



Commentaire

Décision n° 2025-1148 QPC du 18 juillet 2025

M. Philippe N. et autre

(Plafonnement des sanctions prononcées en cas d'infraction aux règles de responsabilité financière des gestionnaires publics)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 5 mai 2025 par le Conseil d'État (décision n° 501326 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par MM. Philippe N. et Arnaud B. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 131-16 et L. 131-17 du code des juridictions financières, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Dans sa décision n° 2025-1148 QPC du 18 juillet 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article L. 131-17 du code des juridictions financières, dans cette rédaction.

Dans cette affaire, M. François Pillet a estimé devoir s'abstenir de siéger.

I. – Les dispositions renvoyées

A. – Objet des dispositions renvoyées

1. – Le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

* Jusqu'au 1^{er} janvier 2023, coexistaient deux régimes de responsabilité distincts des gestionnaires publics, reposant sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables :

D'une part, le régime de responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics¹, prévu par l'article 60 de la loi du 23 février 1963 de finances pour 1963², instituait une responsabilité présumée, objective et inconditionnelle, conduisant les comptables publics à rembourser sur leurs deniers personnels l'intégralité des

¹ D'origine ancienne (déjà présente sous l'Ancien régime avant d'être abolie à la Révolution), la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics trouve son assise moderne dans la création de la Cour des comptes en 1807.

² Loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 (2^e partie - Moyens des services et dispositions spéciales).

dépenses irrégulières et des recettes non recouvrées dès la constatation d'un manquement, indépendamment de toute faute³. Il relevait de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes ;

D'autre part, le régime de responsabilité des administrateurs et des ordonnateurs mis en place par la loi du 25 septembre 1948 portant création de la Cour de discipline budgétaire⁴, devenue la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)⁵, visait à sanctionner, par des amendes pécuniaires, les infractions aux règles régissant les finances publiques commises par l'ensemble des agents publics. Les dispositions de ce régime, très peu mis en œuvre⁶, ont été codifiées au sein du code des juridictions financières (CJF) par la loi du 24 juillet 1995⁷.

Les limites de chacun de ces régimes faisaient toutefois l'objet de constats critiques convergents, qui ont notamment été mis en lumière par le rapport remis au Gouvernement relatif à la responsabilité financière des gestionnaires publics publié en juillet 2020 par M. Jean Bassères et Mme Muriel Pacaud⁸.

Ce rapport soulignait notamment que, compte tenu de la « *logique répressive et non restitutive* » de la CDBF, le montant des amendes qu'elle prononçait était « *très peu corrélé aux sommes en jeu* »⁹.

* L'article 168 de la loi de finances pour 2022¹⁰ a par conséquent habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de créer un régime juridictionnel

³ CE, 12 juillet 1907, *Sieur Nicolle*, et CE, 10 janvier 2007, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*, n° 276093. L'article 146 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 avait toutefois prévu l'exclusion de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public en cas de force majeure, puis l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a permis au juge des comptes de tenir compte des circonstances de l'espèce en cas d'absence de préjudice financier causé à l'organisme public concerné.

⁴ Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire. Auparavant, les ordonnateurs n'étaient susceptibles d'être mis en cause qu'en cas de gestion de fait.

⁵ Article 1^{er} de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificative pour 1963.

⁶ Le rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2022 qui a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour mettre en place un nouveau régime de responsabilité financière relevait ainsi que « *la CDBF n'avait jamais prononcé plus de quatre arrêts par an jusqu'en 2014* ». Il soulignait toutefois que « *le nombre d'arrêts rendus est deux fois plus élevé depuis 2015* », la CDBF ayant prononcé, entre 2013 et 2019, « *78 amendes distinctes à l'occasion de 51 arrêts, se prononçant sur 119 charges requises par le ministère public* » (rapport n° 4524 de M. Laurent Saint-Martin, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, tome III, déposé le 7 octobre 2021).

⁷ Loi n° 95-851 du 24 juillet 1995 relative à la partie législative du livre III du code des juridictions financières.

⁸ Jean Bassères et Muriel Pacaud, *Responsabilité des gestionnaires publics*, Rapport remis au Gouvernement en juillet 2020.

⁹ *Ibid.*, p. 310.

