



## CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2015

### CONCOURS INTERNE

#### 1ère épreuve d'admissibilité

#### DROIT PUBLIC

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve de droit public consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve vise à apprécier les connaissances des candidats dans le domaine du droit public général (droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'Union européenne, droit de la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi que leur capacité de raisonnement critique et d'analyse juridique.

Il est attendu des candidats qu'ils rédigent une note sur une ou plusieurs questions de droit en examinant les différentes solutions possibles, avec leurs avantages et inconvénients respectifs, et qu'ils fassent des préconisations opérationnelles.

Les candidats répondent à la commande à partir de leurs connaissances juridiques et à l'aide d'un dossier composé d'un ensemble de documents (textes normatifs, jurisprudence, extraits de rapports publics, articles de doctrine, etc.) destinés à nourrir leur réflexion.

#### SUJET

Vous êtes chef de bureau au sein de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP). Il vous est demandé de rédiger une note à l'attention de votre sous-directeur sur le cumul des poursuites et sanctions administratives et pénales en vous interrogeant en particulier sur l'éventuelle application du principe *non bis in idem*<sup>1</sup> aux fonctionnaires.

Cette note doit permettre de préparer une réunion prévue la semaine prochaine à Matignon au cours de laquelle seront confrontés les points de vue du ministère de la Justice, particulièrement attaché au respect des exigences européennes, et du ministère de la Fonction publique.

« Reproductions effectuées par l'ENA avec l'autorisation du CFC (20, rue des Grands Augustins – 75006 PARIS). »

---

<sup>1</sup> Principe selon lequel nul ne peut être jugé deux fois pour les mêmes faits.



	<b>Documents joints</b>	<b>Pages</b>
<b>1.</b>	CEDH, Grande chambre, 10 février 2009, <i>Sergeï Zolotoukhine c. Russie</i> (extraits)	<b>1 à 5</b>
<b>2.</b>	Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, <i>M. Laurent D.</i>	<b>6 et 7</b>
<b>3.</b>	Conseil constitutionnel, Décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, <i>M. Stéphane R. et autres</i> (extraits)	<b>8 à 10</b>
<b>4.</b>	CE, 13 février 2015, <i>M. A.</i>	<b>11</b>
<b>5.</b>	Conseil constitutionnel, Décision n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015, <i>M. John L. et autres</i> (extraits)	<b>12 à 15</b>
<b>6.</b>	Autorité des marchés financiers, <i>L'application du principe ne bis in idem dans la répression des abus de marché. Proposition de réforme</i> , Rapport du groupe de travail de l'AMF, mai 2015, pp. 7-8 (extraits)	<b>16 et 17</b>



CEDH, Grande chambre, 10 février 2009, *Sergeï Zolotoukhine c. Russie* (extraits)

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 4 DU PROTOCOLE N° 7 À LA CONVENTION

47. Invoquant l'article 4 du Protocole n° 7, le requérant allègue qu'après avoir déjà purgé une peine de détention de trois jours pour actes perturbateurs commis le 4 janvier 2002 il a été jugé une nouvelle fois pour la même infraction. L'article 4 du Protocole n° 7 se lit ainsi : « 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État. 2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'État concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu [...]. »

## A. Sur le point de savoir si la première sanction revêtait un caractère pénal

48. La Cour observe que le 4 janvier 2002 le requérant fut reconnu coupable dans le cadre d'une procédure menée pour une infraction réprimée par le code des infractions administratives, procédure qui est considérée comme « administrative » et non « pénale » en droit russe. Dès lors, pour dire si le requérant a été « acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État », il y a lieu de rechercher d'abord si cette procédure concernait une affaire « pénale » au sens de l'article 4 du Protocole n° 7. [...]

## 3. L'appréciation de la Cour

52. La Cour rappelle que la qualification juridique de la procédure en droit interne ne saurait être le seul critère pertinent pour l'applicabilité du principe *non bis in idem* au regard de l'article 4 § 1 du Protocole n° 7. S'il en était autrement, l'application de cette disposition se trouverait subordonnée à l'appréciation des États contractants, ce qui risquerait de conduire à des résultats incompatibles avec l'objet et le but de la Convention [...]. Les termes « procédure pénale » employés dans le texte de l'article 4 du Protocole n° 7 doivent être interprétés à la lumière des principes généraux applicables aux expressions « accusation en matière pénale » (*criminal charge*) et « peine » (*penalty*) figurant respectivement à l'article 6 et à l'article 7 de la Convention [...].

53. Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'existence ou non d'une « accusation en matière pénale » doit s'apprécier sur la base de trois critères, que l'on désigne couramment sous le nom de « critères *Engel* » (*Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, série A n° 22). Le premier est la qualification juridique de l'infraction en droit interne, le second la nature même de l'infraction et le troisième le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé. Les deuxième et troisième critères sont alternatifs et pas nécessairement cumulatifs. Cela n'empêche pas l'adoption d'une approche cumulative si l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas d'aboutir à une conclusion claire quant à l'existence d'une accusation en matière pénale [...].

