

Décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013

M. Laurent D.

(Discipline des médecins)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 novembre 2012 par le Conseil d'État (décision n° 361995 du 7 novembre 2012) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Laurent D., portant sur l'article L. 145-2 du code de la sécurité sociale (CSS) qui fixe le régime (notamment la nature et l'échelle) des sanctions susceptibles d'être prononcées par les juridictions du contrôle technique de la sécurité sociale.

Dans sa décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution cet article du CSS.

I – Les dispositions contestées

Aux termes de l'article L. 145-2 du CSS : « : 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. »

A. – Historique

1. – Issu de l'article 100 de l'ordonnance du 19 octobre 1945¹, l'article L. 145-2 du CSS définit le régime des sanctions relevant du contentieux du contrôle technique qui est destiné à réprimer « *les fautes, abus, fraudes et tous faits intéressant l'exercice de la profession, relevés à l'encontre des médecins, chirurgiens-dentistes ou sages-femmes à l'occasion des soins dispensés aux assurés sociaux* » (art. L. 145-1 du CSS).

Une circulaire en date du 20 juin 2006 de la Caisse nationale d'assurance maladie a précisé certaines de ces notions².

* **La fraude** constitue « *une action de mauvaise foi dans le but de tromper, de porter atteinte aux droits ou aux intérêts d'autrui. Il y a une intention de nuire* ». Il peut s'agir de « *fausses déclarations de salaire* », d'« *usurpation d'identité* », de « *réseau de revente de médicaments* », ou de « *facturation d'actes de chirurgie réparatrice pour la réalisation d'actes de chirurgie esthétique* ». La circulaire précise que « *pour caractériser la fraude stricto sensu, il faut juridiquement la concordance de trois éléments* :

– *un élément légal indispensable marqué par l'existence d'un texte,*

¹ Ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles, J.O. 20 octobre 1945, p. 6721.

² Circulaire du 20 juin 2006, CIR-30/2006, [en, ligne]. Disponible sur [http://www.mediam.ext.cnamts.fr/ameli/cons/CIRCC/2006/CIR-30-2006.PDF].

– un élément matériel constitué par une action concrète ; se retrouve dans cet élément la notion de tentative dont il convient de mentionner qu'elle est juridiquement punissable comme si l'infraction était commise,

– un élément moral où l'auteur doit avoir conscience de son acte et l'avoir voulu ».

* **La faute** constitue « un manquement aux obligations dont l'origine peut être un fait positif, une faute par omission, une erreur, une ignorance, une imprudence, une maladresse » ou « une négligence ». Selon la circulaire, « la négligence ou l'imprudence peuvent, à elles seules, constituer des éléments suffisants pour caractériser la faute ». Par exemple, il peut s'agir du « non-respect des règles d'utilisation de l'ordonnancier bizonne ».

* **L'abus** constitue « un usage avec excès d'un bien, d'une prérogative ou d'une pratique outrepassant des niveaux acceptables par incompétence, complaisance ou négligence. Il n'y a pas d'écart entre les pratiques et les normes législatives ou réglementaires mais entre les premières et des référentiels médicaux ». Par exemple, il peut s'agir d'« abus de prescriptions de médicaments, d'arrêts de travail, d'abus de consultations, ou encore d'abus en matière d'honoraires ».

* La circulaire ne définit pas « les faits intéressant l'exercice de la profession ».

Aux termes de cette circulaire, par son action dans le cadre de la lutte contre les fraudes, les abus ou les fautes, l'assurance maladie a pour mission de « garantir à chacun le libre accès à des soins de qualité tout en veillant à l'utilisation qui est faite du système de santé »³.

Une nouvelle circulaire de la Caisse nationale d'assurance maladie du 2 janvier 2012 a fourni des définitions opérationnelles de la fraude, des activités fautives et abusives⁴.

« Sont qualifiés de **fraude** les faits illicites au regard des textes juridiques, commis intentionnellement par une ou plusieurs personnes physiques ou morales (assuré, employeur, professionnel de santé, fournisseur, transporteur, établissement, autre prestataire de services, employé de l'organisme) dans le but d'obtenir ou de faire obtenir un avantage ou le bénéfice d'une prestation injustifiée ou indue au préjudice d'un organisme d'assurance maladie ou de la caisse d'assurance retraite et santé au travail ou encore de l'État s'agissant de la protection complémentaire en matière de santé, du bénéfice de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé ou de l'aide médicale de

³ Ibid.

⁴ Circulaire du 2 janvier 2012, CIR-1/2012, [en ligne]. Disponible sur [http://www.mediam.ext.cnamts.fr/ameli/cons/CIRCC/2012/CIR-1-2012.PDF].

l'État. La fraude se caractérise, lorsque ces faits illicites auront été constatés, dans au moins l'une des circonstances suivantes :

– établissement ou usage de faux, caractérisé par toute altération de la vérité sur tout document permettant l'ouverture des droits, sur toute pièce justificative, ordonnance, feuille de soins ou autre support de facturation, déclaration d'accident du travail ou de trajet, déclaration annuelle des données sociales en vue de minorer les cotisations dues au titre des accidents du travail (AT) / maladies professionnelles (MP), attestation ou certificat, sous forme écrite ou électronique (sont incluses dans cette circonstance les facturations d'actes ou de délivrances fictifs intentionnels).

– falsification notamment par surcharge.

– fausse déclaration en vue notamment d'ouverture de droits, de perception ou de majoration de prestations.

– omission volontaire de déclaration (y compris la déclaration prévue à l'article L. 441-2 du Code de la sécurité sociale) ou de modification de cette même déclaration, lorsque ces faits conduisent à l'attribution ou au maintien injustifié de droits à l'assurance maladie et à la protection complémentaire en matière de santé ou à l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé.

