

Monsieur Jean-François BOHNERT
Procureur de la République financier

Tribunal Judiciaire de PARIS

Parvis du Tribunal de PARIS
75859 PARIS Cedex 17

Paris, le 18 novembre 2021

Par LRAR

Objet : Plainte simple du chef de concussion

Monsieur le Procureur de la République financier,

L'INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET FISCALES (ci-après « **IREF** »), association régie par la loi du 1er juillet 1901 (RNA : W691076533), dont le siège est situé 199, chemin du Panorama, 69300 CALUIRE-ET-CUIRE, représentée par son Président en exercice ¹ (**Pièce n°1**)

Ayant pour avocat : **Maître Thomas AMICO**
Avocat au Barreau de PARIS

DELSOL AVOCATS

4 bis rue du Colonel Moll – 75017 PARIS

Tel : 01.53.70.69.69 – Fax : 01.53.70.69.60

Email : tamico@delsolavocats.com

Paris : P 513

é lisant domicile au cabinet de son avocat pour les besoins de la procédure, a l'honneur de porter à votre connaissance les faits suivants (I), susceptibles de revêtir des qualifications pénales (II).

¹ Pièce 1 : Statuts de l'IREF.

I. PRESENTATION DES FAITS

1. En juin 2020, la presse se faisait l'écho d'une enquête réalisée par l'Observatoire de l'Ethique Publique qui révélait que les membres du Conseil Constitutionnel bénéficiaient depuis 1960 d'avantages fiscaux et d'indemnités complémentaires ce, sur la base de décisions uniquement réglementaires².
2. Il résulte également des travaux de recherche réalisés par l'IREF que :
 - de 1960 à 2001, les membres du Conseil Constitutionnel ont bénéficié, sur la base d'une lettre non datée et non publiée du Secrétaire d'Etat aux finances, adressée au président du Conseil Constitutionnel, Monsieur Léon NOEL, d'un abattement fiscal pour frais professionnels au taux exorbitant de 50 %³ ;
 - par une lettre non publiée du 16 mars 2001 adressée au président du Conseil Constitutionnel, par Madame Florence PARLY, Secrétaire d'Etat au budget, a :
 - abrogé cet abattement forfaitaire de 50 % pour les frais professionnels ;
 - institué au bénéfice des membres du Conseil Constitutionnel une indemnité de fonction complémentaire à leur rémunération et fixé son montant brut annuel à 954 017 francs⁴ pour le Président et 833 357 francs⁵ pour les membres⁶.
3. Il sera pourtant rappelé que l'article 63 de la Constitution du 4 octobre 1958 attribue au **seul** législateur organique la compétence relative à la détermination des règles d'organisation et du fonctionnement du Conseil Constitutionnel : « *Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui, et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations* ».

C'est en application de cette règle que l'article 6 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, définit expressément les modalités de rémunération des ses membres :

- jusqu'au 13 octobre 2013, cet article disposait que : « *le président et les membres du Conseil Constitutionnel reçoivent respectivement une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'Etat classés hors échelle. Les indemnités sont réduites de moitié pour les membres du Conseil qui continuent d'exercer une activité compatible avec leur fonction* ».

² Pièce n°2 : Article du Monde – « Le régime d'indemnité des membres du Conseil Constitutionnel n'est pas conforme au droit » en date du 29 juin 2020.

³ Pièce n°3 : Lettre non datée et non publiée du secrétaire d'Etat aux finances.

⁴ Soit l'équivalent de 187.584 euros aujourd'hui. En effet, compte tenu de l'érosion monétaire due à l'inflation, le pouvoir d'achat de 954.017 Francs en 2001 est donc le même que celui de 187.584 Euros aujourd'hui.

⁵ Soit l'équivalent de 163.859 euros aujourd'hui. En effet, compte tenu de l'érosion monétaire due à l'inflation, le pouvoir d'achat de 833.357 Francs en 2001 est donc le même que celui de 163.859 Euros aujourd'hui.

⁶ Pièce n°4 : Lettre non publiée du secrétaire d'Etat au budget du 16 mars 2001.

- depuis le 13 octobre 2013, date d'entrée en vigueur de la loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013, cet article dispose que : « *le président et les membres du Conseil Constitutionnel reçoivent respectivement une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'Etat classés hors échelle* ».

