

JURISPRUDENCE SOCIALE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

(deuxième partie)

par Pierre-Yves GAHDOUN,
Professeur à l'Université de Montpellier, CERCOP

Pour la période analysée (juillet 2014 – juillet 2015), quatre décisions du Conseil constitutionnel méritent une attention particulière : la décision n° 2014-4 LP du 21 novembre 2014 et la décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015 ont été publiées et commentées

dans la précédente livraison de la Revue ; la décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014 et la décision n° 2014-704 DC du 11 décembre 2014 sont analysées ci-dessous.

SECURITE SOCIALE – Financement – Réduction dégressive des cotisations – Identité de prestations perçues quel que soit le niveau de rémunération – Nature particulière des cotisations de Sécurité sociale – Atteinte à l'égalité de traitement.

Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014

Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, le 24 juillet 2014, par (soixante députés),

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, (...)

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 ; qu'ils mettent en cause sa sincérité ainsi que la conformité à la Constitution de ses articles 1^{er} et 9 ; (...)

SUR L'ARTICLE 1^{ER} :

7. Considérant que l'article 1^{er} a pour objet d'instaurer une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale ; qu'à cette fin, le paragraphe I de l'article 1^{er} rétablit un chapitre 1^{er} quater, comprenant un article L. 131-10, dans le titre III du livre Ier du code de la sécurité sociale ; que cet article L. 131-10 prévoit une réduction dégressive des cotisations à la charge des travailleurs salariés au titre des assurances sociales qui sont assises sur les gains et rémunérations n'excédant pas 1,3 fois le salaire minimum de croissance ; qu'il précise également les conditions dans lesquelles le montant de cette réduction est calculé et les rémunérations auxquelles elle s'applique ; que le paragraphe III de l'article 1^{er} étend le bénéfice des dispositions de l'article L. 131-10 du code de la sécurité sociale au régime des travailleurs salariés agricoles en modifiant l'article L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime ; que le paragraphe II de l'article 1^{er} modifie l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour prévoir une réduction dégressive du taux de la cotisation à la charge des agents soumis à ce code et dont le traitement est inférieur à un indice majoré ; que le paragraphe IV de l'article 1^{er} prévoit une application des paragraphes I à III aux cotisations dues au titre des rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2015 ;

8. Considérant que, selon les requérants, l'introduction d'une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale est contraire à la distinction entre les cotisations sociales et les impositions de toute nature telle qu'elle résulte de l'article 34 de la Constitution et a pour effet de dénaturer l'objet des cotisations sociales ; que les requérants font également valoir qu'en réservant la réduction dégressive de cotisations sociales aux seuls salariés dont la rémunération « équivalent temps plein » est comprise entre 1 et 1,3 salaire minimum de croissance, alors que ces salariés continueront de jouir d'un niveau de prestations sociales inchangé, le législateur méconnaît le principe d'égalité devant la loi ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* » et « *détermine... les principes fondamentaux... de la sécurité sociale* » ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 : « *La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à

ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

11. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

12. Considérant que les dispositions contestées portent sur les cotisations sociales d'assurance vieillesse et d'assurance maladie dues par les salariés relevant du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés et par les salariés relevant du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés agricoles ; que ces cotisations salariales d'assurance vieillesse à la charge des travailleurs salariés et des travailleurs salariés agricoles sont des versements à caractère obligatoire ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par la branche vieillesse du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés et par la branche vieillesse du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés agricoles, lesquels sont soumis à un plafond et déterminés en particulier en fonction de la durée de cotisation ainsi que des salaires sur lesquels ont porté ces cotisations ; que ces cotisations salariales d'assurance maladie à la charge des travailleurs salariés et des travailleurs salariés agricoles sont des versements à caractère obligatoire ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par la branche maladie du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés et par la branche maladie du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés agricoles ;