– duplication, vol, prêt ou emprunt d'un ou plusieurs documents originellement sincères – dont la carte Vitale et la Carte de professionnel de santé (CPS), en vue d'obtenir ou faire obtenir des prestations de manière illicite.

– exercice d'une activité non autorisée rémunérée ou non pendant une période d'arrêt de travail indemnisée au titre des assurances maladie, maternité et AT/MP.

– facturation intentionnelle de prestation par une personne physique ou morale en sus de forfaits ou de dotation incluant celle-ci.

– délivrance facturée à l'Assurance Maladie de produits de santé et/ou exécution d'actes intentionnellement au-delà de la prescription.

– facturation de prestations hospitalières soumises à autorisation sans avoir acquis celle-ci.

– facturation de transports réalisés avec un véhicule non agréé, non autorisé ou non conventionné.

– facturation d'actes, de délivrances ou de prestations en lien avec un exercice illégal d'une profession réglementée par le Code de santé publique.

– facturation d’actes, de délivrances ou de prestations réalisés en totalité ou en partie par du personnel non qualifié ou non déclaré.

– facturation d’actes, de délivrances ou de prestations hors champ de compétence ou hors autorisation.

– facturation d’actes, de délivrances ou de prestations malgré le prononcé d’une sanction.

– activité frauduleuse menée dans le cadre d’une bande organisée.

– obtention du bénéfice, en connaissance de cause, des activités d’une bande organisée, sans y avoir activement participé.

– utilisation, par un salarié d’un organisme d’assurance maladie, des facilités conférées par cet emploi. »

« Sont qualifiées d’**activités abusives** celles qui rassemblent de manière réitérée des faits caractéristiques d’une utilisation d’un bien, d’un service ou d’une prérogative outrepassant des niveaux acceptables par rapport à des références ou des comparatifs non juridiques lorsqu’aura été constatée l’une des circonstances suivantes :

– exécution d’actes médicaux ou paramédicaux au-delà du besoin de soins du patient.

– prescriptions d’actes paramédicaux, de produits de santé ou de services au-delà du besoin de soins du patient.

– prescriptions d’arrêts de travail ouvrant droit à indemnités journalières au-delà du besoin de repos du patient.

– facturations d’honoraires outrepassant le tact et la mesure ».

– « Sont qualifiées d’**activités fautives** celles qui rassemblent de manière réitérée des faits irréguliers au regard de textes juridiques, commis par une ou plusieurs personnes physiques ou morales en dehors des circonstances définissant la fraude ou les activités abusives. Les activités fautives ne sont pas susceptibles d’être sanctionnées par une juridiction pénale. Elles ont la particularité d’être constitutives de faits irréguliers au regard de référentiels tels que notamment les nomenclatures dont l’interprétation peut être extensive et les évolutions parfois retardées par rapport aux pratiques ». Par exemple, est visé le « non-respect, de manière répétée, de l’obligation de mentionner le caractère non remboursable des produits, prestations et actes qu’ils prescrivent en dehors des indications ouvrant droit à prise en charge ».

À titre d'illustration jurisprudentielle, sont ainsi susceptibles d'être réprimées dans le cadre de ce contentieux, l'utilisation d'une prothèse ne pouvant être considérée comme correspondant à des soins éclairés et conformes aux données acquises de la science⁵, la méconnaissance de l'obligation de fixer les honoraires avec tact et mesure⁶ ou encore la prescription des thérapeutiques amaigrissantes associant de manière risquée des médicaments pouvant avoir des effets secondaires dangereux⁷.

Ces sanctions sont prononcées par la section des assurances sociales de la chambre disciplinaire de première instance ou par la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins (art. L. 145-2, alinéa 1^{er}, du CSS). Ces juridictions comprennent, outre leur président⁸, un nombre égal d'assesseurs, membres de l'ordre concerné et d'assesseurs représentant les organismes de sécurité sociale (L. 145-6 et L. 145-7 du CSS). Les décisions rendues par la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins ne sont susceptibles que d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (art. L. 145-5 du CSS).

Quatre types de sanctions sont susceptibles d'être prononcées par le juge du contentieux du contrôle technique : 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, et 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 précédemment énoncées (alinéas 2 à 5 de l'art. L. 145-2 du CSS). Les sanctions prévues aux 3° et 4° peuvent faire l'objet d'une publication (alinéa 6 de l'art. L. 145-2 du CSS).

Le Conseil d'État considère que *« s'il appartient au juge disciplinaire de motiver suffisamment les raisons de droit et de fait pour lesquelles des griefs reprochés à un praticien constituent des fautes au sens de l'article L. 145-1 du code de la sécurité sociale de nature à entraîner une des sanctions prévues à l'article L. 145-2 du même code, en revanche, il n'est pas tenu de motiver le choix de la sanction prononcée en application de ces dernières dispositions,*

⁵ CE, 22 septembre 1993, *Confédération nationale des syndicats dentaires*, n° 88656.

⁶ CE, 30 juin 1993, n°s 102184 et 104719.

⁷ CE, 30 janvier 1987, n° 82139.

⁸ La section des assurances sociales de la chambre disciplinaire de première instance de l'ordre est présidée par un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel nommé par le vice-président du Conseil d'État au vu des propositions du président de la cour administrative d'appel dans le ressort duquel se trouve le siège du conseil régional ou interrégional. Le cas échéant, plusieurs présidents suppléants peuvent être nommés dans les mêmes conditions (art. L. 145-6, alinéa 1^{er} du CSS). La section des assurances sociales du Conseil national de l'ordre des médecins est présidée par un conseiller d'État, nommé en même temps qu'un ou plusieurs conseillers d'État suppléants par le garde des sceaux, ministre de la justice (art. L. 145-7, alinéa 1^{er} du CSS).

alors même que le juge d'appel aggraverait ou diminuerait la sanction infligée en première instance »⁹.