¹⁰ Son exposé des motifs faisait ainsi valoir que : « *Ce régime dual ne correspond plus aux réalités d'une gestion publique moderne caractérisée par une imbrication toujours plus poussée des acteurs, des organisations et des systèmes d'information. Le dispositif propre de la responsabilité des comptables, sans faute, qui ne hiérarchise pas selon l'importance des manquements, a pour effet de trop privilégier des actions protectrices de responsabilité au détriment d'un contrôle adapté aux enjeux et aux risques encourus et résultant d'une faute* ».

unifié de responsabilité des gestionnaires publics et de définir notamment les sanctions pécuniaires applicables aux nouvelles infractions prévues dans ce cadre¹¹.

Ce nouveau régime, mis en place par l'ordonnance précitée du 23 mars 2022, a mis fin à la CDBF ainsi qu'au régime particulier de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

La Cour des comptes est désormais seule compétente pour examiner la responsabilité financière de l'ensemble des gestionnaires publics et une chambre du contentieux a été spécialement créée à cette fin¹², qui peut être saisie sur réquisitoire du procureur général près la Cour des comptes ou par les autres chambres de la Cour¹³.

* Les gestionnaires publics entrant dans le champ de ce nouveau régime sont définis aux articles L. 131-1 à L. 131-4 du CJF.

Ainsi, aux termes de l'article L. 131-1, est justiciable de la Cour des comptes :

- toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, d'un maire ou du président d'un exécutif local (1°) ;
- tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales (2°) ;
- ainsi que tout représentant, administrateur ou agent des autres soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes (3°).

Dans la continuité des dispositions applicables à la CDBF, l'article L. 131-2 prévoit que ne sont en revanche pas justiciables les membres du Gouvernement ainsi que les présidents ou, dans certains cas, les vice-présidents et membres des exécutifs locaux¹⁴, ainsi que certaines personnes bénévoles n'exerçant pas les

¹¹ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

¹² Article L. 131-21 du CJF. L'appel est confié à une nouvelle juridiction spécialement créée, la cour d'appel financière, tandis que la cassation reste de la compétence du Conseil d'État.

¹³ Ou par certaines autorités dont la liste est fixée par l'article L. 142-1-1 du code des juridictions financières.

¹⁴ 2° à 15° de l'article L. 131-2 du CJF. À cet égard, le rapport précité de Jean Bassères et de Mme Muriel Pacaud soulignait que « les échéances électorales régulières conduisent déjà les élus locaux, et dans une moindre mesure les ministres, à rendre compte de leur gestion. Entre temps, ils bénéficient de la légitimité démocratique, directe en ce qui concerne les élus locaux ». Le Conseil constitutionnel a par ailleurs déjà admis la constitutionnalité du principe de non-justiciabilité devant la CDBF des ministres et élus locaux en jugeant que ces autorités sont placées, « eu égard à la nature du contrôle auquel elles sont soumises, dans une situation différente de celle des justiciables de la cour de discipline budgétaire et financière » (décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016, Mme Sandrine A. [Personnes justiciables de la cour de discipline budgétaire et financière], paragr. 7).

fonctions de président¹⁵, sauf dans les cas prévus par les articles L. 131-3¹⁶ et L. 131-4¹⁷.

Des mécanismes exonérateurs de responsabilité sont par ailleurs prévus aux articles L. 131-5 à L. 131-8 du CJF en cas de circonstances exceptionnelles ou de force majeure¹⁸, lorsque les agents ont agi pour se conformer aux instructions d'un supérieur hiérarchique¹⁹, ou lorsqu'ils peuvent exciper d'un ordre écrit ou une délibération émanant d'une autorité non justiciable²⁰. De même, les comptables ne sont pas responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs²¹.

2. – Les infractions poursuivies et les sanctions prononcées par la Cour des comptes

a. – Les infractions réprimées

* S'il s'inspire largement des anciennes dispositions applicables à la CDBF pour définir les infractions applicables en cas de manquement, le nouveau régime d'infractions prévu par les articles L. 131-9 à L. 131-15 du CJF recentre toutefois l'intervention de la Cour des comptes sur les seules infractions susceptibles de porter atteinte à l'ordre public financier.

L'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2022 indiquait à cet égard que le nouveau régime de responsabilité « *ne visera qu'à réprimer les fautes caractérisées par un impact financier significatif, et non les fautes purement formelles ou procédurales*²². Parallèlement, l'ensemble des fautes commises par un agent public pourront donner lieu à des mesures managériales ou disciplinaires dans le cadre des prérogatives de direction des responsables publics »²³.

¹⁵ 16° et 17° de l'article L. 131-2 du CJF.

¹⁶ Cet article prévoit que toutes les personnes non justiciables mentionnées à l'article L. 131-2 sont néanmoins justiciables au titre de l'infraction de gestion de fait définie à l'article L. 131-15 du CJF.