54. En droit interne, l'infraction d'« actes perturbateurs mineurs » réprimée par l'article 158 du code des infractions administratives était qualifiée d'« administrative ». Toutefois, la Cour rappelle qu'elle a précédemment estimé que le domaine défini dans le système juridique russe et dans quelques autres systèmes comme « administratif » englobe des infractions qui présentent une coloration pénale mais qui sont trop mineures pour relever du droit pénal et de la procédure pénale (*Menecheva c. Russie*, n° 59261/00, CEDH 2006-III, *Galstyan c. Arménie*, n° 26986/03, § 57, 15 novembre 2007, et *Ziliberberg c. Moldova*, n° 61821/00, 1er février 2005).

55. Par sa nature, la constitution en infraction, par le code des infractions administratives, des « actes perturbateurs mineurs » visait à la protection de la dignité humaine et de l'ordre public, valeurs et intérêts qui ressortissent normalement à la sphère de protection du droit pénal. La disposition pertinente du code des infractions administratives visait des faits dirigés contre l'ensemble des citoyens, et non contre un groupe possédant un statut spécifique. La référence au caractère « mineur » des actes n'exclut pas en soi leur qualification « pénale » au sens autonome de la Convention, puisque rien dans le texte de celle-ci ne donne à penser que la nature pénale d'une infraction, au sens des « critères *Engel* », implique nécessairement un certain degré de gravité (*Ezeh et Connors*). Enfin, la Cour estime que les objectifs premiers de répression et de dissuasion de l'infraction en question sont tenus pour caractéristiques des sanctions pénales (*ibidem*).

56. Quant au degré de gravité de la mesure, il est déterminé en fonction de la peine maximale prévue par les dispositions juridiques applicables. Si la peine effectivement infligée constitue un élément pertinent, cela ne diminue pas l'importance de l'enjeu initial (*ibidem*, § 120). La Cour observe que l'article 158 du code des infractions administratives prévoyait une peine maximale de quinze jours d'emprisonnement et que le requérant a finalement été condamné à une peine privative de liberté de trois jours. Elle l'a confirmé à maintes occasions : dans une société attachée à la prééminence du droit, lorsque la peine qu'encourait le requérant et qui lui a été effectivement infligée se traduit par une privation de liberté, il convient de présumer que les accusations dirigées contre lui revêtaient un caractère « pénal », et cette présomption ne peut être réfutée qu'à titre tout à fait exceptionnel et seulement s'il est impossible de considérer que cette privation de liberté entraîne un « préjudice important », eu égard à sa nature, sa durée ou ses modalités d'exécution (*Engel et autres*, § 82, et *Ezeh et Connors*). En l'espèce, la Cour n'aperçoit aucune circonstance exceptionnelle de cet ordre.

57. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut, à l'instar de la chambre, que la nature de l'infraction d'« actes perturbateurs mineurs » et la gravité de la peine font relever la condamnation prononcée contre le requérant le 4 janvier 2002 de la notion de « procédure pénale » aux fins de l'article 4 du Protocole n° 7.

B. Sur le point de savoir si le requérant a été poursuivi deux fois pour la même infraction (« *idem* »)

58. L'article 4 du Protocole n° 7 garantit que nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif. Eu égard à la pluralité des accusations portées contre le requérant dans le cadre de la procédure pénale, la Cour juge devoir rechercher d'emblée si l'intéressé aurait été accusé d'une infraction pénale qui était essentiellement la même que l'infraction administrative pour laquelle il avait été condamné. [...]

### 3. L'appréciation de la Cour

#### a) Résumé des approches antérieures

70. La jurisprudence qui s'est constituée depuis que la Cour applique l'article 4 du Protocole n° 7 démontre qu'il existe plusieurs façons d'aborder la question de savoir si les infractions pour lesquelles un requérant a été poursuivi étaient les mêmes.

71. La première approche, qui est axée sur le « même comportement » du requérant, indépendamment de la qualification juridique qui lui est donnée (*idem factum*), est illustrée par l'arrêt *Gradinger*. Dans cette affaire, M. Gradinger avait été condamné au pénal pour homicide par imprudence et s'était également vu infliger une amende dans le cadre d'une procédure administrative pour conduite sous l'empire de l'alcool. La Cour a estimé que même si les deux infractions se distinguaient par leur appellation, leur nature et leur but, il y avait eu violation de l'article 4 du Protocole n° 7 dans la mesure où les deux décisions litigieuses se fondaient sur le même comportement du requérant (*Gradinger*, § 55).

72. La seconde approche part également de l'hypothèse que le comportement de l'accusé ayant donné lieu aux poursuites est le même, mais pose comme principe que le même comportement peut être constitutif de plusieurs infractions (concours idéal d'infractions) qui peuvent être jugées dans le cadre de procédures distinctes. La Cour a adopté cette approche dans l'affaire *Oliveira*, dans laquelle la requérante avait été condamnée d'abord pour défaut de maîtrise de son véhicule puis pour lésions corporelles par imprudence. La voiture de l'intéressée s'était déportée sur l'autre côté de la route, heurtant une première voiture avant d'entrer en collision avec une seconde, dont le conducteur avait été grièvement blessé. La Cour a estimé que les faits de la cause constituaient un cas typique de concours idéal d'infractions, alors que l'article 4 du Protocole n° 7 prohibait uniquement de juger quelqu'un deux fois pour une *même* infraction. De l'avis de la Cour, il aurait certes été plus conforme au principe d'une bonne administration de la justice que les deux infractions eussent été sanctionnées par une seule juridiction, dans une procédure unique. Toutefois, qu'il n'en fût pas ainsi dans le cas en question ne tirait pas à conséquence. La circonstance que des juridictions distinctes eussent connu d'infractions différentes, fussent-elles les éléments d'un même fait pénal, n'emportait pas violation de l'article 4 du Protocole n° 7, et cela d'autant moins qu'il n'y avait pas eu cumul des peines (*Oliveira*). Ultérieurement, dans l'affaire *Göktan*, la Cour a également conclu à la non-violation de l'article 4 du Protocole n° 7 en ce que les mêmes faits délictuels pour lesquels le requérant avait été condamné constituaient deux infractions distinctes : le délit pénal de trafic de stupéfiants importés en contrebande et le délit douanier de non-paiement de l'amende douanière [...].

