraude fiscale, la Cour des comptes a relevé, par l'arrêt attaqué, que par un arrêt du 20 janvier 1994, devenu définitif, elle avait déclaré la SARL Deltana et M. X... comptables de fait de la ville de Nice ; qu'elle a pu, sans erreur de droit, en déduire que les requérants n'étaient plus recevables à contester la

qualification des paiements ayant donné lieu à gestion de fait, qui constitue le fondement nécessaire de l'arrêt précité du 20 janvier 1994 qui est revêtu de l'autorité de la chose jugée ;

Considérant que si M. X... se prévaut en cassation d'un jugement en date du 14 janvier 1997 par lequel le tribunal administratif de Paris l'a déchargé d'impositions supplémentaires à l'impôt sur le revenu et à la TVA, ce moyen, qui n'a pas été soumis aux juges du fond, ne peut, en tout état de cause, être utilement invoqué ;

- **CE, 27 juillet 2005, n° 261819, M. Patrick B.**

Considérant, en sixième et dernier lieu, que, contrairement à ce que soutient M. X à l'appui de son pourvoi dirigé contre l'arrêt en date du 25 mars 2004, la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses est sans incidence sur la possibilité pour le juge des comptes de prononcer **une amende pour gestion de fait, celle-ci ayant pour objet de sanctionner l'immixtion du comptable de fait dans les fonctions de comptable public** ; qu'au demeurant, ainsi qu'il a été dit, l'autorité de la chose jugée par la Cour d'appel de Versailles exclut qu'ait pu être légalement reconnue l'utilité publique des dépenses en cause ; que **la Cour des comptes n'a commis aucune erreur de droit au regard de l'article L. 131-11 du code des juridictions financières en maintenant le montant de l'amende à 300 000 F, ce montant, cumulé avec celui de l'amende infligée par le juge pénal, n'excédant pas celui des sommes irrégulièrement détenues ou maniées par M. X** ; que **le cumul d'une amende pour gestion de fait avec une sanction pénale n'est exclu, aux termes de l'article L. 131-11 du code des juridictions financières, que lorsque les poursuites pénales ont été engagées sur le fondement de l'article L. 433-12 du code pénal, ce qui n'était pas le cas en l'espèce** ; que l'appréciation à laquelle se livre le juge des comptes pour fixer le montant de l'amende n'est pas susceptible d'être discutée devant le juge de cassation ;

- **CE, 18 juillet 2011, n° 349168**

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel que, lorsqu'une juridiction relevant du Conseil d'État lui a transmis, en application de l'article 23-2 de cette même ordonnance, la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution d'une disposition législative, le Conseil constitutionnel est saisi de cette question de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

Considérant qu'aux termes du troisième alinéa du XI de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 : Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites ; que les dispositions du troisième alinéa du XI de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963, qui constituent le fondement de la procédure de gestion de fait, doivent être regardées comme applicables au présent litige au sens et pour l'application de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ; qu'elles n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel ;

Considérant que M. A et M. B soutiennent que les dispositions du troisième alinéa du XI de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 porteraient atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit et seraient notamment contraires à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et au principe de nécessité et de proportionnalité des peines issu de l'article 8 de la même Déclaration ; que toutefois, d'une part, la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ; que, d'autre part, 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 ; qu'ainsi, M. A et M. B ne sont pas fondés à soutenir que le troisième alinéa du XI de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 méconnaîtrait le principe de nécessité des peines ; que, par suite, la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée ;

## 2. Jurisprudence judiciaire

### - Cass. crim. 18 octobre 2000, n° 99-88.139

Attendu que, pour le déclarer coupable de ces infractions, les juges retiennent notamment qu'en " acceptant de faire établir et de transmettre à la paierie départementale des documents faux accompagnant des ordres de paiement, afin de permettre l'exécution de ceux-ci, il a disposé des fonds publics, et par leur utilisation à des dépenses étrangères à leur objet, il a sciemment détourné ces fonds qu'il avait mandat d'affecter à la couverture des dépenses engagées dans le cadre du fonctionnement du conseil général " ;

Qu'ils relèvent, par motifs adoptés, que, pour les faits antérieurs au 1er mars 1994, les détournements de fonds ont été commis par le président du conseil général qui avait mandat de les employer dans l'intérêt de la personne morale qu'il représentait ;

**Qu'ils ajoutent qu'il appartient au juge pénal de se prononcer sur l'existence des infractions déferées au vu des éléments de la procédure qui lui est soumise, dont l'appréciation ne saurait être subordonnée à la constatation préalable d'une qualité de comptable de fait par la juridiction financière ;**

Attendu qu'en cet état, la cour d'appel a justifié sa décision, dès lors qu'elle a retenu que de faux ordres de mission entrent dans la définition de l'article 441-2, alinéa 1, du Code pénal et qu'elle a caractérisé, d'une part, le mandat que le président du conseil général tient de l'article L. 3221-2 du Code général des collectivités territoriales, en tant qu'ordonnateur des dépenses du département, ayant le pouvoir d'engager et de liquider lesdites dépenses, d'autre part, le détournement des fonds correspondant aux dépenses engagées et liquidées à des fins étrangères à celles prévues pour le fonctionnement du conseil général, peu important que l'intéressé n'ait pas eu la détention matérielle de ces fonds ;

## 3. Jurisprudence financière

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

25. Attendu que l'article 60-XI (1er et 2ème alinéas) de la loi de finances susvisée du 23 février 1963 prévoit la possibilité pour le juge financier de mettre en œuvre la procédure de gestion de fait « *nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives* » ; que l'alinéa 4 de ce même article dispose que « *les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet de poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi* » ; que l'article L. 131-11 du code des juridictions financières indique également que « *les comptables de fait peuvent, 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, être condamnés à l'amende par la Cour des comptes en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public* » ;

26. Attendu que M. X a fait l'objet, dans le cadre d'une procédure pénale consécutive aux « prélèvements » opérées par Mme Y, d'un réquisitoire le visant nommément au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du code pénal ; que l'ordonnance précitée du 8 décembre 2015 a explicitement écarté de l'objet du renvoi de M. X devant le tribunal correctionnel le délit d'immixtion dans l'exercice d'une fonction publique ; qu'il y a ainsi lieu de considérer qu'il a été poursuivi de ce chef, au sens de l'article 60-XI précité de la loi du 23 février 1963 ; qu'il y a donc lieu d'admettre le moyen et en conséquence d'infirmer l'article 6 du jugement attaqué ;

## II. Constitutionnalité de la disposition contestée

### A. Normes de référence

#### 4. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 8**

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.