2. – Parallèlement à ce contentieux du contrôle technique, les dispositions du code de la santé publique (CSP) organisent un contentieux disciplinaire général confié aux chambres disciplinaires de l'ordre qui sont des juridictions composées de membres de l'ordre national des médecins. Précisément, ce contentieux est exercé en première instance par la chambre disciplinaire de première instance (art. L. 4124-1 et s. du CSP) et en appel par la chambre disciplinaire nationale qui siège auprès du conseil national (art. L. 4122-3 du CSP). Ce contrôle s'explique par les fonctions de l'ordre national des médecins à qui incombent, selon la formule de la décision *Bouguen* rendue par le Conseil d'État le 2 avril 1943¹⁰, « *l'organisation et le contrôle de l'exercice de la profession médicale* ». Plus précisément, ces fonctions sont définies par le premier alinéa de l'article L. 4121-2 du CSP : l'ordre des médecins, celui des chirurgiens-dentistes et celui des sages-femmes sont notamment chargés de veiller « au maintien des principes de moralité, de probité, de compétence et de dévouement indispensables à l'exercice de la médecine, de l'art dentaire, ou de la profession de sage-femme et à l'observation, par tous leurs membres, des devoirs professionnels, ainsi que des règles édictées par le code de déontologie ».

Dans leur traité de droit médical de 1956, Savatier, Aubry et Péquignoy indiquaient que le pouvoir disciplinaire confié à l'ordre « *correspond à l'idée que des membres de la profession sont plus qualifiés que quiconque pour apprécier dans quelle mesure les faits reprochés à un praticien sont contraires à des devoirs professionnels, et aussi au souci d'une vigilance particulièrement attentive dans le contrôle de la moralité des médecins, souci qui conduit à poursuivre disciplinairement des faits qui n'auraient pu faire l'objet de sanctions pénales* »¹¹.

À titre d'illustration, est susceptible d'être réprimé dans le cadre de ce contentieux, le fait pour un médecin d'avoir fait courir à ses jeunes patients des risques injustifiés en usant de pratiques dépourvues de justifications scientifiques¹² ou d'avoir retardé le diagnostic et le traitement de patients, souffrant d'affections graves, notamment en recourant à un appareil dépourvu de toute valeur scientifique et d'ailleurs interdit, en prescrivant des traitements non

⁹ CE, 23 juillet 2010, n° 329191. Pour un commentaire, v. notamment, Nicolas Deletré, « Le juge disciplinaire est-il tenu de motiver le choix de la sanction qu'il entend infliger ? », *Gazette du Palais*, 30 octobre 2010, n° 303, p. 30.

¹⁰ CE, 2 avril 1943, *Bouguen*, Rec. 86.

¹¹ Cité par Jacques Chardeau, « Le régime disciplinaire des professions médicales », *Études et documents du Conseil d'État*, 1980-1981, n° 32, p. 37.

¹² CE, 20 novembre 2002, n° 232357.

adaptés à la gravité des affections en cause et, en outre, en s'abstenant de délivrer à l'un des patients une information suffisante et d'établir un dossier médical répondant aux prescriptions du code de la santé publique¹³.

Dans le cadre de ce contentieux, cinq « *peines disciplinaires* » peuvent être appliquées : 1° L'avertissement ; 2° Le blâme ; 3° L'interdiction temporaire avec ou sans sursis ou l'interdiction permanente d'exercer une, plusieurs ou la totalité des fonctions de médecin, de chirurgien-dentiste ou de sage-femme, 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 ; 4° L'interdiction temporaire d'exercer avec ou sans sursis ; cette interdiction ne pouvant excéder trois années ; 5° La radiation du tableau de l'ordre (alinéas 1^{er} à 5 de l'art. L. 4124-6 du CSP). L'avertissement et le blâme comportent, en outre, la privation du droit de faire partie du conseil départemental, du conseil régional ou du conseil interrégional et du conseil national, de la chambre disciplinaire de première instance ou de la chambre disciplinaire nationale de l'ordre pendant une durée de trois ans. Les autres peines comportent quant à elles la privation de ce droit à titre définitif (alinéa 6 de l'art. L. 4124-6 du CSP). Le médecin, le chirurgien-dentiste ou la sage-femme radié ne peut se faire inscrire à un autre tableau de l'ordre.

3. – En conséquence, un médecin peut être doublement poursuivi pour les mêmes faits devant deux juridictions distinctes sur le fondement de textes législatifs de nature différente.

L'article 15 de l'ordonnance du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins¹⁴ interdit le cumul des peines lorsqu'elles ont été prononcées à l'occasion des mêmes faits. Cette interdiction est aujourd'hui codifiée au neuvième alinéa de l'article L. 145-2 du CSS qui prévoit que « *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 dispositions de l'article L. 145-2 du CSS n'ont jamais été déférées au Conseil constitutionnel¹⁵.

¹³ CE, 11 juillet 2012, n° 329963.

¹⁴ Ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins, J.O. 25 avril 1996, n° 98, p. 6311.