73. La troisième approche met l'accent sur les « éléments essentiels » des deux infractions. Dans l'arrêt *Franz Fischer c. Autriche* (n° 37950/97, 29 mai 2001), la Cour a confirmé que l'article 4 du Protocole n° 7 tolérait une pluralité de poursuites en cas de concours idéal d'infractions. Toutefois, estimant qu'il serait incompatible avec cette disposition de juger ou de punir deux fois une personne pour des infractions simplement « différentes quant à leur appellation », elle a considéré qu'il lui fallait de surcroît examiner si ces infractions avaient ou non les mêmes « éléments essentiels ». Étant donné que dans le cas de M. Fischer l'infraction administrative de conduite sous l'empire de l'alcool et l'infraction d'homicide par imprudence causé « dans un état d'ivresse » avaient les mêmes « éléments essentiels », la Cour a conclu à la violation de l'article 4 du Protocole n° 7. Elle a également souligné que si les deux infractions pour lesquelles une personne avait été poursuivie ne se recoupaient que légèrement, il n'y aurait eu aucune raison de considérer que l'intéressé ne pouvait pas être poursuivi pour chacune d'elles successivement [...].

77. Enfin, dans la dernière décision en date sur le sujet, la Cour a estimé que les deux infractions en question ne présentaient pas les mêmes « éléments essentiels » en ce qu'il était possible de les distinguer par leurs gravité et conséquences, ainsi que par la valeur sociale protégée et par l'intention criminelle (*Garretta c. France* (déc.), n° 2529/04, 4 mars 2008).

#### b) Harmonisation de l'approche à suivre

78. La Cour estime que la diversité des approches adoptées pour vérifier si l'infraction pour laquelle un requérant a été poursuivi était en fait la même que celle pour laquelle il avait déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif est source d'une insécurité juridique incompatible avec ce droit fondamental qu'est le droit de ne pas être poursuivi deux fois pour la même infraction. C'est dans ce contexte que la Cour est à présent appelée à harmoniser l'interprétation de la notion de « même infraction » – l'élément *idem* du principe *non bis in idem* – aux fins de l'article 4 du Protocole n° 7. Certes, il est dans l'intérêt de la sécurité juridique, de la prévisibilité et de l'égalité devant la loi qu'elle ne s'écarte pas sans motif valable de ses précédents ; toutefois, si elle devait faillir à maintenir une approche dynamique et évolutive, pareille attitude risquerait de faire obstacle à toute réforme ou amélioration (*Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], n° 63235/00, § 56, CEDH 2007-II).

79. L'analyse des instruments internationaux qui consacrent le principe *non bis in idem* sous une forme ou une autre révèle la variété des formules employées. Ainsi, l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention, l'article 14 § 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par les Nations unies et l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne se réfèrent à la « [même] infraction » (*[same] offence*), la Convention américaine des droits de l'homme parle des « mêmes faits » (*same cause*), la Convention d'application de l'accord de Schengen emploie les termes « mêmes faits » (*same acts*) et le Statut de la Cour pénale internationale utilise quant à lui l'expression « [mêmes] actes » (*[same] conduct*). La Cour de justice des Communautés européennes et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont attaché de l'importance à la différence entre la formule « mêmes faits » (*same acts* ou *same cause*), d'une part, et l'expression « [même] infraction » (*same offence*), d'autre part, lorsqu'elles ont décidé d'adopter l'approche fondée strictement sur l'identité des faits matériels et de ne pas retenir la qualification juridique de ces faits comme critère pertinent. Ce faisant, les deux juridictions ont souligné qu'une telle approche serait favorable à l'auteur de l'acte en cause qui saurait que, une fois reconnu coupable et sa peine purgée ou une fois relaxé, il n'aurait plus à craindre de nouvelles poursuites pour les mêmes faits [...].

80. La Cour estime que l'emploi du terme « infraction » à l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention ne saurait justifier l'adhésion à une approche plus restrictive. Elle rappelle que la Convention doit être interprétée et appliquée d'une manière qui en rende les garanties concrètes et effectives, et non pas théoriques et illusoirs. Par ailleurs, c'est un instrument vivant qui doit être interprété à la lumière des conditions actuelles [...].

81. En outre, l'approche qui privilégie la qualification juridique des deux infractions est trop restrictive des droits de la personne, car si la Cour s'en tient au constat que l'intéressé a été poursuivi pour des infractions ayant une qualification juridique différente, elle risque d'affaiblir la garantie consacrée par l'article 4 du Protocole n° 7 et non de la rendre concrète et effective comme le requiert la Convention [...].

