

# Décision n° 2012 - 289 QPC

Article L. 145-2 du code de la sécurité sociale

*Discipline des médecins*

## Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2013

### Sommaire

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>5</b>
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>23</b>

## Table des matières

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>5</b>
<b>A. Dispositions contestées .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Code de la sécurité sociale .....</b>	<b>5</b>
- Article L. 145-2.....	5
<b>B. Évolution des dispositions contestées .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicables aux assurés des professions non agricoles .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Décret n° 56-1279 du 10 décembre 1956 portant codification des textes législatifs concernant la sécurité sociale .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Décret n° 60-451 du 12 mai 1960 relatif aux soins médicaux dispensés aux assurés sociaux.....</b>	<b>8</b>
<b>4. CE, ass. plen., 13 juillet 1962, Conseil national de l'Ordre des médecins, n° 51265 et 51266 .....</b>	<b>8</b>
<b>5. Code de la sécurité sociale, version 1965.....</b>	<b>9</b>
<b>6. Décret n° 85-1353 du 17 décembre relatif au code de la sécurité sociale.....</b>	<b>9</b>
- Article 1 <sup>er</sup> .....	9
- Article L. 145-2.....	9
<b>7. Version issue de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social – Article 13.....</b>	<b>10</b>
- Article L. 145-2.....	10
<b>8. Version issue de l'ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins – Article 15.....</b>	<b>10</b>
- Article L. 145-2.....	10
<b>9. Ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code la santé publique .....</b>	<b>11</b>
- Article 3 .....	11
<b>10. Version issue de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé – Articles 62 et 74.....</b>	<b>11</b>
- Article L. 145-2.....	11
<b>11. Version issue de la loi n° 2007-127 du 30 janvier 2007 ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.....</b>	<b>12</b>
- Article L. 145-2.....	12
<b>C. Autres dispositions .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Code de la sécurité sociale .....</b>	<b>13</b>
- Article L. 145-1.....	13
- Article L. 145-5.....	13
<b>2. Code de la santé publique .....</b>	<b>13</b>
- Article L. 4121-2.....	13
- Article L. 4122-3.....	14
- Article L. 4124-1.....	14
- Article L. 4124-6.....	14
<b>D. Dispositions relatives au principe « non bis in idem ».....</b>	<b>15</b>
<b>1. Code de procédure pénale .....</b>	<b>15</b>

- Article 6 .....	15
- Article 368 .....	15
- Article 692 .....	16
<b>E. Jurisprudence .....</b>	<b>16</b>
<b>1. Sur les sanctions disciplinaires.....</b>	<b>16</b>
a. Jurisprudence administrative .....	16
- CE, 2 avril 1943, <i>Sieur Bouguen</i> , n° 72.210.....	16
- CE, 30 janvier 1987, n° 82139.....	16
- CE, 30 juin 1993, n° 102184 et 104719.....	17
- CE, 22 septembre 1993, <i>Confédération nationale des syndicats dentaires</i> , n°88656 .....	17
- CE, 20 novembre 2002, n° 232357 .....	17
- CE, 23 juillet 2010, n° 329191.....	18
- CE, 11 juillet 2012, n° 329963.....	18
<b>2. Sur le principe « non bis in idem » .....</b>	<b>18</b>
a. Jurisprudence administrative .....	18
- CE, 9 mars 1951, <i>Sieur Hay</i> , n° 3851 .....	18
- CE, 12 juillet 1955, <i>Sieur Conan</i> , n° 97326.....	19
- CE, 23 avril 1958, <i>Commune du Petit Quevilly</i> , n° 97326 .....	20
- CE, vendredi 27 janvier 2006, n° 265600.....	20
b. Jurisprudence judiciaire.....	21
- Cass. crim, 27 mars 1997, n° 96-82669 .....	21
- Cass. crim, 4 juin 1998, n° 97-80620.....	21
- Cass. crim., 1 <sup>er</sup> mars 2000, n° 99-86299 .....	22
- Cass. crim, 4 septembre 2002, <i>Société SRD</i> , n° 01-84011et n° 01-85816.....	22
c. Avis du Conseil d'Etat.....	22
- Avis du Conseil d'Etat, 29 février 1996, n° 358.597 .....	22
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>23</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>23</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....</b>	<b>23</b>
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>23</b>
- Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 - Loi sur les prix et les revenus, notamment ses articles 1, 3 et 4 .....	23
- Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 - Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier.....	23
- Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 – Loi de finances pour 1998.....	24
- 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.....	24
- 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] .....	24
<b>C. Eléments de comparaison .....</b>	<b>25</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>25</b>
a. Constitution française de 1791 .....	25
- Article 9 .....	25
b. Constitution française du 5 Fructidor An III .....	25
c. Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'amendé par le protocole n° 11 .....	25
- Article 4. Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois.....	25
d. Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 .....	26
- Article 14 .....	26
e. Charte des droits fondamentaux .....	27
- Article 50. Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction.....	27

f. Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 .....	27
- Article 54 .....	27
g. Constitution de la République portugaise.....	27
- Article 29 .....	27
h. Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne.....	28
- Article 103 .....	28
i. Convention américaine relative aux droits de l'homme .....	28
- Article 8. Garanties judiciaires.....	28
<b>2. Jurisprudence .....</b>	<b>29</b>
- Cour suprême des États-Unis, <i>Blockburger v. United States</i> , 284 U.S. 299 (1932) .....	29
- CEDH, 10 février 2009, <i>Zolotoukhine contre Russie</i> , requête n° 14939/03 .....	29

# I. Dispositions législatives

## A. Dispositions contestées

### 1. Code de la sécurité sociale

#### - Article L. 145-2

*Modifié par Loi 2007-127 2007-01-30 art. 20 1° JORF 1er février 2007*

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

## B. Évolution des dispositions contestées

### 1. Ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicables aux assurés des professions non agricoles

**Art. 100.** 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 de soins dispensés aux assurés sociaux, sont soumis en première instance au conseil régional de discipline des médecins ou des chirurgiens dentistes et en appel à une section distincte de la section disciplinaire du conseil national de l'ordre des médecins et dite « section des assurances sociales » dudit conseil.