¹⁵ Le 17 décembre 2010, le Conseil d'État a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel la question tirée de ce que les dispositions de l'article L. 142-2 du CSS seraient contraires aux droits et libertés garantis par la

B. – Origine de la QPC et question posée

1. – Médecin généraliste, le requérant a fait l'objet de deux séries de poursuites disciplinaires à raison des mêmes faits :

– d'une part, il a été poursuivi devant la chambre disciplinaire de première instance de l'ordre des médecins de Midi-Pyrénées qui, par une décision en date du 17 décembre 2008, a prononcé sa radiation du tableau de l'ordre. Cette sanction a été confirmée par une décision de la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins rendue le 19 septembre 2009. Le Conseil d'État a annulé cette décision le 16 mai 2011 et renvoyé l'affaire devant la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins¹⁶. Par une décision rendue le 17 novembre 2011, la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins a infligé au requérant la sanction de l'interdiction d'exercer la médecine pendant deux ans incluant la période pendant laquelle il a exécuté la sanction de radiation prononcée par la chambre disciplinaire de première instance de Midi-Pyrénées. Elle a fixé l'exécution de cette sanction à la période du 1^{er} février 2012 au 5 juillet 2012.

– d'autre part, le requérant a été poursuivi devant la section des assurances sociales de première instance de l'ordre des médecins d'Aquitaine à la suite d'une plainte du médecin-conseil et de la caisse primaire d'assurance maladie de la Haute-Garonne. Par une décision du 8 juillet 2011, la section des assurances sociales de première instance a infligé au requérant la sanction de l'interdiction permanente du droit de donner des soins aux assurés sociaux. Le 10 juillet 2012, la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins a annulé cette décision et prononcé la sanction de l'interdiction du droit de donner des soins aux assurés sociaux pendant trois ans, précisant que cette sanction ne devra être exécutée que pendant un an, soit du 1^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013 inclus.

C'est à l'occasion d'un pourvoi devant le Conseil d'État contre cette dernière décision que le requérant a soulevé la question de la constitutionnalité des articles L. 145-1 et L. 145-2 du CSS.

Par sa décision du 7 novembre 2012 (décision n° 361995), le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel « *la question de la conformité à la Constitution de l'article L. 145-2 du code de la sécurité sociale* », sans se prononcer sur l'article L. 145-1 qui fixe les règles de compétence de la

Constitution en tant qu'elles prévoient des sanctions en l'absence de barème : CE, 17 novembre 2010, *M. Gabriel A*, n° 343892.

¹⁶ CE, 16 mai 2011, n° 333072.

juridiction du contrôle technique et désigne les faits qui lui sont soumis (fautes, abus, fraudes et tous faits intéressant l'exercice de la profession).

2. – Le requérant soutenait qu'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 méconnaissait le principe *non bis in idem*.

II. – Le principe *non bis in idem* ou *ne bis in idem*

Techniquement, un même fait peut donner lieu à un cumul de qualifications, à un cumul de poursuites et à un cumul de sanctions. De nature procédurale, le principe *non bis in idem* ou *ne bis in idem* doit être distingué de l'interdiction du cumul des qualifications et des sanctions. Ce principe interdit le cumul des actions ou des poursuites¹⁷. Il permet de « *mettre un terme aux débats judiciaires, de fixer la situation juridique de façon certaine et de permettre le retour à ce que la doctrine allemande appelle "la paix juridique" (Rechtsfrieden)* ». En outre, il assure la protection du justiciable en éliminant « *la menace, pesant contre l'auteur de faits répréhensibles, de ne jamais être laissé en repos, malgré l'existence d'une décision définitive à propos des faits commis* »¹⁸.

Comme le relève Juliette Lelieur-Fischer dans sa thèse, « *c'est cette conception du principe non bis in idem qui, historiquement, a donné naissance à la maxime* »¹⁹. En particulier, les articles 246 et 360 du code d'instruction criminelle de 1808 ont fait droit à cette conception du principe en prévoyant qu'« *aucune personne acquittée légalement ne peut plus être reprise ou accusée à raison des mêmes faits, même sous une qualification différente* » (actuel art. 368 du code de procédure pénale).

Toutefois, une extension de l'interdiction du cumul des poursuites à celle du cumul des sanctions pour les mêmes faits est visible tant en doctrine qu'en droit positif (voir en ce sens l'article 4 du protocole n° 7 de la Convention européenne. Cf. *infra*). Les éléments de compréhension de cette conception étendue du principe *non bis in idem* sont connus, « *l'interdiction du cumul des*

¹⁷ Pour une approche doctrinale, v. Juliette Lelieur-Fischer, *La règle ne bis in idem. Du principe de l'autorité de la chose jugée au principe d'unicité d'action répressive*, thèse pour le doctorat en droit, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2005, p. 21.

¹⁸ *Ibid.*, p. 29.

¹⁹ *Ibid.*, p. 21.

sanctions (...) constitu(ant) l'objectif final de celle du cumul des poursuites »²⁰. Dans sa thèse, Juliette Lelieur-Fischer démontre cependant que la fonction de l'interdiction du cumul des poursuites et celle de l'interdiction du cumul des sanctions ne se confondent pas. Selon l'auteur, « *l'interdiction du cumul des sanctions ne se préoccupe ni de stabilité juridique dans l'intérêt social, ni de protection de l'individu contre la menace perpétuelle d'être à nouveau inquiété pour les mêmes faits, mais tend uniquement à garantir une certaine proportionnalité dans l'exercice du droit de punir* »²¹. Il en va de même du rapprochement parfois opéré en doctrine entre le principe de non-cumul des poursuites et le principe de non-cumul des qualifications. « *Ce n'est que lorsque le cumul de qualifications permet le cumul disproportionné des sanctions qu'il mérite la réprobation* »²².

Ainsi défini, ce principe multiséculaire²³ est consacré en droit comparé (A), en droit international (B) et en droit interne (C).