82. En conséquence, l'article 4 du Protocole n° 7 doit être compris comme interdisant de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde « infraction » pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes. [...]

84. La Cour doit donc faire porter son examen sur ces faits qui constituent un ensemble de circonstances factuelles concrètes impliquant le même contrevenant et indissociablement liées entre elles dans le temps et l'espace, l'existence de ces circonstances devant être démontrée pour qu'une condamnation puisse être prononcée ou que des poursuites pénales puissent être engagées. [...]

C. Sur le point de savoir s'il y a eu répétition des poursuites (« *bis* ») [...]

### 3. L'appréciation de la Cour

a) Sur l'existence d'une décision « définitive »

107. La Cour rappelle que l'article 4 du Protocole n° 7 a pour objet de prohiber la répétition de procédures pénales définitivement clôturées (*Franz Fischer* et *Gradinger*, § 53). D'après le rapport explicatif sur le Protocole n° 7, rapport qui se réfère lui-même à la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs, « une décision est définitive si elle est, selon l'expression consacrée, passée en force de chose jugée. Tel est le cas lorsqu'elle est irrévocable, c'est-à-dire lorsqu'elle n'est pas susceptible de voies de recours ordinaires ou que les parties ont épuisé ces voies ou laissé passer les délais sans les exercer ». Cette approche est bien établie dans la jurisprudence de la Cour [...].



109. En l'espèce, le jugement administratif du 4 janvier 2002 était imprimé sur un formulaire standard qui indiquait qu'il était insusceptible d'appel et prenait effet immédiatement (paragraphe 19 ci-dessus). Cela dit, quand bien même il aurait été susceptible de recours dans un délai de dix jours après son prononcé, comme le soutient le Gouvernement, il est passé en force de chose jugée après l'expiration de ce délai. Les parties ne disposaient d'aucun autre recours ordinaire. Le jugement administratif était donc devenu « définitif », au sens autonome de la Convention, le 15 janvier 2002, alors que la procédure pénale a commencé le 23 janvier 2002.

b) Sur le point de savoir si la relaxe empêche l'application des garanties de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention

110. A l'instar de la chambre, la Cour rappelle que l'article 4 du Protocole n° 7 ne vise pas seulement le cas d'une double condamnation, mais aussi celui des doubles poursuites (*Franz Fischer*). Dans le cas contraire, il n'aurait pas été nécessaire de mettre le terme « poursuivi » avant le terme « puni », car il ne pourrait qu'en constituer un doublon. Cette disposition s'applique même si l'individu concerné n'a fait l'objet que de simples poursuites n'ayant pas abouti à une condamnation. La Cour souligne que l'article 4 du Protocole n° 7 renferme trois garanties distinctes et dispose que nul i. ne peut être poursuivi, ii. jugé ou iii. puni deux fois pour les mêmes faits [...].

111. En l'espèce, le requérant avait été condamné par une décision définitive pour actes perturbateurs mineurs et avait purgé la peine infligée. Il fut ensuite inculpé d'actes perturbateurs et placé en détention provisoire. La procédure a duré plus de dix mois, pendant lesquels l'intéressé a dû participer à l'enquête et subir un procès. Dès lors, le fait qu'il ait été finalement relaxé de ce chef ne retire rien à son allégation selon laquelle il a été poursuivi et jugé deux fois pour cette accusation. C'est pourquoi, à l'instar de la chambre, la Grande Chambre juge dépourvu de fondement l'argument du Gouvernement d'après lequel il n'y a pas eu répétition des poursuites en ce que le requérant a finalement été relaxé de l'accusation portée en vertu de l'article 213 § 2 du code pénal. [...]

#### D. Résumé des constats et conclusion

120. La Cour a constaté ci-dessus que le requérant avait été condamné pour « actes perturbateurs mineurs » dans le cadre d'une procédure administrative qui doit être assimilée à une « procédure pénale » au sens autonome que possède cette expression dans le cadre de la Convention. Après que la condamnation fut devenue « définitive », plusieurs accusations en matière pénale furent portées contre l'intéressé. La plupart d'entre elles avaient trait au comportement qu'il avait manifesté à des moments différents ou en des lieux différents. Toutefois, l'accusation d'« actes perturbateurs » renvoyait précisément au même comportement que celui visé par la condamnation antérieure pour « actes perturbateurs mineurs » et aussi elle englobait en substance les mêmes faits.

121. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que les poursuites engagées contre le requérant en application de l'article 213 § 2 b) du code pénal concernaient essentiellement la même infraction que celle pour laquelle l'intéressé avait déjà été condamné par une décision définitive en vertu de l'article 158 du code des infractions administratives.

122. Dès lors, il y a eu violation de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention.



**Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, M. Laurent D.**

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 145-2 du code de la sécurité sociale : « Les sanctions susceptibles d'être prononcées par la section des assurances sociales de la chambre disciplinaire de première instance ou par la section spéciale des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins ou des chirurgiens-dentistes ou des sages-femmes sont :

« 1°) l'avertissement ;

« 2°) le blâme, avec ou sans publication ;

« 3°) l'interdiction temporaire ou permanente, avec ou sans sursis, du droit de donner des soins aux assurés sociaux ;

« 4°) 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, même s'il n'est prononcé aucune des sanctions prévues ci-dessus.

« Les sanctions prévues aux 3° et 4° ci-dessus peuvent faire l'objet d'une publication.