L'article 6 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958, dans ses versions successives, ne fait pas mention du versement d'une quelconque rémunération additionnelle. De même, il n'attribue pas au pouvoir réglementaire la faculté d'instituer et de fixer le montant d'une telle rémunération additionnelle.

4. Dit autrement, la lettre non publiée du 16 mars 2001 du secrétaire d'Etat au budget a donc conduit à ce que les membres du Conseil Constitutionnel et son Président perçoivent pendant plus de 20 ans des sommes indues car versées en fonction d'une décision du pouvoir réglementaire contraire ... à la Constitution elle-même.

Sans compter les anciens Présidents de la République qui ont pu siéger au Conseil Constitutionnel, ses membres ont ainsi perçu **près de 30 millions d'euros à titre de rémunération complémentaire ce, en toute illégalité**⁷.

5. Pour mettre fin à cette situation parfaitement inacceptable dans un Etat de droit, était alors enregistrée à la Présidence de l'Assemblée Nationale, le 5 janvier 2021, une proposition de loi organique n°3720 visant à modifier le régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel⁸ et dont l'exposé des motifs est particulièrement éloquent :

*« Les membres du Conseil ont obtenu, par cette même lettre du 16 mars 2001, que leur indemnité soit « complétée » à compter du 1er janvier 2001. Or, **une telle « indemnité complémentaire » est illégale car créée par une autorité incompétente.** En effet, la secrétaire d'Etat au budget, ni aucun membre du Gouvernement, n'est compétent pour fixer l'indemnité des membres du Conseil constitutionnel. En application des dispositions de la Constitution (article 63), seul le législateur organique est en effet compétent en la matière. Cette indemnité est – en principe – fixée par l'article 6 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, aux termes duquel : « Le président et les membres du Conseil Constitutionnel reçoivent respectivement une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'État classés hors échelle. » Or l'article ne prévoit pas d'indemnité complémentaire. **Aujourd'hui encore, plus de la moitié de la rémunération des membres du Conseil Constitutionnel leur est versée sur le fondement d'une décision illégale de 2001** » (nous soulignons).*

Hélas, cette proposition de loi est restée lettre morte après avoir été renvoyée à la commission des lois de l'Assemblée Nationale... tant et si bien que les membres du Conseil Constitutionnel continuent de percevoir une généreuse indemnité complémentaire en violation de la Constitution, texte dont ils sont pourtant les gardiens suprêmes.

6. Le fait, par le pouvoir réglementaire, de s'arroger le pouvoir de consentir une indemnité de fonction

⁷ A raison de 1.310.872 euros cumulés pour les 8 membres et de 187.584 euros pour son Président chaque année, soit 29.969.120 euros sur 20 ans.

⁸ Pièce n°5 : Proposition de loi organique n°3720 visant à modifier le régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel.

complémentaire au bénéfice des membres du Conseil constitutionnel, et d'en fixer le montant, constitue indubitablement une atteinte grave aux principes constitutionnels de séparation des pouvoirs et d'indépendance du Conseil constitutionnel, dont chaque citoyen est, dans un Etat de droit, à la fois le porteur et le garant.

7. L'IREF a ainsi saisi le Conseil d'Etat d'une requête en annulation dirigée contre la lettre du 16 mars 2001 et sollicitant qu'il soit enjoint sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, à l'Etat de procéder, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, à la récupération des sommes indûment versées et perçues, à ce titre, par les membres du Conseil Constitutionnel depuis 2001⁹.
8. Se réfugiant derrière sa jurisprudence traditionnelle, le Conseil d'Etat a botté en touche en considérant que l'IREF n'avait pas qualité pour demander l'abrogation de la lettre du secrétaire d'Etat au budget en date du 16 mars 2001¹⁰.
9. C'est dans ces circonstances que l'IREF se voit donc contrainte de déposer plainte du chef de concussion à l'encontre des membres du Conseil Constitutionnel ayant perçu une rémunération complémentaire en vertu de la lettre 16 mars 2001 susmentionnée.

II. DISCUSSION

10. Le délit de concussion est prévu et réprimé par l'article 432 – 10 du Code pénal qui dispose que :

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires ».