- **Article 16**

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution

### B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

#### a. Sur le principe de nécessité des délits et des peines et sur le principe de proportionnalité des peines

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

15. Considérant que les auteurs de la saisine font encore valoir que les sanctions pécuniaires infligées par la Commission des opérations de bourse sont susceptibles de se cumuler avec des sanctions pénales, ce qui méconnaît le principe selon lequel une même personne ne peut pas être punie deux fois pour le même fait ;

16. Considérant que, sans qu'il soit besoin de rechercher si le principe dont la violation est invoquée a valeur constitutionnelle, il convient de relever qu'il ne reçoit pas application au cas de cumul entre sanctions pénales et sanctions administratives ;

17. Considérant toutefois que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose notamment que " la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires " ;

18. Considérant que le principe ainsi énoncé ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ;

19. Considérant qu'à l'encontre des auteurs des pratiques contraires aux règlements qu'elle établit et qui sont soumis à homologation, la Commission des opérations de bourse, pour autant que lesdites pratiques tombent sous le coup de l'incrimination prévue par l'article 9-2 de l'ordonnance du 28 septembre 1967, est habilitée à prononcer, soit une sanction pécuniaire qui ne peut excéder dix millions de francs, soit, lorsque des profits ont été réalisés, une sanction pécuniaire qui peut atteindre le décuple de leur montant ; qu'il résulte du texte de l'article 9-2 ajouté à l'ordonnance par l'article 5-III de la loi déferée que sont susceptibles d'être sanctionnées les pratiques qui ont pour effet de " porter atteinte à l'égalité d'information et de traitement des investisseurs ou à leurs intérêts " ou de " faire bénéficier les émetteurs et leurs investisseurs des agissements d'intermédiaires contraires à leurs obligations professionnelles " ;

20. Considérant que ces incriminations sont susceptibles de recouvrir des agissements qui sont eux-mêmes constitutifs de délits boursiers ; qu'au nombre de ces délits il y a lieu de mentionner le délit d'initié, prévu et réprimé par l'alinéa 1 de l'article 10-1 de l'ordonnance du 28 septembre 1967 tel qu'il est modifié par l'article 7 de la loi déferée, le délit de fausse information, prévu et réprimé par le dernier alinéa de l'article 10-1 précité tel qu'il est modifié par l'article 8-II de la loi déferée, ainsi que le délit de manipulation des cours, prévu et réprimé par l'article 10-3 ajouté à l'ordonnance du 28 septembre 1967 par l'article 17 de la loi n° 88-70 du 22 janvier 1988 ; que chacun de ces délits est passible " d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 6 000 F à 10 millions de francs, dont le montant pourra être porté au-delà de ce chiffre, jusqu'au décuple du montant du profit éventuellement réalisé, sans que l'amende puisse être inférieure à ce même profit " ;

21. Considérant sans doute que l'article 9-2 de l'ordonnance du 28 septembre 1967 prévoit que le montant de la sanction pécuniaire prononcée par la Commission des opérations de bourse " doit être fonction de la gravité des manquements commis et en relation avec les avantages ou les profits tirés de ces manquements " ;

22. Considérant que la possibilité n'en est pas moins reconnue à la Commission des opérations de bourse de prononcer une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'au décuple du montant des profits réalisés par l'auteur de l'infraction et qui est susceptible de se cumuler avec des sanctions pénales prononcées à raison des mêmes faits et pouvant elles-mêmes atteindre un montant identique ; 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 ; qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence dans l'application des dispositions de l'ordonnance du 28 septembre 1967 modifiée ;

23. Considérant que, sous cette réserve, l'article 5 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

- **Décision 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)**

8. Considérant, en second lieu, que les dispositions contestées instituent une sanction administrative susceptible de se cumuler avec les sanctions pénales prévues aux articles L. 228-1 et R. 228-1 du code rural et de la pêche maritime ; que le principe d'un tel cumul n'est pas, en lui-même, contraire au principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

9. Considérant que, toutefois, lorsqu'une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, 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 ; qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence ; que, sous cette réserve, l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime n'est pas contraire au principe de proportionnalité des peines ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 9, les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés ;

- **Décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, M. Laurent D. (Discipline des médecins)**

3. Considérant qu'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 » ; que 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 ; que le principe de la nécessité des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature disciplinaire ou administrative en application de corps de règles distincts devant leurs propres ordres de juridictions ; que, si l'éventualité que soient engagées deux procédures peut ainsi conduire à un cumul des 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 ;

4. Considérant que, d'une part, en vertu du premier alinéa de l'article L. 4121-2 du code de la santé publique, l'ordre des médecins « veille au maintien des principes de moralité, de probité, de compétence et de dévouement indispensables à l'exercice de la médecine » et à « l'observation, par tous leurs membres, des devoirs professionnels, ainsi que des règles édictées par le code de déontologie » ; qu'en vertu de l'article L. 4124-6 du même code, les peines que l'autorité disciplinaire compétente de l'ordre des médecins peut prononcer sont l'avertissement, le blâme, l'interdiction temporaire, avec ou sans sursis, ou l'interdiction permanente d'exercer une, plusieurs ou la totalité des fonctions de médecin, conférées ou rétribuées par l'État, les départements, les communes, les établissements publics, les établissements reconnus d'utilité publique ou des mêmes fonctions accomplies en application des lois sociales, l'interdiction temporaire d'exercer, avec ou sans sursis, pour une durée ne pouvant excéder trois ans et la radiation du tableau de l'ordre ;

5. Considérant que, d'autre part, dans le cadre du contentieux du contrôle technique, visant la recherche et le redressement de tout abus professionnel commis au préjudice de la sécurité sociale ou des assurés sociaux, l'article L. 145-1 du code de la sécurité sociale prévoit que « les fautes, abus, fraudes et tous faits intéressant l'exercice de la profession, relevés à l'encontre des médecins à l'occasion des soins dispensés aux assurés sociaux sont soumis en première instance à une section de la chambre disciplinaire de première instance des médecins. . . dite section des assurances sociales de la chambre disciplinaire de première instance et, en appel, à

une section de la chambre disciplinaire nationale du conseil national de l'ordre des médecins. . . , dite section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins » ; que selon l'article L. 145-6 du même code, les juridictions de cet ordre, distinctes des chambres de discipline, comprennent, outre leur président, un nombre égal d'assesseurs, membres de l'ordre des médecins et d'assesseurs représentant les organismes de sécurité sociale ; que son article L. 145-2 définit le régime des sanctions relevant de ce contentieux ; qu'il prévoit notamment que les sanctions qui peuvent être infligées sont l'avertissement, le blâme, avec ou sans publication, l'interdiction temporaire ou permanente, avec ou sans sursis, du droit de donner des soins aux assurés sociaux et, dans le cas d'abus d'honoraires, le remboursement à l'assuré du trop-perçu ou le reversement aux organismes de sécurité sociale du trop-remboursé ;

6. Considérant qu'en vertu du neuvième alinéa de l'article L. 145-2 du code de la sécurité sociale, « les sanctions prévues par cet article ne sont pas cumulables avec les peines prévues à l'article L. 4124-6 du code de la santé publique lorsqu'elles ont été prononcées à l'occasion des mêmes faits » ; que, si les juridictions compétentes prononcent des sanctions différentes, seule la sanction la plus forte peut être mise à exécution ; que, par ces dispositions qui s'appliquent au cumul des sanctions disciplinaires prévues par les articles L. 4124-6 du code de la santé publique et L. 145-2 du code de la sécurité sociale quel que soit l'ordre dans lequel les procédures ont été engagées ou les condamnations prononcées, le législateur a assuré le respect des exigences constitutionnelles précitées ;

- **Décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, M. Smaïn O. et autre (Majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation)**

7. Considérant que l'article L. 2125-8 fixe la majoration de la redevance applicable à 100 % du montant de la redevance due pour un stationnement régulier à l'emplacement considéré ou à un emplacement similaire, sans application d'éventuels abattements ; qu'en édictant cette majoration proportionnelle, égale au montant de la redevance due, l'article L. 2125-8 institue une sanction qui ne revêt pas, en elle-même, un caractère manifestement disproportionné ;

8. Considérant, d'autre part, que la majoration de la redevance prévue par l'article L. 2125-8 du code général de la propriété des personnes publiques s'applique « sans préjudice de la répression au titre des contraventions de grande voirie » ; qu'en particulier, outre le paiement de la majoration de 100 % de la redevance due pour un stationnement régulier, l'occupant sans droit ni titre du domaine public fluvial s'expose aux sanctions prévues par l'article L. 2132-9 du même code ; que le principe d'un tel cumul de sanctions n'est pas, en lui-même, contraire au principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que, toutefois, lorsque deux 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 ; qu'il appartient donc aux autorités administratives compétentes de veiller au respect de cette exigence ; que, sous cette réserve, le grief tiré de la violation du principe de nécessité des peines doit être écarté ;