« Si, pour des faits commis dans un délai de cinq ans à compter de la notification au praticien d'une sanction assortie du sursis et devenue définitive, la juridiction prononce la sanction mentionnée au 3°, elle peut décider que la sanction pour la partie assortie du sursis devient exécutoire sans préjudice de l'application de la nouvelle sanction.

« Est considérée comme non avenue une sanction, pour la partie assortie du sursis, lorsque le praticien sanctionné n'aura commis aucune nouvelle faute suivie d'une sanction dans le délai fixé à l'alinéa précédent.

« Les sanctions prévues au présent 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. Si les juridictions compétentes prononcent des sanctions différentes, la sanction la plus forte peut être seule mise à exécution.

« Les décisions devenues définitives ont force exécutoire. Elles doivent, dans le cas prévu au 3° du premier alinéa, ou si le jugement le prévoit, faire l'objet d'une publication par les soins des organismes de sécurité sociale » ;

2. Considérant que, selon le requérant, en n'excluant pas l'application cumulative des dispositions de l'article L. 145-2 du code de la sécurité sociale et de celles de l'article L. 4124-6 du code de la santé publique et en permettant ainsi qu'un praticien soit poursuivi et sanctionné deux fois pour les mêmes faits par les chambres disciplinaires de l'ordre des médecins et par les juridictions du contentieux du contrôle technique de la sécurité sociale, le législateur a méconnu le principe « non bis in idem » ;

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 ;

7. Considérant que l'article L. 145-2 du code de la sécurité sociale ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'il doit être déclaré conforme à la Constitution,

**D É C I D E :**

Article 1er.- L'article L. 145 2 du code de la sécurité sociale est conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente 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.

**Conseil constitutionnel, Décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, M. Stéphane R. et autres (extraits)****- SUR LES SANCTIONS :**

21. Considérant qu'aux termes de l'article L. 313-1 du code des juridictions financières : « Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui aura engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 150 euros et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date à laquelle le fait a été commis. » ;

22. Considérant qu'aux termes de l'article L. 313-4 du même code : « Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1.

« Lorsque les faits incriminés constituent une gestion occulte au sens du paragraphe XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963), la Cour des comptes peut déférer à la Cour de discipline budgétaire et financière les comptables de fait quand leurs agissements ont entraîné des infractions prévues au présent titre. » ;

23. Considérant qu'aux termes de l'article L. 313-6 du même code : « Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 euros et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction. » ;

24. Considérant qu'aux termes de l'article L. 313-7-1 du même code : « Toute personne visée à l'article L. 312-1 chargée de responsabilités au sein de l'un des organismes mentionnés aux articles L. 133-1 et L. 133-2 qui, dans l'exercice de ses fonctions, aura causé un préjudice grave à cet organisme, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombent ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1. » ;

25. Considérant qu'aux termes de l'article L. 313-11 du même code : « Les sanctions prononcées en vertu des articles L. 313-1 à L. 313-4 ne pourront se cumuler que dans la limite du maximum applicable en vertu de ces mêmes articles et de l'article L. 313-8.

« Les sanctions prononcées en vertu des articles L. 313-1 à L. 313-6 ne pourront se cumuler que dans la limite du maximum applicable en vertu des articles L. 313-6 et L. 313-8. » ;

26. Considérant qu'aux termes de l'article L. 314-18 du même code : « 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 » ;

27. Considérant que les requérants soutiennent qu'en prévoyant que les articles L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6 et L. 313-7-1, en définissant de manière trop imprécise les obligations dont la méconnaissance est réprimée, portent atteinte au principe de légalité des délits et des peines ; qu'ils font également valoir que par ces dispositions ainsi que par celles de l'article L. 313-11 relatives au cumul des sanctions pouvant être prononcées par la Cour, le législateur a méconnu le principe de proportionnalité des peines ; qu'enfin, en permettant le cumul des poursuites devant la Cour de discipline budgétaire et financière et de l'action pénale ou de l'action disciplinaire, l'article L. 314-18 du code des juridictions financières méconnaît le principe non bis in idem ;

28. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition ;

29. Considérant, en premier lieu, que l'exigence d'une définition des manquements réprimés se trouve satisfaite, en matière disciplinaire, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent ;

30. Considérant que sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière les personnes énumérées aux articles L. 312-1 et L. 312-2 ; que les dispositions de l'article L. 313-1 font expressément référence à la méconnaissance des règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses ; que celles de l'article L. 313-4 font expressément référence à la méconnaissance des règles relatives à l'exécution des recettes, des dépenses ou à la gestion des biens de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 et aux agissements qui ont entraîné des infractions prévues par le titre Ier du livre III de la partie législative du code des juridictions financières ; que celles de l'article L. 313-6 font expressément référence au fait de procurer à autrui ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé ; que celles de l'article L. 313-7-1 font expressément référence au fait de causer dans l'exercice de ses fonctions un préjudice grave à un organisme mentionné aux articles L. 133-1 et L. 133-2, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles ou par des omissions ou négligences répétées dans le rôle de direction ;

31. Considérant que, par suite, les dispositions des articles L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6 et L. 313-7-1 ne méconnaissent pas l'exigence d'une définition claire et précise des infractions réprimées ;

