

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

(M. Jean-Guy C. et autre)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 7 février 2020 par le Conseil d'État (décisions n<sup>os</sup> 436066 et 436124 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de deux questions prioritaires de constitutionnalité. Ces questions ont été respectivement posées pour M. Jean-Guy C. par la SCP Garreau Bauer-Violas Feschotte-Desbois, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et pour M. Alphonse F. par Me Stefan Serror, avocat au barreau de Paris. Elles ont été enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous les n<sup>os</sup> 2020-838 QPC et 2020-839 QPC. Elles sont relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 131-11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de commerce ;
- le code des juridictions financières ;
- le code pénal ;
- la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour M. Jean-Guy C. par la SCP Garreau Bauer-Violas Feschotte-Desbois, enregistrées le 26 février 2020 ;

– les observations présentées pour M. Alphonse F. par la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le 27 février 2020 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées pour M. Alphonse F. par Me Serror, enregistrées le 5 mars 2020 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Serror et Me Hélène Farge, avocate au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour M. Alphonse F., et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 21 avril 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. Il y a lieu de joindre les deux questions prioritaires de constitutionnalité pour y statuer par une seule décision.

2. L’article L. 131-11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction résultant de la loi du 28 octobre 2008 mentionnée ci-dessus, prévoit :

*« 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 ».*

3. Les requérants soutiennent que ces dispositions autoriseraient, à l'encontre des comptables de fait, un cumul de poursuites contraire au principe de nécessité des délits et des peines. En effet, elles n'excluraient le prononcé, par le juge financier, d'une amende pour gestion de fait que dans le cas où le comptable de fait est poursuivi pour les mêmes opérations sur le fondement de l'article 433-12 du code pénal, qui sanctionne l'immixtion dans l'exercice d'une fonction publique. Or, d'autres poursuites pénales tendant à réprimer les mêmes faits que ceux sanctionnés par l'amende pour gestion de fait, protégeant les mêmes intérêts sociaux et aboutissant à des sanctions de même nature pourraient être engagées contre le comptable de fait. Tel serait le cas des poursuites pour abus de confiance, concussion, corruption passive, détournement de fonds publics et abus de biens sociaux. L'un des requérants soutient, en outre, que ces dispositions méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi, dès lors que des auteurs de manquements identiques pourraient ou non être poursuivis pour gestion de fait, selon qu'ils sont par ailleurs poursuivis pénalement sur le fondement de l'article 433-12 du code pénal ou sur le fondement d'une autre disposition.

4. Par conséquent, les questions prioritaires de constitutionnalité portent sur les mots « *dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites prévues à l'article 433-12 du code pénal* » figurant au premier alinéa de l'article L. 131-11 du code des juridictions financières.

5. 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.

6. La gestion de fait est constituée par l'immixtion dans les fonctions de comptable public d'une personne n'ayant pas cette qualité. Le comptable de fait peut alors être sanctionné par une amende prononcée par le juge des comptes sur le fondement de l'article L. 131-11 du code des juridictions financières.

7. Les dispositions contestées prévoient que cette amende ne peut être infligée que si le comptable de fait n'a pas fait l'objet, pour les mêmes opérations, de poursuites sur le fondement de l'article 433-12 du code pénal, qui réprime le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction. Elles n'interdisent pas, en revanche, le cumul de poursuites pour gestion de fait et de poursuites sur le fondement d'autres dispositions répressives, dont les cinq infractions pénales désignées par les requérants.

8. Toutefois, en premier lieu, aux termes de l'article 314-1 du code pénal, l'abus de confiance sanctionne « *le fait par une personne de détourner, au préjudice d'autrui, des fonds, des valeurs ou un bien quelconque qui lui ont été remis et qu'elle a acceptés à charge de les rendre, de les représenter ou d'en faire un usage déterminé* ». Selon l'article 432-10 du même code, la concussion est définie comme « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû* ». En vertu du 1° de l'article 432-11 du même code, la corruption passive est « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui ... pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat* ». Selon l'article 432-15 du même code, le détournement de fonds publics est « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission* ». Enfin, aux termes du 4° de l'article L. 241-3 et du 3° de l'article L. 242-6 du code de commerce, l'abus de biens sociaux réprime le fait, pour les gérants d'une société à responsabilité limitée ou pour le président, les administrateurs ou les directeurs généraux d'une société anonyme, de faire, de mauvaise foi, des biens ou du crédit de la société, un usage qu'ils savent contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles ou pour favoriser une autre société ou entreprise dans laquelle ils sont intéressés directement ou indirectement.

9. La seule circonstance que plusieurs incriminations soient susceptibles de réprimer un même comportement ne peut caractériser une identité de faits au sens des exigences résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 que si ces derniers sont qualifiés de manière identique. Si les incriminations mentionnées au paragraphe précédent sont susceptibles de réprimer des faits par lesquels une personne s'est rendue coupable de gestion de fait, elles ne se limitent pas, contrairement à cette dernière infraction, à cette seule circonstance. En effet, entrent dans les éléments constitutifs de ces premières infractions soit l'utilisation des fonds ou des valeurs, soit la mission ou les fonctions dont est investi celui qui les a maniés. Dès lors, ces infractions ne tendent pas à réprimer de mêmes faits, qualifiés de manière identique. En autorisant de tels cumuls de poursuites, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe de nécessité des délits et des peines.

10. En second lieu, si les dispositions contestées rendent possibles d'autres cumuls, entre les poursuites pour gestion de fait et d'autres poursuites à des fins de sanction ayant le caractère de punition, ces cumuls éventuels doivent, en tout état de cause, respecter le principe de nécessité des délits et des peines, qui implique qu'une même personne ne puisse faire l'objet de plusieurs poursuites susceptibles de conduire à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux.

11. Par conséquent, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, le grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines doit être écarté.

12. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne méconnaissent pas non plus le principe d'égalité devant la loi ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent, sous la même réserve, être déclarées conformes à la Constitution.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Sous la réserve énoncée au paragraphe 10, les mots « *dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites prévues à l'article 433-12 du code pénal* » figurant au premier alinéa de l'article L. 131-11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des

comptes et aux chambres régionales des comptes, sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 mai 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 7 mai 2020.