La procédure est écrite et contradictoire sans préjudice, devant le conseil régional, de la comparution des intéressés, qui peuvent se faire assister ou représenter par un praticien ou par un avocat.

**Art. 103.** Les sanctions susceptibles d'être prononcées par le conseil régional ou par la section spéciale des assurances sociales du conseil national sont :

- 1° L'avertissement ;
- 2° Le blâme, avec ou sans publication ;
- 3° L'interdiction temporaire ou permanente du droit de donner des soins aux assurés sociaux.

Dans le cas d'abus d'honoraires, le conseil régional et la section spéciale peuvent également prononcer le remboursement à l'assuré du trop-perçu, même s'ils ne prononcent aucune des sanctions ci-dessus prévues.

Les décisions devenues définitives ont force exécutoire. Elles doivent, dans le cas prévu au 1<sup>er</sup> alin. (3°) ou si le jugement le prévoit, faire l'objet d'une publication par les soins des organismes de sécurité sociale.

### 2. Décret n° 56-1279 du 10 décembre 1956 portant codification des textes législatifs concernant la sécurité sociale

**Art. 1<sup>er</sup>.** — Sont codifiées, conformément au texte annexé au présent décret, les dispositions relatives à la sécurité sociale contenues dans les textes législatifs énumérés à l'article 768 dudit code.

**Article 406.**

Les sanctions susceptibles d'être prononcées par le conseil régional ou par la section spéciale des assurances sociales du conseil national sont :

- 1° L'avertissement ;
- 2° Le blâme, avec ou sans publication ;
- 3° L'interdiction temporaire ou permanente du droit de donner des soins aux assurés sociaux.

Dans le cas d'abus d'honoraires, le conseil régional et la section spéciale peuvent également obtenir le remboursement à l'assuré du trop-perçu, même s'ils ne prononcent aucune des sanctions ci-dessus prévues.

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

### 3. Décret n° 60-451 du 12 mai 1960 relatif aux soins médicaux dispensés aux assurés sociaux

Titre 1<sup>er</sup> Fixation des tarifs d'honoraires

Article 1<sup>er</sup>

Les articles (...) L. 406 (...) sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

(...)

**Art. 13.** — Les sanctions susceptibles d'être prononcées par la section des assurances sociales du conseil régional ou du conseil national sont :

- 1° L'avertissement ;
- 2° Le blâme avec ou sans publication ;
- 3° L'interdiction temporaire ou permanente de donner les soins aux assurés sociaux.

Dans les cas d'abus d'honoraires, les sections du conseil régional et du conseil national ordonnent le remboursement à l'assuré du trop-perçu, même si elles ne prononcent aucune des sanctions prévues ci-dessus. Elles peuvent ordonner, dans les mêmes conditions, le remboursement à la caisse des médicaments, fournitures ou examens abusivement prescrits.

La section des assurances sociales du conseil régional de discipline peut ordonner l'exécution par provision de ses décisions nonobstant appel.

Les décisions devenues définitives ont force exécutoire. Elles doivent, dans le cas prévu au 1<sup>er</sup> alinéa, 3°, ou si le jugement le prévoit, faire l'objet d'une publication par les soins des organismes de sécurité sociale.

### 4. CE, ass. plen., 13 juillet 1962, *Conseil national de l'Ordre des médecins*, n° 51265 et 51266

REQUÊTE du Conseil national de l'Ordre des médecins, tendant à l'annulation : 1° d'un décret du 12 mai 1960 relatif aux soins médicaux dispensés aux assurés sociaux, 2° d'un arrêté du même jour des ministres du Travail, de la Santé publique et de la Population, des Finances et des Affaires économiques et du secrétaire d'Etat au Commerce intérieur, relatif à la Commission interministérielle des tarifs ;

Vu la Constitution de la République française ; l'article 20 de l'ordonnance du 31 décembre 1958 ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ;

(...)

*En ce qui concerne le surplus des dispositions de l'article 1<sup>er</sup>.* — Cons. qu'en vertu des dispositions de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de la Sécurité sociale ; que, par suite, le décret attaqué ne pouvait légalement porter abrogation des dispositions législatives incluses dans les articles du Code de la Sécurité sociale dans la mesure où y étaient définis les principes de cette nature ;

Cons. qu'aux articles 1<sup>er</sup> 250 et 251

## 5. Code de la sécurité sociale, version 1965

national de l'ordre des médecins.

**Art. L. 406.** Les sanctions susceptibles d'être prononcées par le conseil régional ou par la section spéciale des assurances sociales du conseil national sont :

- 1° L'avertissement ;
- 2° Le blâme, avec ou sans publication ;
- 3° L'interdiction temporaire ou permanente du droit de donner des soins aux assurés sociaux.

Dans le cas d'abus d'honoraires, le conseil régional et la section spéciale peuvent également prononcer le remboursement à l'assuré du trop-perçu, même s'ils ne prononcent aucune des sanctions ci-dessus prévues.