11. La concussion consiste à percevoir une « somme » « indue » « à titre d'impôt », ces trois termes devant être entendus dans leur sens le plus large :

- « somme », soit toute forme de prestation, par exemple « *des repas à emporter, [...] des denrées alimentaires, des boissons, du fuel domestique, ainsi que du carburant pour ses véhicules personnels* », qu'un directeur d'hôpital percevait sans qu'ils ne soient déduits de son traitement¹¹ ;
- « indue », c'est — à — dire, comme le précise le texte, non due ou excédant ce qui est dû, soit parce qu'aucun texte ne le prévoit, soit parce que la perception est allée au — delà de ce que le texte prévoyait ;

⁹ Pièce n°6 : requête en date du 7 octobre 2020 ; Pièce n°7 : mémoire en date du 8 mars 2021.

¹⁰ Pièce n°8 : Arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 2021.

¹¹ Crim. 21 mars 1995, n° 92-85.916.

- « impôt », mais aussi « droits, contributions ou taxes publics, ce qui inclut tout paiement **ou toute rémunération** que l'on fait passer pour obligatoire, et comme contrepartie d'un service officiel, par exemple des indemnités de fonction d'un député — maire reçues en violation des règles régissant le cumul des mandats¹² ou « *des salaires et indemnités dont l'attribution et le montant sont arrêtés, conformément aux textes applicables, par l'autorité publique compétente* », versés au directeur d'une caisse de prévoyance « au-delà de ceux auxquels il sait avoir droit »¹³.

Dans cette dernière espèce, le directeur d'une caisse de prévoyance d'un territoire d'outre-mer, à qui avait été refusé le bénéfice d'un indice par le préfet de Mayotte, avait néanmoins perçu à titre de salaires et indemnités des sommes auxquelles il savait ne pas avoir droit. L'ancienne législation (art. 174 du Code pénal) visait les indemnités ou salaires, et de ce fait la poursuite avait été régulièrement engagée. Mais le nouvel article 432-10 du code pénal ne vise plus les traitements et salaires. La Cour d'appel de La Réunion avait considéré que la loi nouvelle incluait les salaires en tant que « droits ». Sur pourvoi, la chambre criminelle maintient la décision de condamnation et décide **qu'entre dans les prévisions de l'article 432-10 du Code pénal le fait de percevoir, au-delà de ceux auxquels il sait avoir droit, des salaires et indemnités dont l'attribution et le montant sont arrêtés par l'autorité publique compétente.**

12. En présence d'une somme indue, toute forme d'intervention dans sa perception est incriminée : de l'ordre de percevoir la somme (ordonnateur) **à sa simple réception** (récepteur) en passant par la sollicitation et par son exécution (comptable).

Par exemple, dans un arrêt du 31 janvier 2007, la Cour de cassation a considéré comme non prescrit le délit de concussion commis par le directeur général des services de la mairie, secrétaire d'un syndicat intercommunal, pour avoir indûment perçu des rémunérations et primes sur le fondement de grades administratifs auxquels il ne pouvait prétendre, entre 1992 et 2002¹⁴.

13. Rappelons enfin que la concussion est devenue une infraction formelle. Ainsi, dans une espèce ayant donné lieu à un arrêt de la Cour de cassation en date du 16 mai 2001, il était reproché à un maire d'avoir imposé à chaque promoteur ou constructeur particulier le paiement d'une somme par logement construit et versée sur un compte occulte de l'Office du Tourisme de sa commune. Pour la cour d'appel et la Cour de cassation, il s'agissait là de la perception d'une « taxe » au sens de l'article 432-10 du Code pénal, taxe indue car prévue par aucun texte. Sur le plan de l'intention, les juges ont estimé que les faits compris dans la prévention avaient été commis sciemment car le prévenu « juriste de profession » n'ignorait pas l'illicéité de cette pratique¹⁵.

Ainsi, lorsque le prévenu est un professionnel, les juges considèrent qu'un bon professionnel sait nécessairement ce qu'il doit faire ou ne doit pas faire et que la violation de la loi qui lui est reprochée est nécessairement consciente et volontaire. La qualité du prévenu - juriste en l'espèce - dispense de toute autre recherche pour des délits qui deviennent purement matériels.

¹² Crim. 14 février 1995, n° 94-80.797.

¹³ Crim. 24 octobre 2001, n° 00-88.165.

¹⁴ Crim. 31 janvier 2007, n° 05-87.096.