32. Considérant, en deuxième lieu, que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer, en matière disciplinaire, de l'absence d'inadéquation manifeste entre les sanctions encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance ;

33. Considérant que chacun des articles L. 313-1, L. 313-4 et L. 313-7-1 réprime les fautes qu'il définit d'une amende dont le maximum est le montant du traitement ou salaire brut annuel alloué à la personne condamnée à la date de l'infraction ; que l'article L. 313-6 réprime les fautes qu'il définit d'une amende dont le maximum est le double de ce traitement ou salaire brut ; que l'article L. 313-11 limite le cumul des sanctions prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière en vertu des articles L. 313-1 à L. 313-4 « dans la limite du maximum applicable en vertu de ces mêmes articles et de l'article L. 313-8 » ; que l'article L. 313-11 limite par ailleurs le cumul des sanctions prononcées en vertu des articles L. 313-1 à L. 313-6 « dans la limite du maximum applicable en vertu des articles L. 313-6 et L. 313-8 » ;

34. Considérant que le principe de nécessité des peines n'interdit pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à différentes qualifications ; que le principe de proportionnalité des peines ne fait pas obstacle à ce que, lorsque des faits peuvent recevoir plusieurs qualifications ayant un objet ou une finalité différents, le maximum des sanctions prononcées par la même juridiction ou autorité répressive puisse être plus sévère que pour des faits qui ne pourraient recevoir que l'une de ces qualifications ; que les sanctions prévues par les articles L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6, L. 313-7-1 et L. 313-11 du code des juridictions financières ne sont pas contraires aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines ;

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 ;

38. Considérant que les articles L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6, L. 313-7-1, L. 313-11 et L. 314-18 du code des juridictions financières ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; que, sous la réserve énoncée au considérant 37, ils doivent être déclarés conformes à la Constitution.





**CE, 13 février 2015, M. A.**

1. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité par le Conseil d'Etat 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 ;
2. Considérant qu'à l'occasion du pourvoi qu'il forme contre la décision du 30 avril 2014 de la chambre supérieure de discipline de l'ordre national des vétérinaires prononçant à son encontre une suspension temporaire d'exercice de la profession de vétérinaire d'une durée de 18 mois, dont 12 mois avec sursis, M. A... conteste la conformité de l'article L. 5432-1 du code de la santé publique ainsi que des articles L. 242-6 et L. 242-7 du code rural et de la pêche maritime aux droits et libertés garantis par la Constitution ;
3. Considérant, en premier lieu, que les dispositions de l'article L. 5432-1 du code de la santé publique ont pour objet de définir les sanctions pénales encourues en cas de violation des dispositions réglementaires, prises en application de l'article L. 5132-8 du même code, régissant la production, la fabrication, le transport, l'importation, l'exportation, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition et l'emploi de plantes, de substances ou de préparations classées comme vénéneuses ;
4. Considérant que la décision de la chambre supérieure de discipline de l'ordre national des vétérinaires du 30 avril 2014 qui fait l'objet du pourvoi de M. A... inflige à ce dernier une sanction disciplinaire sur le fondement des articles L. 242-6 et L. 242-7 du code rural et de la pêche maritime ; que, par suite, les dispositions de l'article L. 5432-1 du code de la santé publique ne peuvent être regardées comme applicables au litige au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ;
5. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article L. 242-6 du code rural et de la pêche maritime : « La chambre de discipline réprime tous les manquements des vétérinaires, des docteurs vétérinaires et des sociétés aux devoirs de leur profession » ; que l'article L. 242-7 du même code énonce les sanctions qui peuvent être infligées au titre de ces manquements ;
6. Considérant que, dans les motifs et le dispositif de sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution ; que si M. A... soutient que l'intervention d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à l'application de l'article 4 du protocole additionnel n° 7, qui instaure une règle de « non bis in idem » pour les poursuites en matière pénale, caractériserait un changement de circonstances, justifiant leur réexamen par le Conseil constitutionnel, une telle argumentation doit en tout état de cause être écartée, dès lors que les poursuites qui peuvent être engagées par les instances ordinales contre un vétérinaire en raison de manquements aux obligations définies par le code rural et de la pêche maritime se rattachent à l'exercice de droits et obligations à caractère civil et non à des accusations en matière pénale au sens de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
7. Considérant qu'il résulte de tout de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. A... ;



**Conseil constitutionnel, Décision n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015, M. John L. et autres (extraits)**

**- SUR LES DISPOSITIONS CONTESTÉES DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER :**

18. Considérant que, selon les requérants, en permettant que des poursuites pénales visant les mêmes faits que ceux poursuivis devant la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers puissent être engagées et prospérer, ces dispositions portent atteinte, en méconnaissance du principe *non bis in idem*, aux principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines et au droit au maintien des situations légalement acquises ; que les requérants soutiennent en particulier qu'il en va ainsi en raison des similitudes entre la définition du manquement d'initié, poursuivi devant la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers, et la définition du délit d'initié, poursuivi devant les juridictions pénales ; qu'en confiant à l'Autorité des marchés financiers un pouvoir de sanction de nature pénale, ces dispositions porteraient aussi atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ; qu'en outre, en obligeant l'autorité judiciaire à recueillir l'avis de l'Autorité des marchés financiers en cas de poursuites pour des faits de délit d'initié, en permettant à l'autorité judiciaire d'obtenir communication des éléments de l'enquête menée par l'Autorité des marchés financiers et en autorisant le juge pénal à prendre en compte l'éventuelle décision de sanction prononcée par cette dernière, le principe de la présomption d'innocence et les droits de la défense seraient méconnus ;