¹⁷ Selon cet article, les personnes non justiciables mentionnées à l'article L. 131-2 du CJF, à l'exception des membres du Gouvernement et des personnes bénévoles mentionnées aux 16° et 17° de l'article L. 131-2, sont justiciables de la Cour des comptes, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'elles ont commis l'infraction définie à l'article L. 131-14 (agissements ayant entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public) ou lorsqu'elles ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition.

¹⁸ Article L. 131-8 du CJF.

¹⁹ Article L. 131-5 du CJF. Dans ce cas, la responsabilité du supérieur hiérarchique ou de la personne habilitée se substitue à celle du justiciable. Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables lorsque l'instruction donnée est manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

²⁰ Article L. 131-6 du CJF.

²¹ Article L. 131-7 du CJF.

²² L'article L. 131-13 du CJF a cependant instauré de telles infractions formelles.

²³ Le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale indiquait également que : « *La sanction juridictionnelle sera donc réservée aux fautes les plus graves, alors que les simples erreurs de gestion des*

Dans le même sens, le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 23 mars 2022 précitée indiquait que, dans le cadre de ce régime, seraient poursuivies « *les infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et organismes soumis au contrôle des juridictions financières, constitutives d'une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif* »²⁴.

Un auteur a pu voir dans ce critère d'un préjudice financier significatif²⁵ une volonté de limiter « *considérablement les possibilités d'engager la responsabilité des gestionnaires publics en général, des comptables publics en particulier* »²⁶, avant de constater que la jurisprudence en retenait une interprétation de plus en plus souple²⁷.

* Les articles L. 131-9 et L. 131-10 du CJF répriment ainsi, lorsqu'a été commise une faute grave ayant entraîné un préjudice financier significatif :

- d'une part, l'infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et organismes soumis au contrôle des juridictions financières²⁸ ;

- d'autre part, les agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de l'organisme, les carences graves dans le contrôle ou les omissions ou négligences répétées par un justiciable occupant un emploi de direction²⁹.

* Les dispositions suivantes du CJF répriment d'autres infractions, sans exiger de faute grave ou de préjudice, pour certains comportements déterminés : les agissements ayant eu pour effet de faire échec à une procédure de mandatement d'office³⁰, l'octroi d'un avantage injustifié³¹, l'inexécution de décisions de justice ayant conduit à la condamnation de la personne morale au paiement d'une astreinte³² ou la gestion de fait³³.

ordonnateurs ou les irrégularités formelles des comptables relèveront, autant que de besoin, de la sanction managériale » (rapport n° 4524 de M. Laurent Saint-Martin, précité, p. 286).

²⁴ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

²⁵ Selon le dernier alinéa de l'article L. 131-9 du CJF, ce caractère significatif est apprécié « *en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable* ».

²⁶ Véronique Hamayon, « Responsabilité des gestionnaires publics – Un régime équilibré, adapté aux enjeux », *AJDA*, 2025, p. 785.

²⁷ Nicolas Péhau et Luca Vergallo, « Mourir peut attendre », *AJDA*, 2025, p. 541.

²⁸ Article L. 131-9 du CJF.

²⁹ Article L. 131-10 du CJF.

³⁰ Article L. 131-11 du CJF. Cette infraction est qualifiée d'« *infraction nouvelle* » par le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 23 mars 2022.

³¹ Article L. 131-12.

³² Article L. 131-14.

³³ Article L. 131-15 : c'est-à-dire le recouvrement de recettes publiques ou le maniement de fonds publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public.

L'article L. 131-13 du CJF réprime par ailleurs certaines infractions plus formelles : l'absence ou le retard dans la production des comptes (1°) ainsi que l'engagement de dépenses sans respecter les règles du contrôle budgétaire portant sur l'engagement des dépenses (2°), sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu de délégation à cet effet (3°).

b. – Les sanctions pécuniaires

Comme auparavant devant la CDBF, les infractions précitées sont sanctionnées par des amendes, attribuées au budget de l'État³⁴, qui revêtent un caractère *sui generis*. Le dispositif mis en place se distingue en effet de la matière purement disciplinaire, par sa finalité de préservation de l'ordre public financier, mais aussi de la répression pénale, qui suppose une intention dolosive³⁵.