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

35. Considérant, en troisième lieu, que le principe de la nécessité des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature disciplinaire ou pénale en application de corps de règles distincts devant leurs propres ordres de juridictions ;

36. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article L. 314-18 du code des juridictions financières, « les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire » ; que ce cumul de poursuites peut conduire à un cumul de sanctions prononcées, d'une part, par la Cour de discipline budgétaire et financière et, d'autre part, par une juridiction pénale ou une autorité disciplinaire ; que le principe d'un tel cumul des sanctions prononcées par une juridiction disciplinaire spéciale avec celles prononcées par une juridiction pénale ou une autorité disciplinaire n'est pas, en lui-même, contraire au principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

37. Considérant que, toutefois, 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 ; qu'il appartient donc aux autorités juridictionnelles et disciplinaires compétentes de veiller au respect de cette exigence et de tenir compte, lorsqu'elles se prononcent, des sanctions de même nature antérieurement infligées ;

que, sous cette réserve, l'article L. 314-18 du code des juridictions financières n'est pas contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines ;

- **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]**

19. Considérant qu'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 » ; que 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 ; que le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature administrative ou pénale en application de corps de règles distincts devant leur propre ordre de juridiction ; que, si l'éventualité que soient engagées deux procédures 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 ;

20. Considérant que les dispositions contestées tendent à réprimer les mêmes faits ; que soit les délits et manquements d'initié ne peuvent être commis qu'à l'occasion de l'exercice de certaines fonctions, soit ils ne peuvent être commis, pour le délit d'initié, que par une personne possédant une information privilégiée « en connaissance de cause » et, pour le manquement d'initié, par une personne « qui sait ou qui aurait dû savoir » que l'information qu'elle détenait constituait une information privilégiée ; qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées définissent et qualifient de la même manière le manquement d'initié et le délit d'initié ;

21. Considérant, en deuxième lieu, que l'article L. 465-1 du code monétaire et financier relatif à la répression du délit d'initié est inclus dans un chapitre de ce code consacré aux « infractions relatives à la protection des investisseurs » ; qu'aux termes de l'article L. 621-1 du même code, l'Autorité des marchés financiers veille à « la protection de l'épargne investie » dans les instruments financiers, divers actifs et tous les autres placements offerts au public ; qu'ainsi, la répression du manquement d'initié et celle du délit d'initié poursuivent une seule et même finalité de protection du bon fonctionnement et de l'intégrité des marchés financiers ; que 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 utilisé illégalement une information privilégiée ; que ces deux répressions protègent en conséquence les mêmes intérêts sociaux ;

26. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu de l'article L. 465-1, l'auteur d'un délit d'initié peut être puni d'une peine de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 500 000 euros qui peut être portée au décuple du montant du profit éventuellement réalisé ; qu'en vertu des articles 131-38 et 131-39 du code pénal et L. 465-3 du code monétaire et financier, s'il s'agit d'une personne morale, le taux maximum de l'amende est égal au quintuple de celui prévu par l'article L. 465-1 et le juge pénal peut, sous certaines conditions, prononcer la dissolution de celle-ci ; qu'en vertu du paragraphe III de l'article L. 621-15 dans sa version contestée, l'auteur d'un manquement d'initié, qu'il soit ou non soumis à certaines obligations professionnelles définies par les lois, règlements et règles professionnelles approuvées par l'Autorité des marchés financiers, encourt une sanction pécuniaire de 10 millions d'euros, qui peut être portée au décuple du montant des profits éventuellement réalisés ; que, si seul le juge pénal peut condamner l'auteur d'un délit d'initié à une peine d'emprisonnement lorsqu'il s'agit d'une personne physique et prononcer sa dissolution lorsqu'il s'agit d'une personne morale, les sanctions pécuniaires prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers peuvent être d'une très grande sévérité et atteindre, selon les dispositions contestées de l'article L. 621-15, jusqu'à plus de six fois celles encourues devant la juridiction pénale en cas de délit d'initié ; qu'en outre, en vertu du paragraphe III de l'article L. 621-15, le montant de la sanction du manquement d'initié doit être fixé en fonction de la gravité des manquements commis et en relation avec les avantages ou les profits éventuellement tirés de ces manquements et, en vertu de l'article 132-24 du code pénal, la peine prononcée en cas de condamnation pour délit d'initié doit être prononcée en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ; qu'il résulte de ce qui précède que les faits prévus par les articles précités doivent être regardés comme susceptibles de faire l'objet de sanctions qui ne sont pas de nature différente ;

27. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 621-30 du code monétaire et financier : « L'examen des recours formés contre les décisions individuelles de l'Autorité des marchés financiers autres que celles, y compris les sanctions prononcées à leur encontre, relatives aux personnes et entités mentionnées au II de l'article L. 621-9 est de la compétence du juge judiciaire » ; qu'aux termes de l'article 705-

1 du code de procédure pénale : « Le procureur de la République financier et les juridictions d'instruction et de jugement de Paris ont seuls compétence pour la poursuite, l'instruction et le jugement des délits prévus aux articles L. 465-1, L. 465-2 et L. 465-2-1 du code monétaire et financier. » ; que la sanction encourue par l'auteur d'un manquement d'initié autre qu'une personne ou entité mentionnée au paragraphe II de l'article L. 621-9 et la sanction encourue par l'auteur d'un délit d'initié relèvent toutes deux des juridictions de l'ordre judiciaire ;

28. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les sanctions du délit d'initié et du manquement d'initié ne peuvent, pour les personnes autres que celles mentionnées au paragraphe II de l'article L. 621-9 du code monétaire et financier, être regardées comme de nature différente en application de corps de règles distincts devant leur propre ordre de juridiction ; que, ni les articles L. 465-1 et L. 621-15 du code monétaire et financier, ni aucune autre disposition législative, n'excluent qu'une personne autre que celles mentionnées au paragraphe II de l'article L. 621-9 puisse faire l'objet, pour les mêmes faits, de poursuites devant la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers sur le fondement de l'article L. 621-15 et devant l'autorité judiciaire sur le fondement de l'article L. 465-1 ; que, par suite, les articles L. 465-1 et L. 621-15 méconnaissent le principe de nécessité des délits et des peines ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article L. 465-1 du code monétaire et financier et les dispositions contestées de l'article L. 621-15 du même code doivent être déclarés contraires à la Constitution ; qu'il en va de même, par voie de conséquence, des dispositions contestées des articles L. 466-1, L. 621-15-1, L. 621-16 et L. 621-16-1 du même code, qui en sont inséparables ;

**D É C I D E :**

Article 1<sup>er</sup>.– Les trois premières lignes des trois dernières colonnes du tableau de l'article 2 de la décision n° 2013

<b>Recettes (en euros)</b>		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par le Conseil constitutionnel
I– recettes perçues par le mandataire financier, dont :	16 577 093	16 546 744
– apport personnel (y compris l'avance de 153 000 euros)	10 691 775	10 661 426
– versements définitifs des partis politiques		
– dons de personnes physiques	5 817 956	5 817 956
– autres recettes	67 362	67 362

- **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]**

En ce qui concerne le fond :

11. Considérant qu'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 » ; que 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 ; que le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes

aux fins de sanctions de nature administrative ou pénale en application de corps de règles distincts devant leur propre ordre de juridiction ; que, si l'éventualité que soient engagées deux procédures 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 ;

12. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article L. 465-1 du code monétaire et financier dans sa rédaction résultant de la loi du 26 juillet 2005 susvisée, demeurée en vigueur jusqu'au 24 octobre 2010, l'auteur d'un délit d'initié peut être puni d'une peine de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 500 000 euros qui peut être portée au décuple du montant du profit éventuellement réalisé ; qu'en vertu des articles 131-38 et 131-39 du code pénal et L. 465-3 du code monétaire et financier, s'il s'agit d'une personne morale, le taux maximum de l'amende est égal au quintuple de celui prévu par l'article L. 465-1 et le juge pénal peut, sous certaines conditions, prononcer la dissolution de celle-ci ; qu'en vertu du c) du paragraphe III de l'article L. 621-15 dans sa rédaction résultant de la loi du 30 décembre 2006, l'auteur d'un manquement d'initié, qu'il soit ou non soumis à certaines obligations professionnelles définies par les lois, règlements et règles professionnelles approuvées par l'Autorité des marchés financiers, encourt une sanction pécuniaire de 1 500 000 euros, qui peut être portée au décuple du montant des profits éventuellement réalisés ; qu'ainsi, d'une part, les sanctions pécuniaires pouvant être prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers pour le manquement d'initié à l'encontre d'une personne physique sont identiques à celles encourues devant la juridiction pénale pour le délit d'initié ; qu'en revanche, le juge pénal peut condamner l'auteur d'un délit d'initié à une peine d'emprisonnement lorsqu'il s'agit d'une personne physique ; que, d'autre part, lorsque l'auteur d'un délit d'initié est une personne morale, le juge pénal peut prononcer sa dissolution et une amende cinq fois supérieure à celle pouvant être prononcée par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers ; qu'il résulte de ce qui précède que les faits prévus et réprimés par les articles précités doivent être regardés comme susceptibles de faire l'objet de sanctions de nature différente ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les mots « s'est livrée ou a tenté de se livrer à une opération d'initié ou » figurant au c) et au d) du paragraphe II de l'article L. 621-15 du code monétaire et financier dans sa rédaction résultant de la loi du 30 décembre 2006, qui ne méconnaissent ni la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- **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)**

4. 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.

5. L'article L. 8253-1 du code du travail oblige l'employeur d'un étranger non autorisé à exercer une activité salariée en France à acquitter une contribution spéciale, dont le montant est, au plus, égal à 5 000 fois le taux horaire du salaire minimum garanti. Ce montant peut être minoré en cas de non-cumul d'infractions ou en cas de paiement spontané par l'employeur des salaires et indemnités dus au salarié étranger. Il est alors, au plus, égal à 2 000 fois ce même taux. Il peut être majoré en cas de réitération et est alors, au plus, égal à 15 000 fois ce même taux.

6. L'article L. 8256-2 du code du travail punit ces mêmes faits d'une peine d'emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 15 000 euros. Ces peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée. Les personnes morales encourtent le quintuple de l'amende. Par ailleurs, en vertu des articles L. 8256-3 et L. 8256-7 du même code, la peine peut être assortie de peines complémentaires, comme l'interdiction d'exercer pour une durée de cinq ans au plus, l'exclusion des marchés publics, la confiscation ainsi que, pour les personnes morales, la dissolution.

7. Les sanctions pécuniaires pouvant être prononcées contre l'employeur d'étrangers non autorisés à travailler, sur le fondement des dispositions contestées et de l'article L. 8256-2 du code du travail, sont comparables dans leur montant. En revanche, le juge pénal peut condamner l'auteur d'une telle infraction à une peine

d'emprisonnement ou, s'il s'agit d'une personne morale, à une peine de dissolution, ainsi qu'à plusieurs peines complémentaires. Il résulte de ce qui précède que les faits prévus et réprimés par les articles précités doivent être regardés comme susceptibles de faire l'objet de sanctions de nature différente. Le grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines doit donc être écarté.

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

- **Sur le fond :**

8. 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 administrative ou pénale 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.

9. Il appartient au Conseil constitutionnel, au regard de ces exigences, d'examiner la constitutionnalité de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts puis d'examiner la constitutionnalité de la combinaison de ces mêmes dispositions.

**. En ce qui concerne l'article 1729 et les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts pris isolément :**

10. L'article 1729 du code général des impôts institue, en cas de manquement délibéré du contribuable, une majoration de 40 % qui est portée à 80 % dans certains cas d'abus de droit ou si le contribuable s'est rendu coupable de manœuvres frauduleuses. Ces sanctions financières préviennent et répriment les insuffisances volontaires de déclaration de la base d'imposition ou des éléments servant à la liquidation de l'impôt. La nature de ces sanctions financières est directement liée à celle des infractions réprimées. Les taux de majoration fixés par le législateur ne sont pas manifestement disproportionnés.

11. Prises isolément, les dispositions de l'article 1729 du code général des impôts ne sont donc pas contraires aux principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines.

12. Les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts punissent d'une amende de 37 500 euros, doublée en cas de fraude aggravée, et d'un emprisonnement de cinq ans quiconque a « volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt ». En cas de récidive dans un délai de cinq ans, ces sanctions sont élevées à une amende de 100 000 euros et un emprisonnement de dix ans. Des peines complémentaires, d'une part, de privation des droits civiques, civils et de famille et, d'autre part, de publicité de la décision de condamnation peuvent également être prononcées par le juge pénal. Ces sanctions peuvent être appliquées aux contribuables qui, d'une façon frauduleuse, dissimulent volontairement des sommes soumises à l'impôt. Au regard de l'incrimination prévue par les dispositions contestées, les peines instituées par le législateur ne sont pas manifestement disproportionnées.

13. Toutefois, les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts ne sauraient, sans méconnaître le principe de nécessité des délits, permettre qu'un contribuable qui a été déchargé de l'impôt par une décision juridictionnelle devenue définitive pour un motif de fond puisse être condamné pour fraude fiscale.

14. Sous cette réserve, les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts prises isolément ne sont pas contraires aux principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines.

**. En ce qui concerne l'application combinée de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts :**

15. 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 relatives dans la présente codification » et « indépendamment des sanctions fiscales applicables ».

16. Par conséquent, une personne sanctionnée sur le fondement de l'article 1729 du code général des impôts est susceptible de faire également l'objet de poursuites pénales sur le fondement de l'article 1741 du même code.

17. Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Il en découle l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale.

18. Les dispositions de l'article 1729 du code général des impôts permettent à l'administration fiscale d'infliger des sanctions pécuniaires aux contribuables notamment en cas de manquement délibéré, d'abus de droit ou de manœuvres frauduleuses. Ces sanctions, dont le niveau varie selon la nature de l'infraction et en proportion des droits éludés, s'ajoutent à l'impôt dû et sont recouvrées suivant les mêmes règles. Elles 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 l'exactitude des déclarations souscrites par les contribuables.

19. Les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts répriment la dissimulation frauduleuse d'éléments nécessaires à l'établissement de l'impôt principalement par des amendes et des peines d'emprisonnement. Elles visent ainsi 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. L'article 1741 du code général des impôts permet également de recouvrer la contribution commune dès lors que toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation sur son fondement est, par application de l'article 1745 du même code, solidairement tenue avec le redevable légal au paiement de l'impôt fraudé et des majorations afférentes

20. Il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 1729 comme les dispositions contestées de l'article 1741 permettent d'assurer ensemble la protection des intérêts financiers de l'État ainsi que l'égalité devant l'impôt, en poursuivant des finalités communes, à la fois dissuasive et répressive. Le recouvrement de la nécessaire contribution publique et l'objectif de lutte contre la fraude fiscale justifient l'engagement de procédures complémentaires dans les cas de fraudes les plus graves. Aux contrôles à l'issue desquels l'administration fiscale applique des sanctions pécuniaires peuvent ainsi s'ajouter des poursuites pénales dans des conditions et selon des procédures organisées par la loi.