13. Considérant que le législateur a, aux fins d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés dont la rémunération est modeste, institué une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale des salariés dont la rémunération « équivalent temps plein » est comprise entre 1 et 1,3 salaire minimum de croissance ; que, dans le même temps, il a maintenu inchangés, pour tous les salariés, l'assiette de ces cotisations ainsi que les prestations et avantages auxquels ces cotisations ouvrent droit ; qu'ainsi, un même régime de sécurité sociale continuerait, en application des dispositions contestées, à financer, pour l'ensemble de ses assurés, les mêmes prestations malgré l'absence de versement, par près d'un tiers de ceux-ci, de la totalité des cotisations salariales ouvrant droit aux prestations servies par ce régime ; que, dès lors, le législateur a institué une différence de traitement, qui ne repose pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale, sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déferée, qui méconnaissent le principe d'égalité, doivent être déclarées contraires à la Constitution ; (...)

DÉCIDE :

Article 1^{er}.- Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 :

- l'article 1^{er} ;

- le 4^e du paragraphe I, le paragraphe V et le C du paragraphe VI de l'article 2.

Article 2.- L'article 9 de la même loi est conforme à la Constitution.

Note.

Certaines décisions sont plus rentables que d'autres pour les finances de l'État. En censurant, dans sa décision du 6 août 2014, l'article 1^{er} de la loi de financement rectificative de la Sécurité sociale, le Conseil constitutionnel épargne au contribuable français le paiement d'une enveloppe de 2,5 milliards d'euros ! Mais avec un inconvénient majeur : pas de pouvoir d'achat supplémentaire, cette année, pour les salariés et les fonctionnaires touchant un revenu « modeste » (entre 1 et 1,3 SMIC sur un an).

Le Gouvernement avait, en effet, prévu de rehausser le pouvoir d'achat des travailleurs les moins rémunérés en jouant sur les cotisations sociales. Pour cela, la LFSS rectificative instaurait un dispositif permettant d'alléger progressivement le paiement des cotisations vieillesse et maladies pour les salariés et les fonctionnaires concernés ; ce qui se traduisait,

concrètement, par une augmentation mécanique du salaire effectivement versé par l'employeur. L'exposé des motifs de la loi qualifiait d'ailleurs cette réforme de « pendant des mesures visant à accroître la compétitivité des entreprises », et donc une sorte de contrepartie aux efforts consentis par le contribuable depuis quelques années pour alléger la fiscalité des entreprises. Pas moins de sept millions de Français étaient concernés.

Mais la réforme n'a pas convaincu le Conseil, qui a choisi de censurer la loi en pointant une rupture d'égalité entre les salariés bénéficiant d'un revenu modeste et les autres. Autrement dit, l'avantage offert crée une inégalité inconstitutionnelle.

Ce qui peut surprendre, au moins à première vue. La fiscalité est, en effet, devenue un instrument courant d'incitation dans toutes sortes de domaine : l'environnement, l'habitat, la santé, l'emploi, notamment. Pour

encourager les Français à adopter un certain comportement, la loi accorde souvent des avantages fiscaux divers et variés, et elle crée donc, inévitablement, des inégalités. Ce procédé existe depuis longtemps dans notre législation, et la jurisprudence constitutionnelle l'a toujours accepté.

Cela dit, en l'espèce, note le Conseil, il ne s'agit pas d'un impôt au sens constitutionnel, ou – pour reprendre la terminologie consacrée – d'une « imposition de toute nature ». La jurisprudence fait, en effet, une subtile distinction entre une *imposition de toute nature* et une *cotisation sociale*. Cette dernière se caractérise par le fait qu'elle ouvre des droits à des prestations et des avantages, comme le paiement d'une retraite ou d'une indemnité maladie. À la différence d'un impôt, la cotisation fait ainsi naître une contrepartie directe et identifiable. Ce qui entraîne de nombreuses conséquences sur le plan constitutionnel : par exemple, les cotisations sociales ne sont pas prises en compte dans le calcul des facultés contributives des contribuables ; par exemple encore, les cotisations sociales sont, en partie, de la compétence du pouvoir réglementaire, contrairement aux impositions de toute nature ; par exemple aussi – et c'est la nouveauté de cette décision – la cotisation sociale ne peut servir de base à l'octroi d'un avantage financier, sauf à méconnaître le principe d'égalité.