* À cet égard, les sanctions applicables aux responsables publics s'inscrivent dans la continuité de celles instituées par le législateur de 1948, dont le doyen Vedel avait observé qu'il avait entendu « *instaurer un régime de sanctions sui generis, ni pénales ni civiles ni disciplinaires, consistant en des amendes proportionnées au traitement des fonctionnaires et destinées à réprimer les irrégularités ou les fautes lourdes des administrateurs* »³⁶.

Dans leur rédaction initiale, les articles 1^{er} à 6 de la loi du 25 septembre 1948 précitée fixaient les montants minimum et maximum des amendes encourues, devant la CDBF, par les auteurs des infractions. Alors que le plancher variait selon l'infraction, le plafond était établi, en toute hypothèse, à hauteur du montant du traitement brut annuel alloué à l'agent à la date à laquelle le fait avait été commis. Ce plafond a été porté, par la loi du 13 juillet 1971, au double de ce traitement pour l'infraction sanctionnant l'octroi d'un avantage injustifié³⁷. Ces dispositions avaient été codifiées, respectivement, aux articles L. 313-1 à L. 313-7-1 du CJF par la loi du 24 juillet 1995 précitée³⁸.

³⁴ Article L. 131-20 du CJF.

³⁵ Voir, sur ce point, Claude Lion, « Les sanctions de la RFGP » in Stéphanie Damarey et Nicolas Groper (dir.), *Responsabilité financière des gestionnaires publics*, Dalloz, 2024, p. 184. Voir aussi CE, 29 janvier 2025, *Société UGGC Avocats et Mme Margot-Rougerie*, n° 497840, aux tables sur ce point, qui juge qu'« *il résulte [des articles L. 131-1, L. 131-9 à L. 131-16, L. 131-21 et L. 142-1-12 du code des juridictions financières (CJF)] que les amendes infligées par la Cour des comptes n'ont pas le caractère d'une sanction pénale* ».

³⁶ Georges Vedel, « La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire », *Revue de science et de législation financières* XLI-2, 1949, p. 119.

³⁷ Loi n° 71-564 du 13 juillet 1971 modifiant et complétant la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière.

³⁸ En particulier, le plafond des amendes était fixé, d'une part, à l'article L. 313-1, auquel renvoyaient directement les articles L. 313-2 à L. 313-5 ainsi que les articles L. 313-7-1 et L.131-13 du CJF et, d'autre part, à l'article L. 313-6.

Par exception, l'article 7 de la loi du 25 septembre 1948 disposait que lorsque les personnes concernées ne percevaient pas de rémunération ayant le caractère d'un traitement, l'amende pouvait « *atteindre le montant du traitement brut annuel correspondant à l'échelon le plus élevé du grade de directeur d'administration centrale* ». Cette disposition avait pour sa part été codifiée, en 1995, à l'article L. 313-8 du CJF.

* L'ordonnance du 23 mars 2022 a repris le principe d'un dispositif d'amendes plafonnées en fonction de la rémunération des personnes concernées. Elle a néanmoins supprimé les montants plancher et abaissé les plafonds existants, conformément à l'habilitation prévue par la loi de finances pour 2022³⁹.

– L'article L. 131-16 du CJF (*les premières dispositions objet de la décision commentée*) dispose ainsi à son premier alinéa qu'en cas de commission de l'une « *des infractions prévues aux articles L. 131-9 à L. 131-14* » du CJF – soit toute infraction, à l'exclusion de la gestion de fait⁴⁰ –, la Cour peut prononcer une amende d'un montant maximal égal à six mois de rémunération annuelle de la personne sanctionnée à la date de l'infraction⁴¹.

Le deuxième alinéa prévoit un plafond distinct d'un mois de rémunération annuelle pour les infractions formelles prévues par l'article L. 131-13.

Le dernier alinéa précise enfin, d'une part, que les amendes sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à la réitération des faits et à l'éventuel préjudice causé et, d'autre part, qu'elles sont déterminées individuellement pour chaque personne sanctionnée.

– Par dérogation, l'article L. 131-17 (*les secondes dispositions objet de la décision commentée*) prévoit que, lorsque les justiciables ayant commis l'infraction ne reçoivent pas une rémunération ayant le caractère d'un traitement ou d'un salaire, l'amende encourue ne peut excéder la moitié de la rémunération annuelle (soit six mois de rémunération) correspondant à l'échelon le plus élevé afférent à l'emploi de directeur d'administration centrale.

³⁹ 4° de l'article 168 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 précitée.

⁴⁰ Pour ce comportement, l'article L. 131-18 du CJF plafonne également le montant de l'amende encourue à six mois de la rémunération annuelle, tout en prévoyant qu'il peut se cumuler avec les amendes sanctionnant d'autres infractions prévues aux articles L. 131-9 et suivants.