21. Le principe de nécessité des délits et des peines ne saurait interdire au législateur de fixer des règles distinctes permettant l'engagement de procédures conduisant à l'application de plusieurs sanctions afin d'assurer une répression effective des infractions. Ce principe impose néanmoins que les dispositions de l'article 1741 ne s'appliquent qu'aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt. Cette gravité peut résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention.

22. La combinaison des exigences constitutionnelles découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et de celles découlant de son article 13 permet que, dans les conditions énoncées aux paragraphes 20 à 21, les contribuables auteurs des manquements les plus graves puissent faire l'objet de procédures complémentaires et de sanctions proportionnées en application de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741.

- **Décision n° 2016-546 QPC du 24 juin 2016, M. Jérôme C. [Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale]**

- **Sur le fond :**

8. 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 administrative ou pénale 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.

9. Il appartient au Conseil constitutionnel, au regard de ces exigences, d'examiner la constitutionnalité de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts puis d'examiner la constitutionnalité de la combinaison de ces mêmes dispositions

**. En ce qui concerne l'article 1729 et les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts pris isolément :**

10. L'article 1729 du code général des impôts institue, en cas de manquement délibéré du contribuable, une majoration de 40 % qui est portée à 80 % dans certains cas d'abus de droit ou si le contribuable s'est rendu coupable de manœuvres frauduleuses. Ces sanctions financières préviennent et répriment les insuffisances volontaires de déclaration de la base d'imposition ou des éléments servant à la liquidation de l'impôt. La nature de ces sanctions financières est directement liée à celle des infractions réprimées. Les taux de majoration fixés par le législateur ne sont pas manifestement disproportionnés.

11. Prises isolément, les dispositions de l'article 1729 du code général des impôts ne sont donc pas contraires aux principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines.

12. Les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts punissent d'une amende de 500 000 euros, qui s'élève à 1 000 000 euros en cas de fraude aggravée, et d'un emprisonnement de cinq ans, qui s'élève à sept ans en cas de fraude aggravée, quiconque a « volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt ». Des peines complémentaires, d'une part, de privation des droits civiques, civils et de famille et, d'autre part, de publicité de la décision de condamnation peuvent également être prononcées par le juge pénal. Ces sanctions peuvent être appliquées aux contribuables qui, d'une façon frauduleuse, dissimulent volontairement des sommes soumises à l'impôt. Au regard de l'incrimination prévue par les dispositions contestées, les peines instituées par le législateur ne sont pas manifestement disproportionnées.

13. Toutefois, les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts ne sauraient, sans méconnaître le principe de nécessité des délits, permettre qu'un contribuable qui a été déchargé de l'impôt par une décision juridictionnelle devenue définitive pour un motif de fond puisse être condamné pour fraude fiscale.

14. Sous cette réserve, les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts prises isolément ne sont pas contraires aux principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines.

**. En ce qui concerne l'application combinée de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts :**

15. 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 ».

16. Par conséquent, une personne sanctionnée sur le fondement de l'article 1729 du code général des impôts est susceptible de faire également l'objet de poursuites pénales sur le fondement de l'article 1741 du même code.

17. Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Il en découle l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale.

18. Les dispositions de l'article 1729 du code général des impôts permettent à l'administration fiscale d'infliger des sanctions pécuniaires aux contribuables notamment en cas de manquement délibéré, d'abus de droit ou de manœuvres frauduleuses. Ces sanctions, dont le niveau varie selon la nature de l'infraction et en proportion des droits éludés, s'ajoutent à l'impôt dû et sont recouvrées suivant les mêmes règles. Elles 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 l'exactitude des déclarations souscrites par les contribuables.

19. Les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts répriment la dissimulation frauduleuse d'éléments nécessaires à l'établissement de l'impôt principalement par des amendes et des peines d'emprisonnement. Elles visent ainsi 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. L'article 1741 du code général des impôts permet

également de recouvrer la contribution commune dès lors que toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation sur son fondement est, par application de l'article 1745 du même code, solidairement tenue avec le redevable légal au paiement de l'impôt fraudé et des majorations afférentes.

20. Il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 1729 comme les dispositions contestées de l'article 1741 permettent d'assurer ensemble la protection des intérêts financiers de l'État ainsi que l'égalité devant l'impôt, en poursuivant des finalités communes, à la fois dissuasive et répressive. Le recouvrement de la nécessaire contribution publique et l'objectif de lutte contre la fraude fiscale justifient l'engagement de procédures complémentaires dans les cas de fraudes les plus graves. Aux contrôles à l'issue desquels l'administration fiscale applique des sanctions pécuniaires peuvent ainsi s'ajouter des poursuites pénales dans des conditions et selon des procédures organisées par la loi.

21. Le principe de nécessité des délits et des peines ne saurait interdire au législateur de fixer des règles distinctes permettant l'engagement de procédures conduisant à l'application de plusieurs sanctions afin d'assurer une répression effective des infractions. Ce principe impose néanmoins que les dispositions de l'article 1741 ne s'appliquent qu'aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt. Cette gravité peut résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention.

22. La combinaison des exigences constitutionnelles découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et de celles découlant de son article 13 permet que, dans les conditions énoncées aux paragraphes 20 à 21, les contribuables auteurs des manquements les plus graves puissent faire l'objet de procédures complémentaires et de sanctions proportionnées en application de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741.

23. Sous les réserves énoncées aux paragraphes 13 et 21, l'application combinée de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts ne peut donc être regardée comme conduisant à l'engagement de poursuites différentes aux fins de sanctions de faits identiques en application de corps de règles distincts et ne méconnaît pas le principe de nécessité des délits et des peines.

24. 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. Sous cette réserve, l'application combinée des dispositions de l'article 1729 et des dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts ne méconnaît pas le principe de proportionnalité des peines.

25. Sous les réserves énoncées aux paragraphes 13, 21 et 24, l'article 1729 et les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit. Dans ces conditions, ils doivent être déclarés conformes à la Constitution.

- **Décision n° 2016-550 QPC du 1er juillet 2016, M. Stéphane R. et autre (Procédure devant la cour de discipline budgétaire et financière)**

1. L'article L. 314-18 du code des juridictions financières, qui figure dans le titre Ier 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.

**- Décision n° 2016-570 QPC du 29 septembre 2016, M. Pierre M. [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]**

3. Selon 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 ». 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.

4. D'une part, en application de l'article L. 653-1 et du 6° de l'article L. 653-5 du code de commerce, dans le cadre d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire, le juge civil ou commercial peut prononcer la faillite personnelle d'une personne physique exerçant une activité commerciale ou artisanale, d'un agriculteur, ou de toute autre personne physique exerçant une activité professionnelle libérale ou dirigeant une personne morale, lorsque ces personnes ont fait disparaître des documents comptables, qu'elles n'ont pas tenu de comptabilité ou qu'elles ont tenu une comptabilité fictive, manifestement incomplète ou irrégulière. Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables aux personnes exerçant une activité professionnelle indépendante et soumise, à ce titre, à des règles disciplinaires propres. En vertu de l'article L. 653-2 du même code, la sanction de faillite personnelle emporte interdiction de gérer toute entreprise, exploitation agricole ou personne morale. Par ailleurs, en application de l'article L. 643-11 du même code, les créanciers recouvrent leur droit de poursuite personnelle à l'encontre du failli. Enfin, le juge peut, en application de l'article L. 653-10, assortir la mesure de faillite personnelle d'une incapacité d'exercer une fonction publique élective, pour la même durée, dans la limite de cinq ans.