A. - La consécration du principe en droit comparé

Ainsi que l'a relevé le professeur José Luis de La Cuesta, le principe *non bis in idem* est généralement prévu au niveau national par la législation interne²⁴. En effet, rares sont les Constitutions qui consacrent explicitement le principe. Tel est, par exemple, le cas du troisième alinéa de l'article 103 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne qui prévoit que « *nul ne peut être puni plusieurs fois pour le même acte en vertu des lois pénales générales* »²⁵ ou du cinquième alinéa de l'article 29 de la Constitution portugaise qui prévoit que « *nul ne peut être jugé plus d'une fois pour la pratique de la même infraction* »²⁶.

Aux États-Unis, la règle relative à la double incrimination découle du cinquième amendement à la Constitution aux termes duquel : « (...) *nul ne pourra se voir exposé deux fois pour la même infraction à un risque d'atteinte à sa vie ou à son intégrité physique (...)* ».

²⁰ *Ibid.*, p. 28.

²¹ *Ibid.*, p. 32.

²² *Ibid.*, p. 33.

²³ Le principe *non bis in idem* aurait été déjà présent dans le code d'Hammourabi (vers 1700 avant notre ère) et dans le code de Justinien. V. sur ce point, la communication de la République hellénique : initiative de la République hellénique concernant l'adoption par le Conseil d'un projet de décision-cadre relative à l'application du principe " *non bis in idem* ", Document E2236, 7 octobre 2010, [en ligne]. Disponible sur [http://www.assemblee-nationale.fr/europe/dossiers_e/e2236.asp]. Pour une approche doctrinale, v. Juliette Lelieur-Fischer, *op. cit.*, p. 16 et s.

²⁴ José Luis de La Cuesta, « Les compétences criminelles concurrentes nationales et internationales et le principe " *ne bis in idem* " », *Revue internationale de droit pénal*, 2002/3, vol. 73, p. 675 et s.

²⁵ Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, [en ligne]. Disponible sur [http://www.bundestag.de/htdocs_f/documents/cadre/loi_fondamentale.pdf].

²⁶ Constitution de la République portugaise, [en ligne]. Disponible sur [http://app.parlamento.pt/site_antigo/frances/const_leg/crp_franc/CRP_VII.pdf].

Dans l'affaire *Blockburger v. United States*, 284 U.S. 299 (1932), la Cour suprême a adopté l'interprétation suivante :

« *L'article 1 de la loi sur les stupéfiants érige en infraction la vente de médicaments prohibés lorsqu'ils ne sont pas conditionnés dans leur emballage cacheté original ou n'en proviennent pas ; l'article 2 érige en infraction la vente de tels médicaments à une personne qui ne présente pas de prescription écrite. Par conséquent, à première vue, la loi crée deux infractions distinctes. En l'espèce, il n'y a eu qu'une seule vente et la question est donc de savoir si, les deux dispositions ayant été enfreintes par le même acte, l'accusé a commis deux infractions ou une seule. (...) Pour chacune des infractions prévues par la loi, il faut prouver un élément différent. La règle applicable est la suivante : lorsque le même acte ou la même transaction emporte violation de deux dispositions légales distinctes, pour déterminer si deux infractions ou une seule ont été commises, il faut rechercher si chaque disposition exige que soit administrée la preuve d'un fait supplémentaire par rapport à l'autre (...) [N]otre Cour cite et adopte les termes de la Cour suprême du Massachusetts dans l'affaire *Morey v. Commonwealth*, 108 Mass. 433 : « Un acte unique peut enfreindre deux lois ; et si chaque loi exige d'apporter la preuve d'un fait supplémentaire par rapport à l'autre, un acquittement ou une condamnation en vertu d'une des deux lois ne met pas l'accusé à l'abri de poursuites ou d'une peine sur le fondement de l'autre »²⁷.*

À défaut de disposition spécifique consacrant le principe *non bis in idem* dans la Constitution luxembourgeoise, le Conseil d'État du Luxembourg fonde ce principe sur l'article 4 du protocole n° 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et sur l'article 14 (§ 7) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Selon le Conseiller d'État Georges Wivenes, le Conseil d'État « *a tendance à centrer son contrôle de l'interdiction sur le cumul des sanctions, même si dans certains avis il met également en cause le cumul de la procédure administrative et pénale pouvant aboutir à un cumul de condamnations* »²⁸.

B.- La consécration du principe en droit international

Le principe *non bis in idem* reçoit également une consécration dans plusieurs instruments internationaux de protection des droits de l'homme.

– L'article 4 du protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme (CESDHLF), intitulé « Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois », dispose :

²⁷ CEDH, 10 février 2009, *Zolotoukhine contre Russie*, requête n° 14939/03, § 42.

²⁸ Georges Wivenes, in *Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas. Analyse comparée*, réunion des Conseils d'État du Benelux et de la Cour administrative du Luxembourg, 21 octobre 2011, [en ligne], p. 28. Disponible sur [<http://www.raadvst-consetat.be>].

- « 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.*
- 3 *Aucune dérogation n'est autorisée au présent article au titre de l'article 15 de la Convention ».*

Comme l'indique le rapport explicatif²⁹, « *cet article établit le principe selon lequel une personne ne peut être poursuivie ou punie pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été acquittée ou condamnée par un jugement définitif (non bis in idem)* » (§ 26). En outre, le principe s'applique uniquement après l'acquiescement ou la condamnation de l'intéressé par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de l'État concerné. En d'autres termes, un jugement définitif doit avoir été prononcé. Dans son rapport explicatif, le Comité directeur pour les droits de l'Homme précise que « *l'article 4 ne s'applique qu'au jugement et à la condamnation d'une personne dans le cadre d'un procès pénal. Il n'empêche donc pas que cette personne fasse, pour le même acte, l'objet de poursuites pénales et d'une action d'un caractère différent (par exemple d'une procédure disciplinaire, dans le cas d'un fonctionnaire)* » (§ 32).

La Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de préciser sa jurisprudence en la matière dans un arrêt *Zolotoukhine contre Russie* du 10 février 2009³⁰. Dans cet arrêt, la Cour indique que « *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* » (§ 82). Elle a également rappelé que cet article « *a pour objet de prohiber la répétition de procédures pénales définitivement clôturées (Franz Fischer et Gradinger, précités, § 22 et 53 respectivement)* ». Autrement dit, cette garantie est applicable lorsque de nouvelles poursuites sont engagées et que la décision antérieure d'acquiescement ou de condamnation a déjà acquis force de

²⁹ Comité directeur pour les droits de l'Homme, rapport explicatif concernant le protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, [en ligne]. Disponible sur [\[http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/117.htm\]](http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/117.htm).

³⁰ CEDH, 10 février 2009, *Zolotoukhine contre Russie*, préc.

chose jugée. En l'espèce, la Cour considère que la condamnation du requérant à trois jours de détention dans le cadre d'une procédure administrative devait s'analyser en une décision définitive, car elle n'était pas susceptible d'un recours ordinaire en droit interne. Dès lors, la Cour a jugé que les nouvelles poursuites engagées à raison des mêmes faits contre le requérant en application des dispositions du code pénal méconnaissaient le principe *non bis in idem*.

– Le paragraphe 7 de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 prévoit que « *nul ne peut être poursuivi ou puni 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 chaque pays* ».

– L'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, intitulé « *Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction* », dispose que « *nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi* ».

– Les articles 54 à 58 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985³¹ consacrent le principe *non bis in idem* en prévoyant notamment qu'« *une personne qui a été définitivement jugée par une Partie Contractante ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie par une autre Partie Contractante, à condition que, en cas de condamnation, la sanction ait été subie ou soit actuellement en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de la Partie Contractante de condamnation* » (art. 54).

– L'article 8 § 4 de la Convention américaine des droits de l'homme énonce : « *L'accusé acquitté en vertu d'un jugement définitif ne peut être à nouveau poursuivi pour les mêmes faits* ».

C. – La consécration du principe en droit interne

À la différence des Constitutions du 3 septembre 1791³² et de l'an III³³, celle du 4 octobre 1958 ne contient aucune disposition explicite sur le principe *non bis in idem*. Le principe *non bis in idem* est consacré dans le code de procédure pénale

³¹ Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernement des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, Journal officiel n° L 239 du 22/09/2000, p. 19–62.

³² Art. 9 du chapitre V du Titre III de la Constitution de 1791 : « *Tout homme acquitté par un juré légal, ne peut plus être repris ni accusé à raison du même fait* ».

³³ Art. 253 de la Constitution du 5 fructidor an III : « *Toute personne acquittée par un jury légal ne peut être reprise ni accusée pour le même fait* ».

(en particulier aux articles 6, alinéa 1^{er}³⁴, 368³⁵ et 692³⁶). Il emporte le principe de la chose jugée au criminel sur le criminel : une personne jugée pour un fait pénalement réprimé ne peut être à nouveau jugée pour le même fait. Deux raisons principales expliquent l'application du principe *non bis in idem* en matière pénale : d'une part, « *il s'agit de mettre un terme aux procès en revêtant les décisions pénales d'une autorité incontestable (...)* » et, d'autre part, « *il s'agit (...) d'assurer au prévenu que son sort ne sera pas remis en question* »³⁷. Ce principe connaît toutefois des exceptions. Il en va ainsi des demandes de révision prévues par les articles 622 et s. du code de procédure pénale.

La coexistence en droit français d'une pluralité de régimes répressifs et une certaine méfiance réciproque entre les acteurs de ces régimes conduit à une conception en retrait du principe *non bis in idem*, lequel demeure cantonné à la matière pénale.

La doctrine a d'ailleurs pu exprimer des doutes sur l'application du principe en matière disciplinaire. Précisément, concernant les médecins, le professeur Michel Degoffe relève qu'« *un même fait peut constituer une faute disciplinaire dans plusieurs ordres. L'exemple le plus connu est le fait reproché au médecin qui peut être à la fois une faute déontologique passible des sanctions du Conseil de l'ordre et une infraction aux règles de la sécurité sociale justiciable des sections d'assurances sociales* ». Et d'en conclure, « *dans cette hypothèse, la règle non bis in idem ne peut être invoquée* »³⁸. Un autre exemple est donné par Juliette Lelieur-Fischer dans sa thèse : « *à une faute commise par un médecin fonctionnaire, répondent à la fois une mesure disciplinaire prononcée par le conseil de l'ordre des médecins et une autre mesure disciplinaire infligée par l'administration dont dépend le médecin. (...)* »³⁹. En 2010, dans sa thèse *Le médecin libéral face au service public de sécurité sociale*, Perle-Marie Pradel a également conclu que « *les actions répressives du contentieux disciplinaire classique et du contentieux du contrôle technique ne présentent pas une identité de cause et d'objet ce qui empêche d'appliquer la règle non bis in idem. Le*

³⁴ Art. 6, alinéa 1^{er}, du CPP : « *L'action publique pour l'application de la peine s'éteint par la mort du prévenu, la prescription, l'amnistie, l'abrogation de la loi pénale et la chose jugée* ».