Il reste qu'une partie de la doctrine a pu déceler, à juste titre, dans la décision du 6 août 2014, un raison-

nement artificiel et déconnectée de la réalité des cotisations sociales (1). Car il est bien certain que la « contrepartie » de la cotisation reste très théorique : le système français de sécurité sociale est avant tout gouverné par l'idée de solidarité, et toutes les cotisations versées se fondent dans un ensemble très large qui est ensuite redistribué. À l'image des impôts, finalement... Pourquoi donc refuser qu'une cotisation sociale soit mobilisée pour accorder un avantage aux plus démunis ? N'est-ce pas faire une lecture un peu rigide de la séparation entre les cotisations et les impositions ?

On pourra, néanmoins, se rassurer en notant que le Conseil constitutionnel ne condamne pas l'idée d'un « avantage » en faveur des bas salaires. À bien lire les mots du juge, il n'existe aucune contre-indication en la matière, puisque seul le procédé est jugé irrégulier. Pour emprunter une image chère au professeur Louis Favoreu, le Conseil s'inscrit pleinement dans son statut « d'aiguilleur » : il indique au législateur qu'un avantage pour les salariés modestement rémunérés est évidemment possible, mais il souligne aussi que le dispositif doit emprunter la voie de la réforme fiscale et non sociale.

Il est donc probable que le législateur reconduise le même dispositif, sous une forme un peu différente. Espérons tout de même que, faute de temps ou de volonté, il ne repousse l'adoption de la nouvelle loi aux calendes grecques...

(1) J. Barthélémy, « Loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2014 : le Conseil constitutionnel et la réduction des cotisations sociales des bas salaires », *Dr. Soc.*, 2014, p. 867.

CONSEIL DE PRUD'HOMMES – Abandon de l'élection – Désignation par les organisations syndicales – Constitutionnalité (oui) – 1° Principes d'égalité devant la loi et d'égal accès aux emplois publics – Exclusion des chômeurs du corps électoral – Caractère indifférent – 2° Indépendance et impartialité – 3° Prorogation du mandat – Bonne administration de la justice – Objectif de valeur constitutionnelle.

Décision n° 2014-704 DC du 11 décembre 2014

Loi relative à la désignation des conseillers prud'hommes

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi relative à la désignation des conseillers prud'hommes, le 24 novembre 2014, par (soixante députés),

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 ;

Vu la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ;
(...)

1. Considérant que les requérants déferent au Conseil constitutionnel la loi relative à la désignation des conseillers prud'hommes ;

2. Considérant que l'article 1^{er} de cette loi autorise le Gouvernement à réformer par ordonnance le mode de désignation des conseillers prud'hommes ; que l'article 2 reporte au 31 décembre 2017 au plus tard la date du prochain renouvellement général des conseils de prud'hommes ;

3. Considérant que les requérants mettent en cause le caractère insuffisamment précis de l'habilitation prévue par l'article 1^{er} ; qu'ils soutiennent que la désignation des conseillers prud'hommes en fonction de l'audience des organisations syndicales porte atteinte aux principes d'égalité devant la loi et d'égal accès aux emplois publics ainsi qu'aux principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions ; qu'enfin, ils critiquent la prorogation du mandat des conseillers prud'hommes ;

- SUR LE RECOURS AUX ORDONNANCES :

4. Considérant que les requérants soutiennent que, par son caractère insuffisamment précis, l'habilitation donnée par l'article 1^{er} au Gouvernement pour réformer par voie d'ordonnances le mode de désignation des conseillers prud'hommes méconnaît les exigences qui résultent de l'article 38 de la Constitution ; qu'en particulier ne serait pas définie la zone géographique à l'échelle de laquelle l'audience des organisations syndicales de salariés sera appréciée ;

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » ; que si cette disposition fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, elle n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ;