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

## 6. Décret n° 85-1353 du 17 décembre relatif au code de la sécurité sociale

### - Article 1<sup>er</sup>

Les dispositions annexées au présent décret en Conseil d'Etat constituent le code de la sécurité sociale

ANNEXE

### - Article L. 145-2

Les sanctions susceptibles d'être prononcées par le conseil régional ou par la section spéciale des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins ou des chirurgiens-dentistes sont :

- 1°) l'avertissement ;
- 2°) le blâme, avec ou sans publication ;
- 3°) l'interdiction temporaire ou permanente du droit de donner des soins aux assurés sociaux.

Dans le cas d'abus d'honoraires, le conseil régional et la section spéciale peuvent également prononcer le remboursement à l'assuré du trop-perçu, même s'ils ne prononcent aucune des sanctions ci-dessus prévues.

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.

## **7. Version issue de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social – Article 13**

### **- Article L. 145-2**

Les sanctions susceptibles d'être prononcées par le conseil régional **ou interrégional** 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 du droit de donner des soins aux assurés sociaux.

Dans le cas d'abus d'honoraires, le conseil régional ou interrégional et la section spéciale peuvent également prononcer le remboursement à l'assuré du trop-perçu, même s'ils ne prononcent aucune des sanctions ci-dessus prévues.

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

## **8. Version issue de l'ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins – Article 15**

### **- Article L. 145-2**

Les sanctions susceptibles d'être prononcées par le conseil régional ou interrégional 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 du droit de donner des soins aux assurés sociaux.~~
- 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 ;**

~~Dans le cas d'abus d'honoraires, le conseil régional ou interrégional et la section spéciale peuvent également prononcer le remboursement à l'assuré du trop-perçu, même s'ils ne prononcent aucune des sanctions ci-dessus prévues.~~

**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 médecin 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. 423 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.

## **9. Ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code la santé publique**

### **- Article 3**

Les références contenues dans les dispositions de nature législative à des dispositions abrogées par la présente ordonnance sont remplacées par les références aux dispositions correspondantes du code de la santé publique

## **10. Version issue de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé – Articles 62 et 74**

Sous-section 1 Dispositions générales relatives aux médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes

### **- Article L. 145-2**

Les sanctions susceptibles d'être prononcées par ~~le conseil régional ou interrégional~~ **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 médecin 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. 423~~ **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.

## **11. Version issue de la loi n° 2007-127 du 30 janvier 2007 ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique**

### **- Article L. 145-2**

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 ~~médecin~~ **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.

## C. Autres dispositions

### 1. Code de la sécurité sociale

Livre 1 : Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base

Titre 4 : Expertise médicale - Contentieux - Pénalités

Chapitre 5 : Contentieux du contrôle technique

Section 1 : Dispositions générales

Sous-section 1 : Dispositions générales relatives aux médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes.

#### - **Article L. 145-1**

*Modifié par Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 - art. 62 JORF 5 mars 2002*

*Modifié par Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 - art. 74 JORF 5 mars 2002*

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, sont soumis en première instance à une section de la chambre disciplinaire de première instance des médecins ou des chirurgiens-dentistes ou des sages-femmes dite section des assurances sociales de la chambre disciplinaire de première instance et, en appel, à une section de la chambre disciplinaire nationale du conseil national de l'ordre des médecins ou des chirurgiens-dentistes ou des sages-femmes, dite section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins ou section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes ou section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des sages-femmes.

#### - **Article L. 145-5**

*Modifié par Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 - art. 74 JORF 5 mars 2002*

Les décisions rendues par les sections des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins, du conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes ou conseil national de l'ordre des sages-femmes et du conseil national de l'ordre des pharmaciens ne sont susceptibles de recours que devant le Conseil d'Etat, par la voie du recours en cassation

### 2. Code de la santé publique

Quatrième partie : Professions de santé

Livre I<sup>er</sup> : Professions médicales

Titre II : Organisation des professions médicales

Chapitre I<sup>er</sup> : Ordre national.

#### - **Article L. 4121-2**

L'ordre des médecins, celui des chirurgiens-dentistes et celui des sages-femmes veillent au maintien des principes de moralité, de probité 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 prévu à l'article L. 4127-1.

Ils assurent la défense de l'honneur et de l'indépendance de la profession médicale, de la profession de chirurgien-dentiste ou de celle de sage-femme.

Ils peuvent organiser toutes oeuvres d'entraide et de retraite au bénéfice de leurs membres et de leurs ayants droit.

Ils accomplissent leur mission par l'intermédiaire des conseils départementaux, des conseils régionaux ou interrégionaux et du conseil national de l'ordre.

## Chapitre II : Conseil national.

### - **Article L. 4122-3**

La section disciplinaire du conseil national est saisie des appels des décisions des conseils régionaux en matière de discipline, d'élection au conseil de l'ordre, d'inscription au tableau et de suspension temporaire du droit d'exercer en cas d'infirmité ou d'état pathologique rendant dangereux l'exercice de la profession.

L'appel a un effet suspensif, sauf en matière d'inscription au tableau. Toutefois, lorsque la réinscription au tableau est demandée par application des dispositions de l'article L. 4124-8, l'appel a également un effet suspensif.

Les décisions rendues par la section disciplinaire du conseil national ne sont susceptibles de recours que devant le Conseil d'Etat dans les conditions du droit commun.