³⁵ Art. 369 CPP : « *Aucune personne acquittée légalement ne peut plus être reprise ou accusée à raison des mêmes faits, même sous une qualification différente* ».

³⁶ Art. 692 CPP : « *(...) aucune personne acquittée légalement ne peut plus être reprise ou accusée à raison des mêmes faits, même sous une qualification différente* ».

³⁷ Roger Merle et André Vitu, *Traité de droit criminel. Procédure pénale*, t. 2, éd. Cujas, 5^{ème} éd., Paris, 2001, p. 1043.

³⁸ Michel Degoffe, *Droit de la sanction non pénale*, Economica, Paris, 2000, p.79.

³⁹ Juliette Lelieur-Fischer, *op. cit.*, p. 475.

contentieux disciplinaire classique concerne la déontologie tandis que le contentieux du contrôle technique est lié aux règles de sécurité sociale »⁴⁰.

S'agissant de l'effet en droit interne français du protocole additionnel précité de la CESDHLF, le Gouvernement de la République française a déclaré que seules les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale doivent être regardées comme des infractions au sens des articles 2 à 4 du protocole n° 7⁴¹.

Ainsi, la Cour de cassation juge que le principe *non bis idem*, tel qu'il est énoncé par le protocole additionnel à la CESDHLF, n'est applicable qu'en matière pénale et n'interdit pas le cumul des poursuites et des sanctions pénales et administratives⁴², pénales et disciplinaires⁴³, pénales et douanières⁴⁴ ou pénales et fiscales⁴⁵.

Le Conseil d'État se prononce dans le même sens en admettant le cumul des poursuites et des sanctions pénales et administratives⁴⁶. Il admet également le cumul des poursuites et des sanctions disciplinaires, professionnelles et statutaires lorsqu'elles poursuivent des objectifs distincts et sont de nature différente⁴⁷. Par ailleurs, dans une décision de section *Conan* du 12 juillet 1955⁴⁸, le Conseil d'État a jugé que les faits sanctionnés dans le cadre du contentieux technique par les sections des assurances sociales peuvent également être frappés d'une sanction dans le cadre du contentieux disciplinaire général par les conseils régionaux⁴⁹.

Quant à la valeur juridique du principe, dans une décision du 23 avril 1958, *Commune du Petit Quevilly*, le Conseil d'État a considéré que le principe *non bis in idem* constitue un principe général du droit. Dans un avis du 29 février 1996⁵⁰, la section de l'intérieur du Conseil d'État a considéré que « *la règle " non bis in idem " (...) fait partie du principe à valeur constitutionnelle de la nécessité des peines* » garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. En doctrine, certains auteurs ont tenté

⁴⁰ Perle-Marie Pradel, *Le médecin libéral face au service public de sécurité sociale*, thèse pour le doctorat en droit, Angers, 7 septembre 2010, p. 248.

⁴¹ V. en ce sens la liste des déclarations relatives au protocole n° 7, [en ligne]. Disponible sur [<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?CL=ENG&NT=117&VL=0>].

⁴² V. par exemple, Cass., crim., 1^{er} mars 2000, n° 99-86299.

⁴³ V. par exemple, Cass., crim., 27 mars 1997, n° 96-82669.

⁴⁴ V. par exemple, Cass., crim., 4 septembre 2002, n°^{OS} 01-84011 et 01-85816.

⁴⁵ V. par exemple, Cass., crim., 4 juin 1998, n° 97-80620.

⁴⁶ V. par exemple, CE, 9 mars 1951, *Sieur Hay*, Rec. 150.

⁴⁷ V. en ce sens, CE, 27 janvier 2006, n° 265600.

⁴⁸ CE, Section, 12 juillet 1955, *Conan*, Rec. 423.

⁴⁹ Jacques Chardeau, art. *cit.*, p. 45.

⁵⁰ CE, Avis, section de l'intérieur, 29 février 1996, n° 358.597, conformité à la Constitution du projet de statut d'une Cour criminelle internationale permanente.

d'identifier les dispositions constitutionnelles permettant d'offrir une assise constitutionnelle au principe *ne bis in idem*. Par exemple, la dignité humaine ou le droit à la sûreté ont pu être proposés comme autant de fondements constitutionnels à ce principe⁵¹.

III – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A.- La jurisprudence constitutionnelle

1. – Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer sur le cumul des qualifications et des sanctions.

– Concernant le cumul des sanctions, dans sa décision n° 82-143 DC sur la loi sur les prix et les revenus, notamment ses articles 1, 3 et 4⁵², le Conseil constitutionnel a jugé que « *la règle de non-cumul des peines en matière de crimes et délits (...) n'a que valeur législative et qu'il peut donc toujours y être dérogé par une loi* ».

En présence d'un tel cumul de sanctions, le Conseil constitutionnel réalise un contrôle de proportionnalité ainsi qu'en témoigne notamment sa décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 sur la loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier⁵³. Après avoir relevé 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* », le Conseil constitutionnel a jugé « *que, si l'éventualité d'une double procédure peut ainsi conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique, qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* ». Il a précisé « *qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence* ».

Ou bien encore, dans sa décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 sur la loi de finances pour 1998⁵⁴, saisi du paragraphe V de l'article 85 de cette loi qui instituait des sanctions spécifiques pour les manquements aux règles de facturation pour l'établissement de la taxe sur la valeur ajoutée, le Conseil a

⁵¹ V. par exemple, Juliette Lelieur-Fischer, *op. cit.*, p. 411.

⁵² Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus, notamment ses articles 1, 3 et 4*, cons. 13.

⁵³ Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, cons. 22.