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 qu'en vertu de l'article 9 de la Déclaration de 1789, tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable ; qu'il en résulte qu'en principe le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive ;

21. Considérant, d'une part, que l'article L. 621-20-1 du code monétaire et financier prévoit les modalités selon lesquelles l'Autorité des marchés financiers communique au procureur de la République des informations sur les faits dont elle a connaissance lorsque ceux-ci sont susceptibles de constituer des délits et la possibilité pour le procureur de la République d'obtenir la communication de renseignements détenus par l'Autorité des marchés financiers ; que ces dispositions ne portent aucune atteinte aux exigences constitutionnelles précitées ;

22. Considérant, d'autre part, en premier lieu, que l'article L. 465-1 du code monétaire et financier définit le délit d'initié comme le fait, pour toute personne, de réaliser ou de permettre de réaliser, soit directement soit indirectement, une ou plusieurs opérations en utilisant des informations privilégiées 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 admis sur un marché réglementé, dès lors que cette personne a acquis ces informations à l'occasion de l'exercice de sa

profession ou de ses fonctions ou qu'elle avait connaissance de leur caractère privilégié ; que ce même article incrimine également le fait de communiquer à un tiers les informations susmentionnées avant que le public en ait connaissance ;

23. Considérant que les dispositions contestées de l'article L. 621-15 du même code définissent le manquement d'initié comme le fait, pour toute personne, de se livrer ou de tenter de se livrer à une opération d'initié dès lors que ces actes concernent un instrument financier admis aux négociations sur un marché réglementé ou sur certains systèmes multilatéraux de négociation ; qu'en vertu de l'article 622-1 du règlement de l'Autorité des marchés financiers susvisé, pris en application de l'article L. 621-6 du code monétaire et financier, toute personne disposant d'une information privilégiée doit s'abstenir d'utiliser celle-ci en acquérant ou en cédant, ou en tentant d'acquérir ou de céder, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, soit directement soit indirectement, les instruments financiers auxquels se rapporte cette information ; qu'en vertu de ce même article 622-1, toute personne disposant d'une information privilégiée doit également s'abstenir de communiquer cette information à une autre personne en dehors du cadre normal de son travail, de sa profession ou de ses fonctions ou à des fins autres que celles à raison desquelles elle lui a été communiquée et de recommander à une autre personne d'acquérir ou de céder, ou de faire acquérir ou céder par une autre personne, sur la base d'une information privilégiée, les instruments financiers auxquels se rapporte cette information ; qu'en vertu de l'article 622-2 du même règlement ces obligations d'abstention s'appliquent à toute personne détenant une information privilégiée en raison de certaines fonctions ou qualités ainsi qu'à toute personne détenant une information privilégiée et « qui sait ou qui aurait dû savoir » qu'il s'agit d'une information privilégiée ;

24. 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 ;

25. 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 ;

29. Considérant que l'article L. 621-20-1 du code monétaire et financier, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution ;

#### - SUR LES DISPOSITIONS CONTESTÉES DE L'ARTICLE 6 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE :

30. Considérant que, selon les requérants et les parties intervenantes, en ne reconnaissant pas l'autorité de la chose jugée à une décision définitive de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers, ces dispositions portent atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale et aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines ;

31. Considérant que le premier alinéa de l'article 6 du code de procédure pénale fixe la liste des causes éteignant l'action publique, qu'elle ait été ou non mise en mouvement lors de la survenance de l'une de ces causes ; qu'au nombre des causes d'extinction de l'action publique, il mentionne « la chose jugée » ; qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que seule une décision définitive rendue par une juridiction répressive statuant sur l'action publique a l'autorité de la chose jugée en matière pénale ;

32. Considérant que l'article 6 de la Déclaration de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que s'il est loisible au législateur, compétent pour fixer les règles de la procédure pénale en vertu de l'article 34 de la Constitution, de prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales ;

33. Considérant que s'il résulte des dispositions contestées de l'article 6 du code de procédure pénale qu'une décision définitive d'une autorité administrative prononçant une sanction ayant le caractère d'une punition ne constitue pas une cause d'extinction de l'action publique, ces dispositions ne méconnaissent en elles-mêmes aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; que les mots « la chose jugée » figurant au premier alinéa de l'article 6 du code de procédure pénale doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

#### - SUR LES EFFETS DE LA DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITÉ :

34. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause » ; que, si, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration ;

35. Considérant, d'une part, que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient pas d'indiquer les modifications qui doivent être retenues pour qu'il soit remédié à l'inconstitutionnalité constatée ; que l'abrogation immédiate de l'article L. 465-1 du code monétaire et financier et des dispositions contestées de l'article L. 621-15 du même code aurait pour effet, en faisant disparaître l'inconstitutionnalité constatée, d'empêcher toute poursuite et de mettre fin à celles engagées à l'encontre des personnes ayant commis des faits qualifiés de délit ou de manquement d'initié, que celles-ci aient ou non déjà fait l'objet de poursuites devant la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers ou le juge pénal, et entraînerait ainsi des conséquences manifestement excessives ; que, par suite, il y a lieu de reporter au 1er septembre 2016 la date de l'abrogation de l'article L. 465-1, des dispositions contestées de l'article L. 621-15 et de celles des articles L. 466-1, L. 621-15-1, L. 621-16 et L. 621-16-1, qui en sont inséparables ;