⁴¹ Claude Lion (*op. cit.*) a pu relever que « *cette assiette est sensiblement différente de celle qui avait été retenue, par l'article L. 313-1 du CJF, alors applicable, pour les amendes susceptibles d'être prononcées par la CDBF. D'une part, le plafond de l'amende CDBF correspondait au traitement ou salaire brut annuel. D'autre part, la référence au traitement ou au salaire excluait notamment les primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il est fait référence à la rémunération. Par ailleurs, l'article L. 131-16 du CJF n'indique pas (...) s'il convient de retenir le montant brut ou net. Ce point devra être précisé par la jurisprudence ou par une modification des textes* ».

Cet article s'inspire ainsi directement de l'ancien article L. 313-8 du CJF, tout en diminuant *mutatis mutandis* de moitié le montant du plafond retenu⁴².

Ainsi qu'a pu le relever la doctrine, la mise en œuvre de cette disposition, qui peut s'appliquer par exemple au cas de présidents non rémunérés de structures assujetties au contrôle des juridictions financières⁴³, « *pourrait s'avérer délicate* », dans la mesure où « *la grille indiciaire des emplois de directeur d'administration centrale par laquelle était définie cette rémunération n'est plus en vigueur depuis l'abrogation du décret n° 2008-836 du 22 août 2008 dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique* »⁴⁴.

Enfin, en cas de cumul d'infractions, l'article L. 131-19 dispose que le montant de l'amende prononcée ne peut dépasser celui de l'amende encourue au titre de l'infraction passible de la sanction la plus élevée.

B. – Origine de la QPC et question posée

En septembre 2024, le procureur général près la Cour des comptes avait décidé de renvoyer devant la Cour des comptes MM. Philippe N. et Arnaud B., en leur qualité de présidents successifs d'une chambre départementale d'agriculture, afin qu'il soit statué sur leur responsabilité au titre de diverses infractions relevées dans la gestion de cette chambre entre 2018 et 2022.

À cette occasion, ils avaient chacun demandé à la Cour de transmettre au Conseil d'État une QPC relative aux articles L. 131-16 et L. 131-17 du code des juridictions financières.

Par un arrêt du 6 février 2025, la Cour des comptes avait décidé de les transmettre au Conseil d'État⁴⁵.

Dans sa décision précitée du 5 mai 2025, le Conseil d'État avait jugé que « *Le grief tiré de ce que ces dispositions, qui fixent le montant maximal de l'amende susceptible d'être prononcée par la Cour des comptes, d'une part, par référence à la rémunération annuelle du justiciable condamné lorsque celui-ci perçoit un*

⁴² L'article L. 131-17 fait référence à la « *rémunération annuelle* » correspondant à l'échelon le plus élevé afférent à l'emploi de directeur administration centrale ce qui peut, le cas échéant, inclure des indemnités correspondant à cet échelon, alors que l'article L. 313-8 faisait seulement référence au « *traitement brut annuel* ».

⁴³ Voir, sous l'empire de l'ancien article L. 313-8 du CJF : CDBF, 24 février 2006, *Altus Finance*, 2^e arrêt, n° 152-404-II : « *aucune disposition applicable à la Cour de discipline budgétaire et financière ne lui interdit de sanctionner par une amende les personnes qui exercent des fonctions non rémunérées ; que la Cour peut donc infliger à M. X... une amende pour sanctionner les infractions qu'il a commises dans des fonctions pour l'exercice desquelles il n'a perçu ni rémunération, ni indemnité* ».

⁴⁴ Claude Lion, *op. cit.*, p. 185.

⁴⁵ La faculté, pour la Cour des comptes, de transmettre une QPC est expressément prévue par l'article L.O. 142-2 du CJF.

traitement ou un salaire et, d'autre part, par référence à la rémunération annuelle correspondant à l'échelon le plus élevé afférent à l'emploi de directeur d'administration centrale lorsque celui-ci ne perçoit pas une rémunération ayant le caractère d'un traitement ou d'un salaire, portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe d'égalité devant la loi répressive qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soulève une question présentant un caractère sérieux ». Il avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

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

* Les requérants reprochaient à ces dispositions de prévoir, pour une même infraction aux règles de la responsabilité financière des gestionnaires publics, des plafonds d'amende distincts selon la nature de la rémunération et l'activité principale des justiciables mis en cause. Ils estimaient que, ce faisant, elles instituaient une différence de traitement injustifiée, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Les requérants reprochaient en outre à ces dispositions de méconnaître le principe de légalité des délits et des peines et le principe de « *sécurité juridique* » au motif, d'une part, que le quantum de l'amende était défini par rapport à une référence obsolète et, d'autre part, que l'adoption de ces dispositions par ordonnance ne permettait pas d'en déterminer la portée exacte. La partie intervenante faisait par ailleurs valoir que, faute de définir le plafond de l'amende encourue par référence à la nature de l'infraction, ces dispositions méconnaissaient ce même principe.