6. Considérant que les dispositions de l'article 1^{er} autorisent le Gouvernement à prendre par ordonnances les dispositions réformant le mode de désignation des conseillers prud'hommes en remplaçant l'élection par une désignation en fonction de l'audience des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs ; que, s'agissant des premiers, cette audience est celle définie au 5^o de l'article L.2121-1 du code du travail ; que, s'agissant des seconds, l'audience est celle définie au 6^o de l'article L.2151-1 du même code ; que les alinéas 2 à 10 de l'article 1^{er} de la loi fixent précisément les dispositions qui pourront être modifiées par ordonnances ; qu'enfin le nouveau mode de désignation devra respecter le caractère paritaire de la juridiction ;

7. Considérant que ces dispositions ne méconnaissent pas les exigences qui résultent de l'article 38 de la Constitution ;

- SUR LES GRIEFS TIRÉS DE L'ATTEINTE AUX PRINCIPES D'ÉGALITÉ DEVANT LA LOI ET D'ÉGAL ACCÈS AUX EMPLOIS PUBLICS :

8. Considérant que les requérants soutiennent que les dispositions contestées conduiront à ce que seuls les salariés affiliés à une organisation syndicale seront susceptibles d'être proposés à la désignation pour être conseillers prud'hommes ; que les différences ainsi instituées, d'une part, entre les salariés selon qu'ils sont affiliés ou non à un syndicat et, d'autre part, entre les salariés et les demandeurs d'emplois, méconnaîtraient le principe d'égal accès aux emplois publics ; qu'en retirant aux demandeurs d'emploi le pouvoir de participer à la désignation des conseillers prud'hommes, ces dispositions méconnaîtraient également le principe d'égalité devant la loi ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ;

10. Considérant, en premier lieu, que l'audience des organisations syndicales de salariés définie au 5^o de l'article L.2121-1 du code du travail est assise sur les résultats, premièrement, des élections des titulaires au comité d'entreprise ou de la délégation unique du personnel ou, à défaut, des délégués du personnel, deuxièmement, du scrutin organisé au niveau régional en application de l'article L.2122-10-1 du même code pour mesurer la représentativité syndicale dans les entreprises de moins de onze salariés et, troisièmement, des suffrages exprimés aux élections des membres représentant les salariés aux chambres départementales d'agriculture ; que tous les salariés sont électeurs à ces élections qu'ils soient ou non affiliés à un syndicat ;

11. Considérant, en deuxième lieu, que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet d'empêcher que des personnes qui ont la qualité de demandeur d'emploi ou des personnes non affiliées à un syndicat soient désignées comme conseiller prud'hommes ;

12. Considérant qu'il s'ensuit qu'en prévoyant que les conseillers prud'hommes seront désignés en fonction de l'audience des organisations syndicales de salariés et de celle des organisations professionnelles d'employeurs, les dispositions contestées ne créent de différence de traitement ni entre les salariés syndiqués et ceux qui ne le sont pas ni entre les salariés et les demandeurs d'emplois ;

13. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions contestées maintiennent le caractère paritaire de la composition des conseils de prud'hommes qui correspond à la compétence particulière de cette juridiction pour connaître des différends qui peuvent s'élever à l'occasion de tout contrat de travail soumis aux dispositions du code du travail entre les employeurs, ou leurs représentants, et les salariés qu'ils emploient ; qu'en prévoyant que les conseillers prud'hommes seront désignés en fonction du critère d'audience qui fonde la représentativité des organisations syndicales de salariés

et des organisations professionnelles d'employeurs, les dispositions contestées ont fixé un critère de désignation des candidats en lien direct avec l'objet de la loi ;

14. Considérant qu'eu égard aux objectifs que s'est fixé le législateur, ces dispositions ne méconnaissent ni le principe d'égalité devant la loi ni celui d'égal accès aux emplois publics ;

- SUR LES GRIEFSTIRÉS DE L'ATTEINTE AUX PRINCIPES D'INDÉPENDANCE ET D'IMPARTIALITÉ DES JURIDICTIONS :

15. Considérant que, selon les requérants, le pouvoir reconnu aux organisations syndicales de proposer des candidats à la désignation pour être conseillers prud'hommes et le pouvoir qui en résulte de proposer ou non leur renouvellement porte atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions ;

16. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que les principes d'indépendance et d'impartialité sont indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles ;