## Chapitre IV : Chambres disciplinaires de première instance et conseils régionaux et interrégionaux.

### - **Article L. 4124-1**

La compétence disciplinaire en première instance est exercée par le conseil régional, pour l'ordre des médecins et celui des chirurgiens-dentistes, et par le conseil interrégional pour l'ordre des sages-femmes.

Le conseil régional ou interrégional doit statuer dans les six mois du dépôt de la plainte. A défaut, le conseil national peut transmettre la plainte à un autre conseil régional ou interrégional qu'il désigne.

### - **Article L. 4124-6**

*Modifié par Ordonnance n°2005-1040 du 26 août 2005 - art. 1 JORF 27 août 2005*

Les peines disciplinaires que la chambre disciplinaire de première instance peut appliquer sont les suivantes :

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'Etat, 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.

Les deux premières de ces peines 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 suivantes, la privation de ce droit à titre définitif. Le médecin, le chirurgien-dentiste ou la sage-femme radié ne peut se faire inscrire à un autre tableau de l'ordre. La décision qui l'a frappé est portée à la connaissance des autres conseils départementaux et de la chambre disciplinaire nationale dès qu'elle est devenue définitive.

Les peines et interdictions prévues au présent article s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la République.

Si, pour des faits commis dans un délai de cinq ans à compter de la notification d'une sanction assortie d'un sursis, dès lors que cette sanction est devenue définitive, la juridiction prononce l'une des sanctions prévues aux 3° et 4°, elle peut décider que la sanction, pour la partie assortie du sursis, devient exécutoire sans préjudice de l'application de la nouvelle sanction.

## **D. Dispositions relatives au principe « *non bis in idem* »**

### **1. Code de procédure pénale**

Titre préliminaire : Dispositions générales

Sous-titre I<sup>er</sup> : De l'action publique et de l'action civile

#### **- Article 6**

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.

Toutefois, si des poursuites ayant entraîné condamnation ont révélé la fausseté du jugement ou de l'arrêt qui a déclaré l'action publique éteinte, l'action publique pourra être reprise ; la prescription doit alors être considérée comme suspendue depuis le jour où le jugement ou arrêt était devenu définitif jusqu'à celui de la condamnation du coupable de faux ou usage de faux.

Elle peut, en outre, s'éteindre par transaction lorsque la loi en dispose expressément ou par l'exécution d'une composition pénale ; il en est de même en cas de retrait de plainte, lorsque celle-ci est une condition nécessaire de la poursuite.

Livre II : Des juridictions de jugement

Titre Ier : De la cour d'assises

Chapitre VII : Du jugement

Section 2 : De la décision sur l'action publique

#### **- Article 368**

Aucune personne acquittée légalement ne peut plus être reprise ou accusée à raison des mêmes faits, même sous une qualification différente.

Livre IV : De quelques procédures particulières

Titre IX : Des infractions commises hors du territoire de la République

Chapitre II : De l'exercice des poursuites et de la juridiction territorialement compétente

- **Article 692**

Dans les cas prévus au chapitre précédent, aucune poursuite ne peut être exercée contre une personne justifiant qu'elle a été jugée définitivement à l'étranger pour les mêmes faits et, en cas de condamnation, que la peine a été subie ou prescrite.

## **E. Jurisprudence**

### **1. Sur les sanctions disciplinaires**

#### a. Jurisprudence administrative

- **CE, 2 avril 1943, *Sieur Bouguen*, n° 72.210**

(...)

Cons. qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 7 oct. 1940, en vigueur à la date de la décision attaquée, et notamment de celles qui prévoient que les réclamations contre les décisions du Conseil supérieur de l'ordre des médecins prises en matière disciplinaire, et en matière d'inscription au tableau seront portées devant le Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir, que le législateur a entendu faire de l'organisation et du contrôle de l'exercice de la profession médicale un service public : que, si le Conseil supérieur de l'ordre des médecins ne constitue pas un établissement public, il concourt au fonctionnement dudit service ; qu'il appartient au Conseil d'Etat de connaître des recours formés contre les décisions qu'il est appelé à prendre en cette qualité et notamment contre celles intervenues en application de l'art. 4 de la loi précitée, qui lui confère la charge d'assurer le respect des lois et règlements en matière médicale : que, par suite, le docteur Bouguen est recevable à déférer au Conseil d'Etat une décision par laquelle le Conseil supérieur a confirmé l'interdiction qui lui avait été faite de tenir des cabinets multiples et lui a ordonné de fermer son cabinet de Pontrioux ;

(...)

- **CE, 30 janvier 1987, n° 82139**

(...)

Considérant que pour infliger à M. Y... la mesure de suspension attaquée, la section disciplinaire a relevé que ce praticien a, de façon habituelle et renouvelée, prescrit des thérapeutiques amaigrissantes associant de manière risquée des médicaments pouvant avoir des effets secondaires dangereux ; que l'appréciation faite par la section des assurances sociales, par une mention suffisamment motivée, du caractère abusif et dangereux des traitements prescrits ne peut être discutée devant le juge de cassation ; que si M. X... allègue que les faits relevés constituent tout au plus une erreur de prescription et qu'il aurait ainsi agi de bonne foi, cette circonstance, à la supposer établie, ne faisait pas obstacle à ce que la section des assurances sociales pût légalement décider que les actes ainsi relevés à l'encontre du requérant constituaient une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire ;

(...)

- **CE, 30 juin 1993, n° 102184 et 104719**

(...)