¹⁵ Crim., 16 mai 2001, n° 99-83.467 et 97-80.888.

14. En l'espèce, il est acquis que les membres du Conseil Constitutionnel perçoivent tous les ans une rémunération qu'ils savent indue, puisque versée en vertu d'un acte réglementaire illégal, à savoir la lettre du secrétaire d'Etat au budget en date du 16 mars 2001¹⁶.

Outre que le sujet fait maintenant l'objet d'un débat public avec de nombreux articles de presse en traitant et qu'une proposition de loi organique a stigmatisé cette rémunération complémentaire illicite, il ne saurait être sérieusement soutenu que les membres du Conseil Constitutionnel, gardiens de la Constitution¹⁷, aient pu ignorer qu'ils n'y ont juridiquement pas droit.

Ainsi, le délit de concussion apparaît pleinement constitué.

15. Enfin, en ce qui concerne la période de prévention, la Cour de cassation a eu l'occasion de rappeler le principe selon lequel le délit de concussion est une infraction instantanée. En conséquence, le point de départ du délai de prescription doit être fixé au jour où les faits poursuivis ont été commis et ne peut être retardé à la date à laquelle la partie civile en a eu connaissance¹⁸.

La Cour de cassation a cependant eu aussi l'occasion de rappeler que « *la prescription en matière de concussion ne commence à courir qu'à compter de la dernière des perceptions de sommes indues lorsque ces perceptions résultent d'opérations indivisibles* »¹⁹. Ainsi, pour le délit de concussion, **la prescription ne commence à courir qu'à compter du dernier versement indu** lorsque cette opération est effectuée dans le cadre d'un ensemble de décisions formant un tout indivisible²⁰.

Ici, toutes les perceptions de rémunération indue par les membres du Conseil Constitutionnel découlent de la lettre de la secrétaire d'Etat au budget du 16 mars 2001 et se sont déroulées de façon continue depuis lors.

Il conviendra donc de rechercher la responsabilité pénale des membres du Conseil Constitutionnel dont le dernier versement de rémunération complémentaire indue n'est pas atteint par la prescription.

* *
*

16. En conclusion, l'IREF dépose plainte entre vos mains du chef de concussion, le tout à l'encontre des membres du Conseil Constitutionnel ayant perçu une rémunération complémentaire sur le fondement de la lettre de la secrétaire d'Etat au budget en date du 16 mars 2001 et dont le dernier versement n'est pas atteint par la prescription, ainsi que de tout autre auteur ou complice que votre enquête permettra d'identifier.
17. Enfin, le plaignant se réserve le droit de se constituer partie civile le moment venu du chef des infractions dénoncées dans la présente ce, aux fins d'obtenir réparation.

¹⁶ Pièce n°4.

¹⁷ Le Conseil Constitutionnel se définit lui-même comme « *Régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics et juridiction aux compétences variées, il a notamment la charge du contrôle de conformité de la loi à la Constitution* » sur son propre site Internet : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-conseil-constitutionnel/presentation-generale>

¹⁸ Crim., 3 décembre 2008, n° 08-81.343.

¹⁹ Crim., 31 janvier 2007, n° 05-87.096

²⁰ Crim., 16 novembre 2011, n° 10-88.838.

* *
*

L'IREF demeure à votre entière disposition pour vous fournir toute information complémentaire qu'il vous plairait d'obtenir.

Je vous prie de croire, Monsieur le Procureur de la République financier, à l'assurance de toute ma considération.

Thomas Amico
Avocat Associé

PROJET

LISTE DES PIÈCES JOINTES A LA PRESENTE

- Pièce n°1 : Statuts de l'IREF
- Pièce n°2 : Article du Monde – « Le régime d'indemnité des membres du Conseil Constitutionnel n'est pas conforme au droit » en date du 29 juin 2020
- Pièce n°3 : Lettre non datée et non publiée du secrétaire d'Etat aux finances
- Pièce n°4 : Lettre non publiée du secrétaire d'Etat au budget du 16 mars 2001
- Pièce n°5 : Proposition de loi organique n°3720 visant à modifier le régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel.
- Pièce n°6 : Requête en date du 7 octobre 2020
- Pièce n°7 : Mémoire en date du 8 mars 2021
- Pièce n°8 : Arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 2021

PROJET