

Décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013

M. Laurent D.

(Discipline des médecins)

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

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

I – Les dispositions contestées

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

« 1°) l'avertissement ;

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

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

« 4°) dans le cas d'abus d'honoraires, le remboursement à l'assuré du trop-perçu ou le reversement aux organismes de sécurité sociale du trop-remboursé, même s'il n'est prononcé aucune des sanctions prévues ci-dessus.

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

« Si, pour des faits commis dans un délai de cinq ans à compter de la notification au praticien d'une sanction assortie du sursis et devenue définitive,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A.- La jurisprudence constitutionnelle

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

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

En présence d'un tel cumul de sanctions, le Conseil constitutionnel réalise un contrôle de proportionnalité ainsi qu'en témoigne notamment sa décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 sur la loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier⁵³. Après avoir relevé que « *la possibilité n'en est pas moins reconnue à la Commission des opérations de bourse de prononcer une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'au décuple du montant des profits réalisés par l'auteur de l'infraction et qui est susceptible de se cumuler avec des sanctions pénales prononcées à raison des mêmes faits et pouvant elles-mêmes atteindre un montant identique* », le Conseil constitutionnel a jugé « *que, si l'éventualité d'une double procédure peut ainsi conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique, qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* ». Il a précisé « *qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence* ».

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

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

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

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

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

jugé que « *lorsqu'une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ; qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence* ». Sous cette réserve, le Conseil a déclaré que le paragraphe V de l'article 85 n'était pas contraire à la Constitution. Dans sa décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, saisi des dispositions de l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime qui instituent une sanction administrative susceptible de se cumuler avec les sanctions pénales prévues aux articles L. 228-1 et R. 228-1 du même code, le Conseil a rappelé que le principe d'un tel cumul n'est pas, en lui-même, contraire au principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789. Toutefois, a-t-il ajouté, lorsqu'une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues. Il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence. Sous cette réserve, l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime n'est pas contraire au principe de proportionnalité des peines⁵⁵.

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

⁵⁵ Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, *M. Georges R. (Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades)*, cons. 8 et 9.

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

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

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

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

B.- L'application en l'espèce

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

Le Conseil constitutionnel a rappelé le considérant de principe selon lequel : « *Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La loi ne doit établir que des peines*

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

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

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

strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée " ; que les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition ». Il a précisé que le principe de la nécessité des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature disciplinaire ou administrative en application de corps de règles distincts devant leurs propres ordres de juridictions. Dans la logique de sa jurisprudence antérieure⁶⁰, il a ajouté que si l'éventualité que soient engagées deux procédures peut ainsi conduire à un cumul des sanctions, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

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

Dans ces conditions, il revenait au Conseil constitutionnel de contrôler le respect du principe de proportionnalité des peines dans l'éventualité d'un cumul de sanctions disciplinaires. En ce sens, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'en vertu du neuvième alinéa de l'article L. 145-2 du code de la sécurité sociale, les sanctions prévues par cet article ne sont pas cumulables avec les peines prévues à l'article L. 4124-6 du code de la santé publique lorsqu'elles ont été prononcées à l'occasion des mêmes faits. Il a également relevé que si les juridictions compétentes prononcent des sanctions différentes, seule la sanction la plus forte peut être mise à exécution. Il a jugé que, par ces dispositions qui s'appliquent au cumul des sanctions disciplinaires prévues par les articles L. 4124-6 du code de la santé publique et L. 145-2 du code de la sécurité sociale quel que soit l'ordre

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

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

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