Considérant que les requêtes de M. X... sont relatives à la même sanction ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant qu'en estimant que le docteur X... a appliqué de manière systématique une cotation d'actes qui ne se justifiait pas, la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins n'a pas dénaturé les faits qui lui étaient soumis ;

Considérant qu'aux termes de l'article 70 du code de déontologie médicale, "les honoraires du médecin doivent être déterminés avec tact et mesure ..." ; que la section des assurances sociales a pu légalement fonder une sanction disciplinaire sur le fait que M. X... a manqué de mesure dans la fixation de ses honoraires quelle que soit l'appréciation que cette section a pu porter sur son comportement général à l'égard de ses patients ;

Considérant qu'en estimant, après avoir relevé dans sa décision que le docteur X... a réclamé des honoraires qui, dans de nombreux cas ont dépassé le double du tarif conventionnel en vigueur à l'occasion d'actes ne comportant pas d'investigations particulières en matière de diagnostic ni d'actes thérapeutiques longs et délicats, que ce médecin a manqué de mesure, la section des assurances sociales précitée n'a pas donné des faits ainsi énoncés une qualification juridique erronée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X... n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision du 8 juin 1988 de la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins ;

(...)

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

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article L.145-2 du code de la sécurité sociale : "Dans le cas d'abus d'honoraires, le conseil régional et la section spéciale peuvent également prononcer le remboursement à l'assuré du trop-perçu, même s'ils ne prononcent aucune des sanctions ci-dessus prévues" ; que la section des assurances sociales a souverainement apprécié que la prothèse utilisée par le docteur X... ne pouvait être considérée comme correspondant à des soins éclairés et conformes aux données acquises de la science ; que dans ces conditions, elle a fait une exacte application des dispositions précitées de l'article L.145-2 du code de la sécurité sociale en condamnant le docteur X... à rembourser sa patiente des honoraires trop perçus à l'occasion de la pose de cette prothèse alors même que ces honoraires n'auraient pas fait l'objet de remboursements de la part des caisses de sécurité sociale ;

(...)

- **CE, 20 novembre 2002, n° 232357**

(...)

Considérant qu'en décidant que les faits ainsi constatés et appréciés constituaient un manquement aux règles déontologiques qui interdisent de faire courir au patient un risque injustifié, la section disciplinaire a donné de ces faits une exacte qualification juridique ; qu'en prononçant une sanction sur ce fondement, la section disciplinaire n'a pas méconnu le principe de liberté de prescription du médecin, fixé notamment par l'article L. 162-2 du code de la sécurité sociale ;

(...)

- **CE, 23 juillet 2010, n° 329191**

(...)

Considérant 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, alors même que le juge d'appel aggraverait ou diminuerait la sanction infligée en première instance ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que la section des assurances sociales du conseil national aurait insuffisamment motivé sa décision pour n'avoir pas explicité les raisons de droit et de fait pour lesquelles la sanction prononcée par le conseil régional devait être aggravée doit être écarté ;

(...)

- **CE, 11 juillet 2012, n° 329963**

(...)

Considérant qu'il ressort des énonciations de la décision attaquée qu'il est reproché à M. A, médecin généraliste, sur plainte de deux de ses patients et du conseil départemental de l'ordre, saisi par le préfet du Bas-Rhin, d'avoir retardé le diagnostic et le traitement de ces personnes, souffrant d'affections graves, notamment en recourant à un appareil dénommé " électrosomatogramme ", dépourvu de toute valeur scientifique et d'ailleurs interdit, en prescrivant des traitements non 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 publique ; qu'après avoir souverainement apprécié ces faits sans les dénaturer, la chambre disciplinaire nationale a pu estimer, par une décision suffisamment motivée, qu'ils constituaient des manquements aux règles déontologiques de nature à justifier une sanction disciplinaire ; qu'il résulte de ce qui précède que le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle a confirmé cette sanction ;

(...)

## **2. Sur le principe « *non bis in idem* »**

### **a. Jurisprudence administrative**

- **CE, 9 mars 1951, *Sieur Hay*, n° 3851**

(...)

Considérant que les mesures disciplinaires dont peut être l'objet un médecin de la part d'un Conseil de l'ordre à l'occasion des actes accomplis par lui dans l'exercice de sa profession sont indépendantes des poursuites judiciaires auxquelles les mêmes actes peuvent donner lieu ; que dès lors, la condamnation à cinq ans d'interdiction d'exercer la médecine, infligée au sieur Hay par la Cour d'appel de Douai accessoirement à une peine de prison, ne faisait pas obstacle à ce que le Conseil des médecins de la région de Lille prononçât contre le requérant l'interdiction temporaire d'exercer la médecine pendant 3 années, sanction prévue à l'article 36 de l'ordonnance du 24 septembre 1945 ;

Cons. qu'en décidant que cette peine prendrait effet à compter du 10 juillet 1949 la section disciplinaire a suffisamment répondu aux conclusions du sieur Hay relatives à la confusion des peines, et qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus qu'à raison de l'indépendance des sanctions, la section n'était pas tenue d'imputer la durée de l'interdiction qu'elle confirmait sur celle de l'interdiction infligée par la Cour d'appel de Douai ;

(...)

(...)