Les requérants faisaient également valoir qu'en retenant, pour les justiciables qui ne perçoivent pas de rémunération ayant le caractère d'un traitement ou d'un salaire, un plafond de sanction dénué de lien avec leurs responsabilités professionnelles ou leurs facultés contributives, les dispositions de l'article L. 131-17 du code des juridictions financières méconnaissaient le principe de proportionnalité des peines.

Ils soutenaient enfin qu'en réservant le bénéfice de l'exemption prévue par l'article L. 131-2 du code des juridictions financières à certains élus, sans prévoir une telle exemption pour les présidents élus de chambres d'agriculture, les dispositions renvoyées méconnaissaient l'article 15 de la Déclaration de 1789.

* Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur l'article L. 131-17 du code des juridictions financières (paragr. 7).

* Dans cette affaire, le Conseil constitutionnel avait par ailleurs été saisi d'une demande d'intervention qui venait au soutien de la QPC renvoyée.

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux principes d'égalité devant la loi et devant la loi pénale

* Le principe d'égalité fait l'objet de plusieurs jurisprudences constitutionnelles, en fonction notamment des branches du droit au sein desquelles il trouve à s'appliquer.

En matière pénale, le Conseil constitutionnel admet en particulier de contrôler des dispositions législatives au regard de l'égalité devant la justice ou devant la procédure pénale, selon qu'il est saisi de dispositions touchant à la procédure suivie devant les juridictions répressives ou plus généralement à la procédure pénale. En présence de dispositions de fond, il opère son contrôle au regard de l'égalité devant la loi pénale lorsqu'est en cause la définition d'une infraction ou l'instauration d'une immunité pénale par exemple.

Le principe d'égalité devant la loi pénale trouve, comme le principe général d'égalité devant la loi, son fondement exclusivement dans l'article 6 de la Déclaration de 1789, selon lequel la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

Le Conseil juge que « *Le principe d'égalité devant la loi pénale ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par le législateur entre agissements de nature différente* »⁴⁶. Pour autant, le Conseil y apporte une limite : « *la loi pénale ne saurait, pour une même infraction, instituer des peines de nature différente, sauf à ce que cette différence soit justifiée par une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi* »⁴⁷.

Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel en la matière est ainsi plus rigoureux que celui qu'il met en œuvre pour le principe plus général d'égalité devant la loi, puisqu'il exclut que le législateur puisse déroger à l'égalité devant la loi pénale pour un motif d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi établissant la différence de traitement⁴⁸.

⁴⁶ Voir, par exemple, la décision n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023, *Loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite*, paragr. 10. Pour des exemples antérieurs, voir notamment les décisions n° 80-125 DC du 19 décembre 1980, *Loi relative à la répression du viol et de certains attentats aux mœurs*, cons. 3, n° 2010-612 DC du 5 août 2010, *Loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, cons. 6., n° 2021-896 QPC du 9 avril 2021, *M. Alain P. (Infractions d'outrage et d'injure publique)*, paragr. 10, ou encore n° 2023-1058 QPC du 21 juillet 2023 *M. Roméo N. (Incrimination et répression du viol sur mineur de quinze ans)*.

⁴⁷ Décisions n° 2013-328 QPC du 28 juin 2013, *Association Emmaüs Forbach (Incrimination de la perception frauduleuse de prestations d'aide sociale)*, et n° 2011-161 QPC du 9 septembre 2011, *Mme Catherine F., épouse L. (Sanction de la rétention de précompte des cotisations sociales agricoles)*, cons. 3.

⁴⁸ Décisions n° 2011-161 QPC et 2013-328 QPC précitées.

Toutefois, cette jurisprudence s'applique uniquement aux infractions pénales au sens strict. Le Conseil constitutionnel ne l'a jamais appliquée à d'autres types de sanctions ayant le caractère d'une punition. Lorsque la disposition en cause ne se rattache pas à la loi pénale, entendue strictement, seul le principe général d'égalité devant la loi est donc invocable.

La décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016⁴⁹, dans laquelle le Conseil était saisi de dispositions relatives aux personnes justiciables, à raison de leurs fonctions, de la cour de discipline budgétaire et financière, offre une illustration topique à cet égard. La requérante développait en effet des griefs fondés, à la fois, sur le principe général d'égalité devant la loi et sa déclinaison particulière en ce qui concerne la loi pénale. Or, l'un est exclusif de l'autre. Il appartenait donc en premier lieu au Conseil constitutionnel de juger lequel de ces deux principes était applicable en l'espèce.

Le commentaire de cette décision relève que la réponse dépendait en l'espèce de la nature des sanctions poursuivies devant la CDBF. Or, le Conseil constitutionnel a qualifié la répression mise en œuvre devant cette juridiction de « *répression autre que pénale des manquements aux règles des finances publiques* »⁵⁰. Par conséquent, il n'a fait application que du principe général d'égalité devant la loi. Il a donc confirmé implicitement que le principe d'égalité devant la loi pénale n'est applicable qu'en matière de sanction pénale et qu'il ne vaut pas pour les autres sanctions ayant le caractère de punition.

* En dehors de ce cadre propre aux dispositions de droit pénal de fond strictement entendues, le Conseil constitutionnel examine les dispositions instituant des sanctions punitives de nature administrative, civile ou disciplinaire sur le fondement du principe d'égalité devant la loi.

Son contrôle s'opère alors selon les critères classiques de sa jurisprudence bien établie : après s'être assuré que les dispositions opèrent une différence de traitement, le Conseil vérifie non seulement si celle-ci est justifiée par une différence de situation ou un motif d'intérêt général, mais aussi si elle est en rapport avec l'objet de la loi.

⁴⁹ Décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016 précitée.

⁵⁰ *Ibid.*, paragr. 7. Auparavant, le Conseil s'était déjà prononcé, à plusieurs reprises, sur l'absence de caractère pénal de dispositions relatives au régime de responsabilité institué par la loi du 25 septembre 1948 et, notamment, à la CDBF. Dans la décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005, il avait ainsi considéré que, si la CDBF « *constitue un ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution* », en revanche, la procédure suivie devant cette Cour ne relevait pas de la « *procédure pénale* » au sens de cet article (décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005, *Nature juridique de dispositions du code des juridictions financières*, cons. 2 et 3). Il avait par ailleurs qualifié cette Cour, dans la décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, de « *juridiction disciplinaire spéciale* » (décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, *M. Stéphane R. et autres [Cour de discipline budgétaire et financière]*, cons. 36).

Toutefois, d'une manière générale, les censures, sur le fondement de l'égalité devant la loi pénale ou sur celui d'égalité devant la loi, en matière répressive, demeurent rares, le Conseil reconnaissant au législateur un large pouvoir d'appréciation en la matière, à l'instar de ce qu'il juge pour le principe de nécessité des peines.

B. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions contestées à l'aune du principe d'égalité devant la loi, qui découle de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et dont il a rappelé la formulation de principe (paragr. 8).

Ce faisant, il a implicitement admis que les amendes susceptibles d'être prononcées par la Cour des comptes à l'encontre de certains gestionnaires publics, si elles sont bien des sanctions à caractère punitif, ne revêtent pas un caractère pénal. En ne faisant application que du principe d'égalité devant la loi, il a ainsi confirmé sa jurisprudence selon laquelle le principe d'égalité devant la loi pénale n'est applicable qu'en matière de sanctions de nature pénale.

Examinant l'objet et la portée des dispositions contestées, le Conseil s'est ensuite attaché à identifier si les dispositions contestées établissaient une différence de traitement entre les justiciables concernés.

Dans ce cadre, il a d'abord relevé que, en application de l'article L. 131-16 du CJF, les justiciables de la Cour des comptes ayant commis l'une des infractions prévues aux articles L. 131-9 à L. 131-14 du même code encourrent une amende pécuniaire d'un montant maximal égal à six mois de la rémunération annuelle de la personne sanctionnée, ou à un mois lorsqu'il s'agit d'une infraction prévue à l'article L. 131-13 (paragr. 9).

Puis il a observé que, par dérogation, les dispositions contestées de l'article L. 131-17 du CJF prévoyaient que, lorsque les justiciables ne perçoivent pas une rémunération ayant le caractère d'un traitement ou d'un salaire, l'amende encourue était plafonnée à hauteur de la moitié de la rémunération annuelle correspondant à l'échelon le plus élevé afférent à l'emploi de directeur d'administration centrale (paragr. 10).