5. Compte tenu des conséquences qu'il a attachées à la faillite personnelle, ainsi que de la généralité, au regard du manquement en cause, de la mesure d'interdiction de gérer qu'il a retenue, le législateur a entendu, en instituant de telles mesures, assurer la répression, par le juge civil ou commercial, des manquements dans la tenue d'une comptabilité. Ces mesures doivent par conséquent être regardées comme des sanctions ayant le caractère de punition.

6. D'autre part, en application de l'article L. 654-2 du code de commerce, en cas d'ouverture d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire, le juge pénal peut condamner pour banqueroute les personnes exerçant une activité commerciale ou artisanale, les agriculteurs, les personnes exerçant une activité professionnelle indépendante, celles dirigeant ou ayant liquidé une personne morale. Cette condamnation est notamment encourue lorsque ces personnes ont tenu une comptabilité fictive, fait disparaître des documents comptables se sont abstenues de tenir toute comptabilité ou lorsqu'elles ont tenu une comptabilité manifestement incomplète ou irrégulière. Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende par l'article L. 654-3 du code de commerce. Ces peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende par l'article L. 654-4 lorsque l'auteur ou le complice est un dirigeant d'une entreprise prestataire de services d'investissement. Parmi les peines complémentaires prévues à l'article L. 654-5, les personnes physiques encourent non seulement l'interdiction de gérer une entreprise commerciale ou industrielle, mais aussi l'interdiction d'exercer une fonction publique ou l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, l'interdiction des droits civiques, civils et de famille, l'exclusion des marchés publics, l'interdiction d'émettre des chèques et l'affichage ou la diffusion de la décision. Enfin, en application de l'article L. 654-6, le juge pénal peut, sous certaines conditions, prononcer la faillite personnelle ou l'interdiction de gérer non seulement une entreprise commerciale ou industrielle, mais aussi toute exploitation agricole ou toute personne morale.

7. Les sanctions de faillite personnelle ou d'interdiction de gérer pouvant être prononcées par le juge civil ou commercial pour les manquements mentionnés dans les dispositions contestées 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 et à une peine d'amende, ainsi qu'à plusieurs autres peines complémentaires d'interdictions.

8. Il résulte de ce qui précède que les faits prévus et réprimés par les articles précités doivent être regardés comme susceptibles de faire l'objet de sanctions de nature différente.

9. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit donc être rejeté.

- **Décision n° 2016-573 QPC du 29 septembre 2016, 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]**

- Sur les principes de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines :

8. Selon 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 ». 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.

9. D'une part, en application de l'article L. 653-1 et du 5° de l'article L. 653-4 du code de commerce, dans le cadre d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire, le juge civil ou commercial peut prononcer la faillite personnelle de tout dirigeant d'une personne morale, lorsque celui-ci a détourné ou dissimulé tout ou partie de l'actif ou frauduleusement augmenté le passif de la personne morale. Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables aux personnes exerçant une activité professionnelle indépendante et soumise, à ce titre, à des règles disciplinaires propres. En vertu de l'article L. 653-2 du même code, la sanction de faillite personnelle emporte interdiction de gérer toute entreprise, exploitation agricole ou personne morale. Par ailleurs, en application de l'article L. 643-11 du même code, les créanciers recouvrent leur droit de poursuite personnelle à l'encontre du failli. Enfin, le juge peut, en application de l'article L. 653-10, assortir la mesure de faillite personnelle d'une incapacité d'exercer une fonction publique élective, pour la même durée, dans la limite de cinq ans.

10. Compte tenu des conséquences qu'il a attachées à la faillite personnelle, ainsi que de la généralité, au regard du manquement en cause, de la mesure d'interdiction de gérer qu'il a retenue, le législateur a entendu, en instituant de telles mesures, assurer la répression, par le juge civil ou commercial, du détournement et de la dissimulation d'actif. Ces mesures doivent par conséquent être regardées comme des sanctions ayant le caractère de punition.

11. D'autre part, en application de l'article L. 654-2 du code de commerce, en cas d'ouverture d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire, le juge pénal peut condamner pour banqueroute les personnes exerçant une activité commerciale ou artisanale, les agriculteurs, les personnes exerçant une activité professionnelle indépendante, celles dirigeant ou ayant liquidé une personne morale. Cette condamnation est notamment encourue lorsque ces personnes ont détourné ou dissimulé tout ou partie de l'actif du débiteur. Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende par l'article L. 654-3 du code de commerce. Ces peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende par l'article L. 654-4 lorsque l'auteur ou le complice est un dirigeant d'une entreprise prestataire de services d'investissement. Parmi les peines complémentaires prévues à l'article L. 654-5, les personnes physiques encourent non seulement les interdictions d'exercice prévues au 2° mentionné ci-dessus, mais aussi l'interdiction des droits civiques, civils et de famille, l'interdiction d'exercer une fonction publique, l'exclusion des marchés publics, l'interdiction d'émettre des chèques et l'affichage ou la diffusion de la décision. Enfin, en application de l'article L. 654-6, le juge pénal peut, sous certaines conditions, prononcer la faillite personnelle ou l'interdiction de gérer non seulement une entreprise commerciale ou industrielle, mais aussi toute exploitation agricole ou toute personne morale.

12. Les sanctions de faillite personnelle ou d'interdiction de gérer pouvant être prononcées par le juge civil ou commercial pour les manquements mentionnés au 2° de l'article L. 654-2 du code de commerce 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 et à une peine d'amende, ainsi qu'à plusieurs autres peines complémentaires d'interdictions.

13. Il résulte de ce qui précède que les faits prévus et réprimés par les articles mentionnés ci-dessus doivent être regardés comme susceptibles de faire l'objet de sanctions de nature différente.

14. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit donc être rejeté.

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

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, d'une part, le second alinéa de l'article L. 465-2 du code monétaire et financier définit le délit de diffusion de fausses informations comme le fait, pour toute personne, de répandre dans le public par des voies et moyens quelconques des informations fausses ou trompeuses sur les perspectives ou la situation d'un émetteur dont les titres sont négociés sur un marché réglementé ou sur les perspectives d'évolution d'un instrument financier ou d'un actif admis sur un marché réglementé, de nature à agir sur les cours.

8. D'autre part, les dispositions contestées de l'article L. 621-15 du code monétaire et financier définissent le manquement de diffusion de fausses informations comme le fait, pour toute personne, de se livrer à la diffusion d'une fausse information dès lors que cet acte concerne un instrument financier admis aux négociations sur un marché réglementé ou sur certains systèmes multilatéraux de négociation. La fausse information peut être une information inexacte, imprécise ou trompeuse.

9. Les dispositions contestées tendent donc à réprimer les mêmes faits. Elles définissent et qualifient de la même manière le manquement et le délit de diffusion de fausses informations.

10. En deuxième lieu, l'article L. 465-2 du code monétaire et financier relatif à la répression du délit de diffusion de fausses informations est inclus dans un chapitre de ce code consacré aux « infractions relatives à la protection des investisseurs ». Selon l'article L. 621-1 du même code, l'Autorité des marchés financiers veille à « la protection de l'épargne investie » dans les instruments financiers, divers actifs et tous les autres placements offerts au public. Ainsi, 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.