*Sur le moyen tiré de ce que la commission aurait infligé deux sanctions pour les mêmes faits : —* Cons. qu'aux termes de la décision attaquée « le président-directeur général de la Banque privée franco-africaine, M. René Villars, est suspendu de ses fonctions. Celles-ci sont confiées à M. Bevière, administrateur de sociétés près le Tribunal de commerce de la Seine... qui est nommé, à dater du 11 janvier 1955, administrateur provisoire de ladite banque, jusqu'à la réorganisation de celle-ci dans des conditions qui seront appréciées par la commission de contrôle » ; que la société soutient qu'en lui imposant, indépendamment de la suspension du président directeur général et de son remplacement par un administrateur provisoire, l'obligation de procéder à sa réorganisation, la commission aurait ajouté à la première sanction une deuxième sanction, entachée par là même d'illégalité ;

Cons. qu'après le déclenchement de la procédure disciplinaire ce sont les dirigeants de la Banque eux-mêmes qui ont spontanément pris l'engagement devant la commission de céder leur établissement à un nouveau groupe et que cet engagement a été expressément renouvelé par le sieur Villars lors de sa comparution devant la commission le 9 décembre 1954 ; que, dans ces conditions, en prenant la décision attaquée, la commission, bien loin d'infliger à la société une deuxième sanction, s'est bornée, dans l'intérêt même de ladite société, à tirer les conséquences de l'engagement susmentionné en mettant fin aux fonctions de l'administrateur provisoire dès l'accomplissement par l'établissement de l'engagement dont s'agit ; qu'ainsi le moyen manque en fait ; que, d'ailleurs, en tout état de cause, la réorganisation

d'un établissement placé sous le contrôle d'un administrateur provisoire est au nombre des attributions qui entrent légalement dans les fonctions de ce dernier et même peuvent justifier sa mission et, par suite, ne saurait constituer une sanction distincte de celle qui consiste dans la suspension des dirigeants et dans leur remplacement par ledit administrateur provisoire ;

(...)

- CE, 23 avril 1958, Commune du Petit Quevilly, n° 97326

Considérant qu'il ressort de l'examen des pièces du dossier que, pour prononcer, par arrêté du 26 juillet 1945, la révocation du sieur Fornaro, le maire de Petit-Quevilly s'est fondé notamment sur la tentative d'escroquerie au préjudice de la commune dont l'intéressé se serait rendu coupable en fournissant des indications inexactes au sujet d'un poste récepteur de radiodiffusion qu'il avait remis aux autorités municipales, pendant l'occupation allemande et dont, après la libération, il a poursuivi la restitution ; que ce grief avait, antérieurement à l'intervention de l'arrêté précité, motivé un blâme avec inscription au dossier du sieur Fornaro ; que, dans ces conditions, en vertu d'un principe général du droit dont le respect s'imposait au maire même en l'absence d'un texte exprès, le grief susénoncé ne pouvait pas servir de base légale à une nouvelle sanction disciplinaire ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que les autres griefs qui ont été retenus par le maire de Petit-Quevilly pour justifier la révocation de l'intéressé eussent, à eux seuls, entraîné cette mesure ; qu'ainsi l'arrêté précité du 26 juillet 1945 était entaché d'excès de pouvoir que, dès lors, la commune de Petit-Quevilly n'est pas fondée à se plaindre de l'annulation dudit arrêté prononcée par les premiers juges ;

- CE, vendredi 27 janvier 2006, n° 265600

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article 4 du protocole n° 7 annexé à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par des juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat (...) ; que les stipulations de cet article qui sont relatives à la seule règle non bis in idem prohibent le fait d'être condamné et jugé deux fois pour un même fait ; que les sanctions disciplinaires, les sanctions professionnelles et les sanctions statutaires mentionnées par l'article 29 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires poursuivent des objectifs distincts et sont de nature différente ; que, dès lors, ces sanctions peuvent être prononcées à l'encontre d'un militaire cumulativement pour un même fait sans que soit méconnue la règle non bis in idem ; que, par suite, le moyen tiré par M. X de ce que les dispositions de l'article 29 de la loi du 13 juillet 1972 ne seraient pas compatibles avec les stipulations précitées de l'article 4 du protocole n° 7 annexé à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas fondé ;

(...)

b. Jurisprudence judiciaire

- **Cass. crim, 27 mars 1997, n° 96-82669**

(...)

Qu'en statuant ainsi la cour d'appel a justifié sa décision ; qu'en effet la sanction disciplinaire de mise en cellule prévue par l'article 726 du Code de procédure pénale et le refus de réduction de peine dont elle peut être accompagnée en application de l'article 721 du même Code ne sauraient s'analyser comme des condamnations supplémentaires pour la même infraction, mais seulement comme des modalités d'exécution d'un emprisonnement antérieurement prononcé pour d'autres faits ;

Que ces sanctions se cumulent donc nécessairement, sans qu'il soit porté atteinte aux dispositions conventionnelles des articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14.7° du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; que la règle non bis in idem consacrée par l'article 4 du protocole n° 7 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne trouve à s'appliquer, selon les réserves faites par la France en marge de ce protocole, que pour les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale et n'interdit pas le prononcé de sanctions disciplinaires parallèlement aux sanctions infligées par le juge répressif ;

(...)

- **Cass. crim, 4 juin 1998, n° 97-80620**

(...)

Sur le quatrième moyen de cassation, pris de la violation des articles 6, 368, 591 et 593 du Code de procédure pénale, de la règle " non bis in idem ", défaut de motifs et manque de base légale :

(...)

Attendu que, pour écarter les conclusions des époux X..., qui soutenaient que les majorations de mauvaise foi mises à leur charge par l'autorité administrative ayant un caractère de sanction pénale, ils ne pouvaient plus être poursuivis pour le même fait délictueux, les juges se prononcent par les motifs repris au moyen ;

Attendu qu'en l'état de ces énonciations la cour d'appel a donné une base légale à sa décision ;

Qu'en effet l'interdiction d'une double condamnation à raison de mêmes faits prévue par l'article 4 du protocole n° 7, additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne trouve à s'appliquer, selon les réserves faites par la France en marge de ce protocole, que pour les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale et n'interdit pas le prononcé de sanctions fiscales parallèlement aux peines infligées par le juge répressif ;

D'où il suit que le moyen doit être écarté ;

(...)