17. Considérant qu'en lui-même, le principe selon lequel les conseillers prud'hommes sont désignés en fonction de l'audience des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs n'est pas contraire au principe d'indépendance et d'impartialité des juridictions ; que la dernière phrase du premier alinéa de l'article 1^{er} prévoit que les dispositions qui seront prises par ordonnances devront respecter les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions et, par suite, comporter les garanties légales de nature à assurer le respect de ces principes dans la désignation des membres de cette juridiction ; que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance des exigences d'indépendance et d'impartialité qui résultent de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés ;

- SUR LA PROROGATION DU MANDAT DES CONSEILLERS PRUD'HOMMES :

18. Considérant que l'article L.1442-3 du code du travail fixe la durée du mandat des conseillers prud'hommes à cinq ans ; que les conseillers prud'hommes élus en décembre 2008 ont vu leur mandat prorogé jusqu'à une date fixée par décret et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2015 par l'article 7 de la loi du 15 octobre 2010 susvisée ; que les dispositions de l'article 2 de la loi déferée prorogent de nouveau ce mandat jusqu'à une date fixée par décret et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2017 ;

19. Considérant que, selon les requérants, la nouvelle prorogation du mandat des conseillers prud'hommes élus en 2008 par l'article 2 de la loi déferée n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ; qu'en portant à neuf ans la durée totale de ces mandats, ces dispositions seraient de nature à entraîner des dysfonctionnements de la justice prud'homale compte tenu des risques de vacance qui résultent de cette prorogation ;

20. Considérant que la bonne administration de la justice constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789 ;

21. Considérant qu'en prévoyant la prorogation du mandat des conseillers prud'hommes en fonction, le législateur a entendu éviter l'organisation d'une nouvelle élection avant l'entrée en vigueur de la réforme consistant à remplacer l'élection par une désignation en fonction de l'audience des organisations syndicales de salariés et de celle des organisations professionnelles d'employeurs ; qu'il a également entendu prendre en compte les délais nécessaires à la mise en œuvre des dispositions relatives à la représentativité patronale qui résultent du chapitre 1^{er} du titre II de la loi du 5 mars 2014 susvisée ;

22. Considérant que l'article L.1442-4 du code du travail prévoit que les candidats placés sur une liste immédiatement après le dernier candidat élu sont appelés à remplacer ces conseillers élus sur cette liste dont le siège deviendrait vacant ; que le premier alinéa de l'article L.1423-10 du même code dispose : « Lorsque le président du conseil de prud'hommes constate une difficulté provisoire de fonctionnement d'une section, il peut, après avis conforme du vice-président, sous réserve de l'accord des intéressés, affecter temporairement les conseillers prud'hommes d'une section à une autre section pour connaître des litiges relevant de cette dernière. Ces affectations sont prononcées pour une durée de six mois renouvelable deux fois dans les mêmes conditions » ; que le paragraphe III de l'article 2 de la loi déferée dispose : « Par dérogation à la seconde phrase du premier alinéa de l'article L.1423-10 du code du travail, s'il n'est pas possible de pourvoir aux vacances dans les conditions fixées par l'article L.1442-4 du même code, et jusqu'à la date du prochain renouvellement général, les affectations prévues au même article L.1423-10 en cas de difficulté provisoire de fonctionnement d'une section peuvent être renouvelées au delà de deux fois » ; que le second alinéa de l'article L.1441-36 fixe les conditions dans lesquelles il peut être procédé à des élections complémentaires notamment lorsqu'un ou plusieurs conseillers ont cessé leurs fonctions et qu'il n'a pas été possible de pourvoir aux vacances en application de l'article L.1442-4 ; qu'enfin, l'article L.1423-8 du code du travail dispose : « Lorsqu'un conseil de prud'hommes ne peut se constituer ou ne peut fonctionner, le premier président de la cour d'appel, saisi sur requête du procureur général, désigne un autre conseil de prud'hommes ou, à défaut, un tribunal d'instance pour connaître des affaires inscrites au rôle du conseil de prud'hommes ou dont ce conseil aurait dû être ultérieurement saisi » ; que ces dispositions tendent à garantir que la prorogation du mandat des conseillers prud'hommes ne méconnaît pas l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice ;

23. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions des articles 1^{er} et 2 de la loi, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

DÉCIDE :

Article 1^{er}.- La loi relative à la désignation des conseillers prud'hommes est conforme à la Constitution.