⁵⁴ Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, *Loi de finances pour 1998*, cons. 41.

jugé que « *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* ». Sous cette réserve, le Conseil a déclaré que le paragraphe V de l'article 85 n'était pas contraire à la Constitution. Dans sa décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, saisi des dispositions de l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime qui instituent une sanction administrative susceptible de se cumuler avec les sanctions pénales prévues aux articles L. 228-1 et R. 228-1 du même code, le Conseil a rappelé 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. Toutefois, a-t-il ajouté, 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. Il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence. 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 peines⁵⁵.

– Concernant le cumul des qualifications, dans sa décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010 à propos de la loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public⁵⁶, le Conseil constitutionnel a, par exemple, jugé que « *le principe de nécessité des peines n'interdit pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à différentes qualifications pénales* ». Il a admis la conformité à la Constitution de l'incrimination réprimant la participation, « *en connaissance de cause, à un groupement, même formé de façon temporaire, qui poursuit le but, caractérisé par un ou plusieurs faits matériels, de commettre des violences volontaires contre les personnes ou des destructions ou dégradations de biens* ». En particulier, pour répondre au grief tiré de la violation du « *principe selon lequel nul ne peut être puni deux fois pour les mêmes faits* », il a relevé que cette « *nouvelle incrimination n'a ni pour objet ni pour effet de permettre qu'une même personne soit poursuivie en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été acquittée ou condamnée par un jugement définitif* ».

⁵⁵ 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)*, cons. 8 et 9.

⁵⁶ Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 28, 5 et 6.

Ainsi, sans trancher la question de savoir si les règles du droit pénal général en matière de cumul idéal de qualifications constituaient des garanties légales du principe de proportionnalité des peines, le Conseil a simplement constaté que la nouvelle infraction visait des agissements différents de ceux qui peuvent être poursuivis au moyen des infractions existantes du droit pénal. Il a en effet constaté que ni le délit d'association de malfaiteurs ni celui d'attroupement, ne réprimaient les mêmes agissements. Il a ajouté que l'infraction vise la répression d'actes préparatoires alors que la tentative de violences n'est pas punissable. Les circonstances aggravantes prévues par le code pénal visent également des agissements distincts⁵⁷.

2. – Concernant le principe de non-cumul des poursuites ou des actions, dans sa décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 précitée, le Conseil n'a pas répondu à la question de savoir si ce principe revêtait ou non une valeur constitutionnelle. En l'espèce, les requérants faisaient valoir que le fait que des sanctions pécuniaires infligées par la Commission des opérations de bourse puissent se cumuler avec des sanctions pénales était contraire au « *principe selon lequel une même personne ne peut pas être punie deux fois pour le même fait* » (cons. 15). Le Conseil a indiqué 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* » (cons. 16). On peut déduire de cette décision que le principe ne s'applique pas dans l'hypothèse d'un cumul entre sanctions pénales et sanctions administratives⁵⁸. En d'autres termes, tout au plus, le principe *non bis in idem* peut trouver application « *au sein de chaque ordre sanctionnateur* »⁵⁹.

Toutefois, lorsque le cumul des poursuites est susceptible de conduire à un cumul de sanctions ayant le caractère de punition, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de la proportionnalité des peines en vertu de l'article 8 de la Déclaration de 1789 (*cf. supra*).

B.- L'application en l'espèce

Par sa décision n° 2012-289 QPC, le Conseil constitutionnel a utilement précisé sa jurisprudence relative au principe de non-cumul des poursuites.

Le Conseil constitutionnel a rappelé le considérant de principe selon lequel : « *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*

⁵⁷ Commentaire sous la décision n° 2010-604 DC, *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 28.

⁵⁸ Pour une application de cette jurisprudence par le Conseil d'État, v. CE, 16 juillet 2010, *Beslay c/ Autorité des marchés financiers*, Bull. Joly Bourse, 1^{er} septembre 2010, n° 5, p. 418.

⁵⁹ José Luis de La Cuesta, *art. cit.*, p. 678.

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 ». Il a précisé 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. Dans la logique de sa jurisprudence antérieure⁶⁰, il a ajouté 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.

En l'espèce, et ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel, deux procédures disciplinaires sont susceptibles d'être concurremment engagées pour sanctionner un même fait. Ces poursuites engagées dans le cadre du contentieux du contrôle technique et dans celui du contentieux disciplinaire général relèvent de juridictions différentes – la section des assurances sociales de la chambre disciplinaire de première instance ou la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins, d'une part, et les chambres disciplinaires du conseil national de l'ordre des médecins, d'autre part. Elles répondent en outre à des objectifs différents – répression des « *fautes, abus, fraudes et tous faits intéressant l'exercice de la profession* », d'une part, et « *maintien des principes de moralité, de probité, de compétence et de dévouement indispensables à l'exercice de la médecine, (...) des devoirs professionnels, ainsi que des règles édictées par le code de déontologie* », d'autre part.

Dans ces conditions, il revenait au Conseil constitutionnel de contrôler le respect du principe de proportionnalité des peines dans l'éventualité d'un cumul de sanctions disciplinaires. En ce sens, le Conseil constitutionnel a rappelé 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. Il a également relevé que si les juridictions compétentes prononcent des sanctions différentes, seule la sanction la plus forte peut être mise à exécution. Il a jugé 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

⁶⁰ Pour une application récente, v. la décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, précitée, cons. 9.

dans lequel les procédures ont été engagées ou les condamnations prononcées, le législateur a assuré le respect du principe de proportionnalité des peines.

En définitive, le Conseil constitutionnel a décidé que l'article L. 145-2 du code de la sécurité sociale ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit et l'a déclaré conforme à la Constitution.