- **Cass. crim., 1<sup>er</sup> mars 2000, n° 99-86299**

(...)

Attendu qu'en cet état et abstraction faite d'un motif erroné mais surabondant, critiqué par le demandeur, la chambre d'accusation a justifié sa décision, dès lors, d'une part, que la règle " non bis in idem " consacrée par l'article 4 du protocole n°7, additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ne trouve à s'appliquer, selon les réserves faites par la France en marge de ce protocole, que pour les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale, d'autre part, qu'elle n'interdit pas l'exercice de poursuites devant le juge répressif parallèlement à une procédure conduite devant la COB aux fins de sanctions administratives ;

(...)

- **Cass. crim., 4 septembre 2002, Société SRD, n° 01-84011et n° 01-85816**

(...)

Sur le troisième moyen de cassation, pris de la violation des articles 132-2 du Code pénal, 4 du protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, 591 et 593 du Code de procédure pénale :

(...)

Attendu qu'Alain X... ne saurait soutenir qu'en le condamnant à la fois à une amende douanière et au paiement des droits dus sur les produits, objet de la fraude, les juges auraient violé les dispositions de l'article 4 du protocole n° 7, additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors que ce texte ne trouve à s'appliquer que dans le cas où une même infraction pénale ayant donné lieu à un jugement définitif fait l'objet d'une nouvelle poursuite pénale ;

Qu'ainsi le moyen doit être écarté ;

(...)

#### c. Avis du Conseil d'Etat

- **Avis du Conseil d'Etat, 29 février 1996, n° 358.597**

(...)

3°) Les dispositions de l'article 42-2 du statut permettraient à la Cour de juger à nouveau une personne qui a déjà été jugée pour les mêmes faits par la juridiction nationale. Dans la mesure où elles ouvrent cette possibilité en dehors des cas où les décisions de la juridiction nationale sont entachées de fraude à la règle de droit international, elles méconnaissent **la règle « non bis in idem » qui fait partie du principe à valeur constitutionnelle de la nécessité des peines.**

(...)

## II. Constitutionnalité de la disposition contestée

### A. Normes de référence

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

- Article 8

La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

### B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

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

(...)

13. Considérant, d'autre part, que, si les députés auteurs de la saisine reprochent à cette même disposition de porter atteinte à la règle du non-cumul des peines en matière de crimes et délits, cette règle n'a que valeur législative et qu'il peut donc toujours y être dérogé par une loi ;

(...)

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

(...)

22. Considérant que la possibilité n'en est pas moins reconnue à la Commission des opérations de bourse de prononcer une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'au décuple du montant des profits réalisés par l'auteur de l'infraction et qui est susceptible de se cumuler avec des sanctions pénales prononcées à raison des mêmes faits et pouvant elles-mêmes atteindre un montant identique ; que, si l'éventualité d'une double procédure peut ainsi conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique, qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ; qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence dans l'application des dispositions de l'ordonnance du 28 septembre 1967 modifiée ;

(...)

- **Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 – Loi de finances pour 1998**

(...)

34. Considérant que les députés requérants soutiennent que cet article méconnaît les principes généraux du droit et notamment le respect des droits de la défense ; qu'il établit des sanctions automatiques et disproportionnées, en méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que le législateur aurait dû préciser que les sanctions administratives prévues par cet article sont exclusives de sanctions pénales et aménager un délai de trente jours entre la notification de la sanction et la mise en recouvrement de l'amende ;

(...)

- **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**

(...)

28. Considérant, en deuxième lieu, que le principe de nécessité des peines n'interdit pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à différentes qualifications pénales ; qu'en tout état de cause, telle qu'elle est définie, cette infraction ne se confond pas avec les infractions de violences ou de dégradations commises dans des établissements scolaires ;

(...)

- **Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012 - M. Georges R. [Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades]**

(...)

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

9. Considérant que, toutefois, lorsqu'une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ; qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence ; que, sous cette réserve, l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime n'est pas contraire au principe de proportionnalité des peines ;

(...)

## C. Eléments de comparaison

### 1. Normes de référence

#### a. Constitution française de 1791

TITRE III - Des pouvoirs publics

CHAPITRE V - DU POUVOIR JUDICIAIRE

#### - Article 9

En matière criminelle, nul citoyen ne peut être jugé que sur une accusation reçue par des jurés, ou décrétée par le Corps législatif, dans les cas où il lui appartient de poursuivre l'accusation. - Après l'accusation admise, le fait sera reconnu et déclaré par des jurés. - L'accusé aura la faculté d'en récuser jusqu'à vingt, sans donner des motifs. - Les jurés qui déclareront le fait, ne pourront être au-dessous du nombre de douze. - L'application de la loi sera faite par des juges. - L'instruction sera publique, et l'on ne pourra refuser aux accusés le secours d'un conseil. - **Tout homme acquitté par un juré légal, ne peut plus être repris ni accusé à raison du même fait.**

#### b. Constitution française du 5 Fructidor An III

De la Justice correctionnelle et criminelle

(...)

Article 253. - Toute personne acquittée par un jury légal ne peut être reprise ni accusée pour le même fait.

(...)