11. En troisième lieu, en application des articles L. 465-1 et L. 465-2, l'auteur d'un délit de diffusion de fausses informations peut être puni d'une peine de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 500 000 euros qui peut être portée au décuple du montant du profit éventuellement réalisé. En vertu des articles 131-38 et 131-39 du code pénal et L. 465-3 du code monétaire et financier, s'il s'agit d'une personne morale, le taux maximum de l'amende est égal au quintuple de celui prévu par l'article L. 465-2 et le juge pénal peut, sous certaines conditions, prononcer la dissolution de celle-ci. En application du paragraphe III de l'article L. 621-15 dans sa version contestée, l'auteur d'un manquement de diffusion de fausses informations, autre que l'une des personnes mentionnées au paragraphe II de l'article L. 621-9, encourt une sanction pécuniaire de 100 millions d'euros, qui peut être portée au décuple du montant des profits éventuellement réalisés.

12. Ainsi, si seul le juge pénal peut condamner l'auteur d'un délit de diffusion de fausses informations à une peine d'emprisonnement lorsqu'il s'agit d'une personne physique et prononcer sa dissolution lorsqu'il s'agit d'une personne morale, les sanctions pécuniaires prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers peuvent être d'une très grande sévérité et atteindre, selon les dispositions contestées de l'article L. 621-15, jusqu'à plus de soixante-six fois celles encourues devant la juridiction pénale. En outre, en vertu du paragraphe III de l'article L. 621-15, le montant de la sanction du manquement de diffusion de fausses informations doit être fixé en fonction de la gravité de celui-ci et en relation avec les avantages ou les profits éventuellement tirés et, en vertu de l'article 132-24 du code pénal, la peine prononcée en cas de condamnation pour délit de diffusion de fausses informations doit l'être en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Il résulte de ce qui précède que les faits prévus par les articles précités doivent être regardés comme susceptibles de faire l'objet de sanctions qui ne sont pas de nature différente.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les sanctions des faits réprimés ne peuvent, pour les personnes autres que celles mentionnées au paragraphe II de l'article L. 621-9 du code monétaire et financier, être regardées comme de nature différente en application de corps de règles distincts.

14. Si les dispositions contestées n'instituent pas, par elles-mêmes, un mécanisme de double poursuite et de double sanction, elles le rendent possible. Toutefois, l'article 2 de la loi du 21 juin 2016 mentionnée ci-dessus a créé dans le code monétaire et financier un article L. 465-3-6 dont le paragraphe I prévoit que le procureur de la République financier ne peut mettre en mouvement l'action publique pour la poursuite des infractions réprimant les atteintes à la transparence des marchés lorsque l'Autorité des marchés financiers a procédé à la notification des griefs pour les mêmes faits et à l'égard de la même personne en application de l'article L. 621-15. De la même manière, l'Autorité des marchés financiers ne peut procéder à la notification des griefs à une personne à l'encontre de laquelle l'action publique a été mise en mouvement pour les mêmes faits par le procureur de la République financier.

15. Cette disposition, entrée en vigueur le 23 juin 2016, s'applique en cas de mise en mouvement de l'action publique ou en cas de notification des griefs à compter de cette date. Par conséquent, depuis cette date, des poursuites ne peuvent être engagées pour manquement de diffusion de fausses informations sur le fondement de l'article L. 621-15 du code monétaire et financier à l'encontre d'une personne autre que celles mentionnées au paragraphe II de l'article L. 621-9 du même code dès lors que des premières poursuites ont déjà été engagées pour les mêmes faits et à l'encontre de la même personne devant le juge pénal sur le fondement du second alinéa de l'article L. 465-2 du même code. De la même manière, des poursuites ne peuvent être engagées pour le délit de diffusion de fausses informations sur le fondement du second alinéa de l'article L. 465-2 dès lors que des premières poursuites ont déjà été engagées pour les mêmes faits et à l'encontre de la même personne devant la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers sur le fondement des dispositions contestées de l'article L. 621-15 du même code.

16. En revanche, aucune disposition législative n'interdit un cumul de poursuites et de sanctions pour le délit et le manquement de diffusion de fausses informations lorsque la mise en mouvement de l'action publique et la notification des griefs sont toutes les deux intervenues avant le 23 juin 2016. Dès lors, les dispositions contestées ne sauraient permettre, sans méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines, que des poursuites puissent être continuées pour manquement de diffusion de fausses informations sur le fondement de l'article L. 621-15 du code monétaire et financier à l'encontre d'une personne autre que celles mentionnées au paragraphe II de l'article L. 621-9 du même code dès lors que des premières poursuites ont déjà été engagées pour les mêmes faits et à l'encontre de la même personne devant le juge pénal sur le fondement du second alinéa de l'article L. 465-2 du même code. De la même manière, des poursuites ne peuvent être continuées pour le délit de diffusion de fausses informations sur le fondement du second alinéa de l'article L. 465-2 dès lors que de premières poursuites ont déjà été engagées pour les mêmes faits et à l'encontre de la même personne devant la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers sur le fondement des dispositions contestées de l'article L. 621-15 du même code.

- **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]**

- **Sur la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit :**

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 administrative ou pénale 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. Il appartient au Conseil constitutionnel, au regard de ces exigences, d'examiner la constitutionnalité des dispositions contestées de l'article 1728 et de l'article 1741 du code général des impôts puis d'examiner la constitutionnalité de la combinaison de ces mêmes dispositions.

**. En ce qui concerne les dispositions contestées du 1 de l'article 1728 et de l'article 1741 du code général des impôts prises isolément :**

8. Le 1 de l'article 1728 du code général des impôts institue, en cas de manquement du contribuable à son obligation déclarative dans les délais prescrits, une majoration de 10 %, si aucune mise en demeure ne lui a été notifiée par pli recommandé ou s'il a finalement satisfait à son obligation déclarative dans le délai de trente jours suivant la réception d'une telle mise en demeure. Cette majoration est portée à 40 % lorsque le document demandé n'a pas été déposé dans les trente jours suivant la réception de la mise en demeure. Ces sanctions financières préviennent et répriment les omissions relatives à la déclaration de la base d'imposition ou des éléments servant à la liquidation de l'impôt. La nature de ces sanctions financières est directement liée à celle des infractions réprimées. Les taux de majoration fixés par le législateur ne sont pas manifestement disproportionnés.

9. Prises isolément, les dispositions contestées du 1 de l'article 1728 du code général des impôts ne sont donc pas contraires aux principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines.

10. Les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts punissent d'une amende de 500 000 euros et d'un emprisonnement de cinq ans quiconque a « volontairement omis de faire sa déclaration dans les

délais prescrits ». Lorsque les faits ont été commis en bande organisée ou réalisés ou facilités au moyen de l'une des manœuvres visées aux 1° à 5° de cet article, ces sanctions sont élevées à une amende de 2 000 000 euros et un emprisonnement de sept ans. Des peines complémentaires, d'une part, de privation des droits civiques, civils et de famille et, d'autre part, de publicité de la décision de condamnation peuvent également être prononcées par le juge pénal. Ces sanctions peuvent être appliquées aux contribuables qui se sont soustraits frauduleusement à l'impôt en omettant volontairement de déclarer des sommes qui y sont soumises. Au regard de l'incrimination prévue par les dispositions contestées, les peines instituées par le législateur ne sont pas manifestement disproportionnées.