Il a constaté qu'il en résultait que, « *pour une même infraction, le plafond de la sanction encourue est soit proportionnel à la rémunération perçue par le justiciable, soit fixe* » (paragr. 11).

Il en a déduit que ces dispositions instaurent une différence de traitement entre les justiciables, au regard de la détermination du plafond de l'amende encourue, selon qu'ils percevaient ou non une rémunération ayant le caractère d'un traitement ou d'un salaire (même paragr.). Ainsi, dans un cas, le plafond de l'amende était variable et proportionnel à la rémunération du justiciable à la date de commission de l'infraction tandis que, dans l'autre, ce plafond était fixe et dépourvu de tout lien avec ses revenus.

La différence de traitement étant ainsi caractérisée, le Conseil a alors examiné si cette dernière était ou non en rapport avec l'objet de la loi.

S'agissant de l'identification de l'objet de la loi, il a relevé qu'« *en adoptant les dispositions contestées, le législateur avait entendu assurer l'effectivité de la répression des infractions aux règles de responsabilité financière, lorsqu'elles sont commises par des personnes ne percevant pas une rémunération ayant le caractère d'un traitement ou d'un salaire* » (paragr. 12).

À cet égard, ni les travaux préparatoires relatifs aux textes à l'origine des dispositions contestées⁵¹, ni ceux relatifs à l'ordonnance du 23 mars 2022 et à sa ratification ne démontraient une volonté du législateur de procéder à une distinction entre les justiciables au regard du plafond de la peine applicable, que ce soit pour tenir compte, par exemple, de leurs responsabilités au sein de l'organisme ayant subi le préjudice, ou de leurs capacités financières.

S'attachant ensuite à apprécier si la différence de traitement instaurée par les dispositions contestées était en relation avec cet objet ainsi établi, le Conseil constitutionnel a toutefois jugé qu'« *un tel motif n'est pas de nature à justifier que ces personnes, poursuivies pour des infractions identiques à celles des autres justiciables, soient soumises, à la différence de ces derniers, à un plafond d'amende fixe et dépourvu de tout lien avec leurs capacités financières* » (paragr. 13).

Au regard de ces éléments, le Conseil a jugé que la différence de traitement instituée par les dispositions contestées était sans rapport avec l'objet de la loi (paragr. 14). Il a donc considéré que ces dispositions méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi (paragr. 15) et, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les a déclarées contraires à la Constitution (paragr. 16).

* Se posait enfin la question des effets dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité, les dispositions censurées étant en vigueur.

⁵¹ Notamment les lois des 25 septembre 1948 et 24 juillet 1995, précitées.

Si la méconnaissance des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 conduit, en principe, à faire produire à la déclaration d'inconstitutionnalité un effet immédiat pour assurer le respect du principe selon lequel une loi pénale nouvelle plus douce doit s'appliquer immédiatement, tel n'est pas nécessairement le cas d'une censure fondée sur la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, en particulier lorsque le Conseil estime qu'il ne lui appartient pas de se substituer au législateur dans le choix des options qui lui sont ouvertes pour remédier à l'inconstitutionnalité de la loi⁵².

En l'espèce, le Conseil a jugé que l'abrogation immédiate de ces dispositions n'emporterait pas de conséquences manifestement excessives.

En effet, l'abrogation immédiate de l'article L. 131-17 du code des juridictions financières ne privait pas nécessairement la Cour des comptes de la possibilité de sanctionner les personnes relevant initialement de ces dispositions spéciales : en particulier, la déclaration d'inconstitutionnalité préservait la possibilité de les attirer dans le champ des dispositions « de droit commun » de l'article L. 131-16, permettant l'infliction de sanctions proportionnées à la rémunération annuelle, quelle que soit sa nature, ainsi qu'à la gravité des faits reprochés.

Dès lors, il n'y avait pas lieu de reporter dans le temps les effets de sa décision (paragr. 18).

Celle-ci intervient donc à compter de la date de publication de la décision et est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette même date (même paragr.).

⁵² Par exemple, voir la décision n° 2018-765 QPC du 15 février 2019, *M. Charles-Henri M. (Droit des parties non assistées par un avocat et accès au rapport d'expertise pénal)*, paragr. 12, ou, plus récemment, la décision n° 2023-1080 QPC du 6 mars 2024, *Société de la Fontaine (Double degré de juridiction pour l'examen d'un incident contentieux relatif à l'exécution d'une peine de confiscation)*, paragr. 15.