#### c. Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'amendé par le protocole n° 11

#### - Article 4. Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois

1 Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat.

2 Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'Etat 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.

d. Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966

- **Article 14**

1. Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes moeurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants.

2. Toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3. Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes:

a) A être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle;

b) A disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et à communiquer avec le conseil de son choix;

c) A être jugée sans retard excessif;

d) A être présente au procès et à se défendre elle-même ou à avoir l'assistance d'un défenseur de son choix; si elle n'a pas de défenseur, à être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer;

e) A interroger ou faire interroger les témoins à charge et à obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge;

f) A se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience;

g) A ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable.

4. La procédure applicable aux jeunes gens qui ne sont pas encore majeurs au regard de la loi pénale tiendra compte de leur âge et de l'intérêt que présente leur rééducation.

5. Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi.

6. Lorsqu'une condamnation pénale définitive est ultérieurement annulée ou lorsque la grâce est accordée parce qu'un fait nouveau ou nouvellement révélé prouve qu'il s'est produit une erreur judiciaire, la personne qui a subi une peine en raison de cette condamnation sera indemnisée, conformément à la loi, à moins qu'il ne soit prouvé que la non-révélation en temps utile du fait inconnu lui est imputable en tout ou partie.

**7. 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.**

e. Charte des droits fondamentaux

- **Article 50. Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction**

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.

f. Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985

### CHAPITRE 3 APPLICATION DU PRINCIPE NE BIS IN IDEM

- **Article 54**

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.

g. Constitution de la République portugaise

VIIe révision constitutionnelle (2005)

- **Article 29**

(L'application de la loi pénale)

1 Nul ne peut être condamné au pénal sinon en vertu d'une loi antérieure qui punit l'action ou l'omission, ni subir une mesure de sûreté dont une loi antérieure ne définit pas les conditions d'application.

2 Les dispositions du paragraphe précédent ne font pas obstacle à la répression, dans le cadre du droit interne, d'une action ou d'une omission qui, à leur époque, était considérée répréhensible au regard des principes fondamentaux du droit international communément admis.

3 Une peine ou une mesure de sûreté n'est appliquée que si elle est expressément comminée par une loi antérieure.

4 Nul ne peut subir une peine ni une mesure de sûreté plus grave que celle prévue au moment de sa conduite et/ou de la vérification des éléments constitutifs de l'infraction.

Les lois pénales de fond plus favorables à la personne poursuivie rétroagissent.

**5 Nul ne peut être jugé plus d'une fois pour la pratique de la même infraction.**

6 Le citoyen injustement condamné a le droit à la révision de la décision de justice et à une réparation en raison des préjudices subis, dans les conditions prévues par la loi.

h. Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne

- **Article 103**

[Droit à être entendu, interdiction des lois pénales rétroactives et du cumul des peines]

(1) Devant les tribunaux, chacun a le droit d'être entendu.

(2) Un acte n'est passible d'une peine que s'il était punissable selon la loi en vigueur avant qu'il ait été commis.

**(3) Nul ne peut être puni plusieurs fois pour le même acte en vertu des lois pénales générales.**

i. Convention américaine relative aux droits de l'homme

- **Article 8. Garanties judiciaires**

1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue avec les garanties voulues, dans un délai raisonnable, par un juge ou un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi antérieurement par la loi, qui décidera du bien-fondé de toute accusation dirigée contre elle en matière pénale, ou déterminera ses droits et obligations en matière civile ainsi que dans les domaines du travail, de la fiscalité, ou dans tout autre domaine.

2. Toute personne accusée d'un délit est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. Pendant l'instance, elle a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes:

a. Droit de l'accusé d'être assisté gratuitement d'un traducteur ou d'un interprète s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ou au tribunal;

b. notification préalable et détaillée à l'accusé des charges portées contre lui;

c. octroi à l'accusé du temps et des moyens nécessaires pour préparer sa défense;

d. droit pour l'accusé de se défendre lui-même ou d'être assisté d'un défenseur de son choix et de communiquer avec celui-ci librement et sans témoin;

e. droit d'être assisté d'un défenseur procuré par l'Etat rémunéré ou non selon la législation interne, si l'accusé ne se défend pas lui-même ou ne nomme pas un défenseur dans le délai prévu par la loi; ce droit ne peut faire l'objet d'aucune renonciation;

f. droit pour la défense d'interroger les témoins comparissant à l'audience et d'obtenir la comparution, comme témoins ou experts, d'autres personnes qui peuvent faire la lumière sur les faits de la cause;

g. droit pour l'accusé de ne pas être obligé à témoigner contre lui-même ou à se déclarer coupable;

h. droit d'interjeter appel du jugement devant un tribunal supérieur.

3. L'aveu de l'accusé ne sera valable que s'il est fait sans coercition d'aucune sorte.

**4. L'accusé acquitté en vertu d'un jugement définitif ne peut être à nouveau poursuivi pour les mêmes faits.**

5. Le procès pénal est public, sauf lorsqu'il est nécessaire de sauvegarder les intérêts de la justice.

## 2. Jurisprudence

- **Cour suprême des États-Unis, *Blockburger v. United States*, 284 U.S. 299 (1932)**

(...)

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.

(...)

- **CEDH, 10 février 2009, *Zolotoukhine contre Russie*, requête n° 14939/03**

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

(...)

2. La Cour rappelle que l'article 4 du Protocole n° 7 a pour objet de prohiber la répétition de procédures pénales définitivement clôturées (*Franz Fischer* et *Gradinger*, précités, §§ 22 et 53 respectivement).