11. Toutefois, les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts ne sauraient, sans méconnaître le principe de nécessité des délits, permettre qu'un contribuable qui a été déchargé de l'impôt par une décision juridictionnelle devenue définitive pour un motif de fond puisse être condamné pour fraude fiscale.

12. Sous cette réserve, les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts prises isolément ne sont pas contraires aux principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines.

**. En ce qui concerne l'application combinée des dispositions contestées du 1 de l'article 1728 et de l'article 1741 du code général des impôts :**

13. Les omissions relatives à la déclaration d'éléments servant à la détermination de l'assiette de l'impôt et à sa liquidation sont réprimées par les dispositions contestées de l'article 1728 et 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 ».

14. Par conséquent, une personne sanctionnée sur le fondement de l'article 1728 est susceptible de faire également l'objet de poursuites pénales sur le fondement de l'article 1741.

15. Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Il en découle l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale.

16. Les dispositions contestées de l'article 1728 du code général des impôts permettent à l'administration fiscale d'infliger des sanctions pécuniaires aux contribuables en cas de défaut de dépôt ou de dépôt tardif de la déclaration ou de l'acte demandé, que ces manquements soient ou non intentionnels. Ces sanctions, dont le niveau varie selon la nature de l'infraction et en proportion des droits éludés, s'ajoutent à l'impôt dû et sont recouvrées suivant les mêmes règles. Elles 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 l'exactitude des déclarations souscrites par les contribuables.

17. Les dispositions contestées de l'article 1741 du code général des impôts répriment l'omission frauduleuse de déclaration dans les délais prescrits, principalement par des peines d'amende et d'emprisonnement. Elles visent ainsi 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. L'article 1741 du code général des impôts permet également de recouvrer la contribution commune dès lors que toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation sur son fondement est, par application de l'article 1745 du même code, solidairement tenue avec le redevable légal au paiement de l'impôt fraudé et des majorations afférentes.

18. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées de l'article 1728 comme de l'article 1741 permettent d'assurer ensemble la protection des intérêts financiers de l'État ainsi que l'égalité devant l'impôt, en poursuivant des finalités communes, à la fois dissuasive et répressive. Le recouvrement de la nécessaire contribution publique et l'objectif de lutte contre la fraude fiscale justifient l'engagement de procédures complémentaires dans les cas de fraudes les plus graves. Aux contrôles à l'issue desquels l'administration fiscale applique des sanctions pécuniaires peuvent ainsi s'ajouter des poursuites pénales dans des conditions et selon des procédures organisées par la loi.

19. Le principe de nécessité des délits et des peines ne saurait interdire au législateur de fixer des règles distinctes permettant l'engagement de procédures conduisant à l'application de plusieurs sanctions afin d'assurer une répression effective des infractions. Ce principe impose néanmoins que les dispositions de l'article 1741 ne s'appliquent qu'aux cas les plus graves d'omission déclarative frauduleuse. Cette gravité peut résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention.

20. La combinaison des exigences constitutionnelles découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et de celles découlant de son article 13 permet que, dans les conditions énoncées aux paragraphes 18 et 19, les contribuables auteurs des manquements les plus graves puissent faire l'objet de procédures complémentaires et de sanctions proportionnées en application des dispositions contestées de l'article 1728 et de l'article 1741.

21. Sous les réserves énoncées aux paragraphes 11 et 19, l'application combinée des dispositions contestées de l'article 1728 et de l'article 1741 du code général des impôts ne peut donc être regardée comme conduisant à l'engagement de poursuites différentes aux fins de sanctions de faits identiques en application de corps de règles distincts et ne méconnaît pas le principe de nécessité des délits et des peines.

22. **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. Sous cette réserve**, l'application combinée des dispositions contestées de l'article 1728 et de l'article 1741 du code général des impôts ne méconnaît pas le principe de proportionnalité des peines.

23. Sous les réserves énoncées aux paragraphes 11, 19 et 22, les dispositions contestées de l'article 1728 et de l'article 1741 du code général des impôts, qui ne méconnaissent pas non plus le principe de légalité des délits et des peines, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

- **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)**

9. 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.

10. En application des deux premiers alinéas du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 et de l'article L. 52-11 du code électoral, les candidats à l'élection du Président de la République sont tenus, au cours de la campagne, de respecter un plafond des dépenses électorales. Lorsque la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques constate un dépassement de ce plafond par un candidat, celui-ci est, en vertu des dispositions contestées du sixième alinéa du même paragraphe II, tenu de verser au Trésor public une somme égale au montant du dépassement. En application du paragraphe III du même article 3, la décision de cette commission peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel par le candidat en cause. En outre, en application des dispositions contestées du premier alinéa du paragraphe II du même article, qui renvoient au 3° du paragraphe I de l'article L. 113-1 du code électoral, le candidat ayant dépassé le plafond des dépenses électorales encourt également une amende de 3 750 euros et une peine d'emprisonnement d'un an.

11. Par conséquent, les dispositions contestées tendent à réprimer de mêmes faits qualifiés de manière identique.

12. Toutefois, en premier lieu, 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.

13. En second lieu, 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. 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.

14. Il résulte de ce qui précède 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. Le grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines doit donc être écarté.

15. Par suite, 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 la première phrase du sixième alinéa du

paragraphe II du même article 3, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

- **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).**

5. Il découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente en application de corps de règles distincts. 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.

6. Or, les articles L. 121-2 à L. 121-4 du code de la consommation, qui figurent à la section 1 du chapitre Ier du titre II du livre Ier de ce code, définissent les pratiques commerciales trompeuses. L'article L. 132-2 du même code réprime pénalement ces pratiques.

7. L'article L. 522-1 du code de la consommation se borne à donner compétence à l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation pour prononcer les amendes administratives sanctionnant les manquements aux dispositions mentionnées aux articles L. 511-5, L. 511-6 et L. 511-7 du même code. Il n'a ni pour objet ni pour effet d'instituer une sanction administrative. Le renvoi à l'article L. 511-5, lequel mentionne la section 1 du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de la consommation, n'a, en tout état de cause, pas davantage cet effet.

8. Dès lors, il ne saurait résulter des articles L. 132-2 et L. 522-1 du code de la consommation un cumul de poursuites.

- **Décision n° 2019-795 QPC du 5 juillet 2019 Commune de Sainte-Rose et autre [Monopole du ministère public pour l'exercice des poursuites devant les juridictions financières]**

5. Aux termes de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ». Il résulte de ces dispositions qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. La faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle. Toutefois, cette dernière ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée. Il peut ainsi, pour un tel motif, apporter à ce principe des exclusions ou des limitations à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

6. L'article 60 de la loi du 23 février 1963 mentionnée ci-dessus instaure, dans l'intérêt de l'ordre public financier, un régime spécial de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics devant les juridictions financières, dès lors qu'est constaté un déficit, une recette non recouvrée ou une dépense irrégulièrement payée. Dans ce cadre, les dispositions contestées confient au ministère public le monopole des poursuites des comptables publics devant les chambres régionales des comptes. Il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que, ce faisant, elles font obstacle à ce qu'une collectivité publique puisse contester devant l'une de ces juridictions les manquements du comptable lui ayant causé un préjudice lorsque de tels manquements n'ont pas été visés dans le réquisitoire du ministère public.

7. Toutefois, en premier lieu, même si ce régime spécial de responsabilité des comptables publics peut conduire à l'indemnisation des préjudices subis par les collectivités publiques, son objet principal est, dans l'intérêt de l'ordre public financier, de garantir la régularité des comptes publics. Au vu de cet objet, il était loisible au législateur de confier au ministère public près les juridictions financières un monopole des poursuites en la matière.