Note.

La question de la désignation des conseillers prud'hommes n'est pas nouvelle. Elle a, notamment, fait l'objet d'un rapport remis au ministre du Travail en 2010 (2), qui a été largement commenté. Plus récemment, elle a également fait l'objet d'une décision du Conseil constitutionnel rendue le 11 décembre 2014 à l'occasion du vote d'une loi habilitant le Gouvernement à « réformer par ordonnance le mode de désignation des conseillers prud'hommes ». Dans cette décision, le Conseil ne censure aucune des dispositions de la loi d'habilitation. Une partie de la doctrine s'en est d'ailleurs étonnée (3). Et pour cause : tant sur la forme que sur le fond, la réforme envisagée par le Gouvernement posait de redoutables questions de constitutionnalité.

I. Sur la forme, d'abord. Une nouvelle fois, le Conseil s'est interrogé sur la possibilité offerte au Parlement de « déléguer » son pouvoir législatif au Gouvernement par le biais des ordonnances. En creux, la question qui se pose est la suivante : peut-on accepter que le Parlement se dessaisisse de ses compétences à propos de sujets aussi importants que la désignation des conseillers prud'hommes ou la réforme du droit des contrats (4) ?

Juridiquement, oui. À vrai dire, l'article 38 de la Constitution (qui régleme les ordonnances) ne pose strictement aucune condition, et c'est le Conseil constitutionnel lui-même, au gré de ses décisions, qui a entouré le procédé de conditions et de garde-fous. Pour l'essentiel, le Parlement doit indiquer au minimum le « programme » de la future ordonnance. Ni trop, ni pas assez : il ne doit pas « écrire » le texte à l'avance car, dans ce cas, il adresserait une injonction inconstitutionnelle au pouvoir réglementaire ; mais il ne peut, à l'inverse, laisser une totale liberté au Gouvernement et lui signer un chèque en blanc. Dans ce jeu d'équilibriste, le contrôle du Conseil est souvent peu contraignant : il se contente d'exiger une liste de « points » qui devront guider la rédaction de la future ordonnance. Or, en l'espèce, force est de constater que la loi d'habilitation prévoit bien un ensemble de directives : « nouveau mode de désignation », « conditions de candidature », « modalités de remplacement en cas de vacances », « modalités d'établissement des listes de candidats », etc.

Mais politiquement, non. L'article 38 de la Constitution a été pensé et rédigé lorsque le Parlement intervenait sur tout et tout le temps, écrivant jusque dans

les moindres détails les alinéas des textes de loi. En 1958, la V^e République a souhaité « rationaliser » le législateur et l'une des armes imaginée consistait en un découpage du pouvoir législatif entre le Parlement et le Gouvernement. Autant de fois que nécessaire, le Gouvernement pourrait agir en lieu et place du Parlement par le biais des ordonnances. Il est peu de dire que le système a parfaitement fonctionné. Aujourd'hui, une « loi » sur trois est en réalité une ordonnance (5). À cela, il faut ajouter les innombrables moyens dont dispose le Gouvernement pour museler le Parlement : du fameux « 49-3 » au vote bloqué, en passant par la maîtrise de la procédure législative.

Depuis quelques années, néanmoins, des voix s'élèvent pour dénoncer cet excès de « rationalisation » : le Parlement serait-il devenu une simple chambre d'enregistrement ? La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a tenté d'enrayer le phénomène, avec un succès en demi-teinte : renforcement des commissions parlementaires, fin de l'ordre du jour « prioritaire » du Gouvernement, limitation (théorique) du « 49-3 », etc. Il reste que les ordonnances sont encore aujourd'hui trop nombreuses et trop facilement utilisables, notamment sur des sujets « sensibles », comme la désignation des conseillers prud'hommes. Et, malheureusement, aucune réforme d'envergure n'est aujourd'hui envisagée.