36. Considérant, d'autre part, qu'afin de faire cesser l'inconstitutionnalité constatée à compter de la publication de la présente décision, des poursuites ne pourront être engagées ou continuées 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 auront déjà été engagées pour les mêmes faits et à l'encontre de la même personne devant le juge judiciaire statuant en matière pénale sur le fondement de l'article L. 465-1 du même code ou que celui-ci aura déjà statué de manière définitive sur des poursuites pour les mêmes faits et à l'encontre de la même personne ; que, de la même manière, des poursuites ne pourront être engagées ou continuées sur le fondement de l'article L. 465-1 du code monétaire et financier dès lors que des premières poursuites auront 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 ou que celle-ci aura déjà statué de manière définitive sur des poursuites pour les mêmes faits à l'encontre de la même personne.

**Autorité des marchés financiers, *L'application du principe ne bis in idem dans la répression des abus de marché. Proposition de réforme, Rapport du groupe de travail de l'AMF, mai 2015, pp. 7-8 (extraits)***

## **II.1 L'APPLICATION DU PRINCIPE NE BIS IN IDEM EN DROIT BOURSIER**

Le principe *ne bis in idem*, déjà connu du droit romain répond à une double exigence d'équité et de sécurité juridique. Il est aujourd'hui consacré par les articles de plusieurs conventions internationales auxquelles la France est partie parmi lesquels l'article 4 du Protocole n° 7 additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de L'Homme et des libertés fondamentales (ci-après « *Conv.EDH* »), l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 14 § 7 du Pacte international de New-York relatif aux droits civils et politiques.

Il est exprimé ainsi par l'article 4 du protocole n° 7 à la *Conv.EDH* du 22 novembre 1984<sup>11</sup> : « ***Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat*** ».

Les textes européens les plus récents en matière de répression boursière prévoient également l'obligation pour les Etats membres de respecter les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment le principe *ne bis in idem*<sup>12</sup>.

Pour autant, seule la question du cumul de sanctions pénales ou de nature pénale est visée par ces nouvelles législations européennes qui n'interdisent pas aux États membres de l'Union d'infliger des sanctions administratives et pénales pour les mêmes infractions et les mêmes faits<sup>13</sup>, et prévoient à ce titre, parallèlement à la mise en place d'un socle de sanctions pénales au moins pour les infractions les plus graves, des mesures et sanctions administratives pour les autres cas.

En droit interne, le principe *ne bis in idem* figure à l'article 368 du code de procédure pénale. Si le Conseil Constitutionnel ne s'est pas prononcé sur sa valeur constitutionnelle, le Conseil d'Etat le reconnaît comme un « principe général du droit » dont le respect s'impose aux autorités administratives « *même en l'absence d'un texte exprès* »<sup>14</sup>.

Le cumul de poursuites et de sanctions pénales pour les mêmes faits est donc explicitement prohibé en France en vertu du principe *ne bis in idem*. En revanche, l'application du principe aux cas de poursuites de nature différentes, *i.e* civiles, administratives ou pénales, était jusqu'à présent écartée.

En matière boursière, le principe d'un cumul de poursuites et de sanctions administratives prononcées par la Commission des sanctions de l'AMF et de poursuites et de sanctions pénales prononcées par les juridictions qui était expressément prévu par le code monétaire et

<sup>11</sup> Entrée en vigueur le 1er novembre 1988.

<sup>12</sup> Considérant 18 Directive 2014/57/UE « Abus de marché », considérant 166 Directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers « MIF 2 », considérant 41 Directive 2014/91/UE « OPCVM V ».

<sup>13</sup> Considérant 72 du règlement européen n° 596/2014 relatif aux abus de marché : « *Même si rien n'empêche les États membres d'établir des règles concernant les sanctions administratives et pénales pour les mêmes infractions, il ne devrait pas être exigé d'eux d'établir des règles concernant les sanctions administratives relatives aux infractions au présent règlement qui sont déjà passibles de sanctions en vertu du droit pénal national (...), les États membres ne sont pas tenus d'infliger à la fois des sanctions administratives et pénales pour la même infraction, mais ils en ont le loisir si leur droit interne les y autorise* »<sup>13</sup>.

<sup>14</sup> CE, 23 avril 1958, Commune de Petit-Quevilly.

financier<sup>15</sup> était validé par les juridictions internes jusqu'à sa remise en cause récente par le Conseil constitutionnel<sup>16</sup> car méconnaissant le principe de nécessité des délits et des peines (voir ci-après).

Sur la base des textes de droit interne mais également des nouvelles normes européennes, le principe de la coexistence d'un double système répressif administratif et pénal n'est donc pas, en lui-même, contraire aux conventions internationales précitées. En revanche, la possibilité de cumuler les poursuites et les sanctions est désormais remise en cause par les décisions récentes de la CEDH et du Conseil constitutionnel.

---

<sup>15</sup> Articles L. 465-1 et suivants et L. 621-15.

<sup>16</sup> Décision Conseil Constitutionnel, 18 mars 2015, n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC.