II. Sur le fond, ensuite, trois questions se posaient.

La première sur le principe d'égalité. La loi d'habilitation consacre l'idée d'une « désignation » des conseillers prud'hommes par les organisations syndicales en fonction de l'audience des syndicats. La désignation remplace donc l'élection, à l'image des assesseurs du Tribunal des affaires de Sécurité sociale (6). Avec un inconvénient important : la désignation par les syndicats crée, en la matière, une sorte de monopole syndical, qui n'existait pas jusque-là. En l'état de la législation actuelle, tous les salariés, y compris les salariés non syndiqués et même les demandeurs d'emploi, sont électeurs et éligibles aux élections prud'homales. Les requérants estimaient donc que le nouveau procédé de désignation serait synonyme de rupture d'égalité.

Le Conseil écarte l'argument avec un raisonnement juridiquement fondé, mais assez théorique : il note que rien n'interdit aux syndicats, dans la loi d'habilitation, de désigner un conseiller prud'homme non syndiqué ou demandeur d'emploi. Ce qui est vrai. Mais, en pratique, la situation restera sans doute exception-

(2) J. Richard et A. Pascal, *Pour le renforcement de la légitimité de l'institution prud'homale : quelle forme de désignation des conseillers prud'hommes ?*, avril 2010, consultable sur http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/VF_rapport_200510__2_.pdf

(3) M. Frédéric Guiomard évoque, par exemple, un « contrôle constitutionnel léger », *Revue de droit du travail* 2015, p. 164.

(4) La réforme du droit des contrats a fait l'objet d'un débat très similaire, V. not. J.-L. Harouel, G. Teboul, O. Tournafond, « Le droit des contrats réformé par ordonnance ? », D. 2014. 1099.

(5) Pour l'année 2013. En 2004 et 2005, il y avait même plus d'ordonnances que de lois ! V. le rapport de la Division des lois et de la légistique du Sénat, consultable sur le site http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/etude_ordonnances.pdf.

(6) V. CC 2010-76 QPC, 3 décembre 2010, Rec. p. 364.

nelle. Au demeurant, si le Conseil évoque bien le cas des demandeurs d'emploi en matière « d'éligibilité », c'est-à-dire la possibilité pour eux d'être désignés par les syndicats, il ne dit mot de leur situation d'électeur. Car l'audience des organisations syndicales, en l'état des dispositions du Code du travail, est basée sur des élections à l'occasion desquelles ne participent pas les demandeurs d'emploi. Par ricochet, il est donc vrai que cette catégorie – certes particulière – de travailleurs « en devenir » est dorénavant exclue du dispositif, sans que cela ne conduise à aucune rupture d'égalité aux yeux du Conseil (7).

Il faut également noter que, d'une manière générale, le Conseil a toujours porté un regard bienveillant et conciliant à l'égard des « monopoles » des syndicats. Il a, par exemple, estimé que le 8^e alinéa du Préambule de 1946 n'était pas incompatible avec les « dispositions du Code du travail qui réservent aux organisations syndicales des salariés représentatives le droit de participer à la négociation collective » (8), et alors même que le 8^e alinéa accorde cette possibilité à tous les « délégués ». La décision du 11 décembre 2014 s'inscrit pleinement dans cette tendance.

La deuxième question était celle de l'indépendance des conseillers prud'hommes. La désignation syndicale ne risque-t-elle pas de porter atteinte à l'indépendance et à l'impartialité de la juridiction prud'homale ? Le grief était important : la séparation des pouvoirs inscrite à l'article 16 de la Déclaration de 1789 commande, en principe, d'assurer une parfaite indépendance des juridictions, fussent-elles paritaires. Le Conseil avait admis, en 2010, l'idée d'une désignation des conseillers par les organisations professionnelles à propos du Tribunal des affaires de la Sécurité sociale (9). Mais avec une différence impor-

tante par rapport aux Conseils des prud'hommes : le Tribunal des affaires de la Sécurité sociale comprend un magistrat professionnel, ce qui peut apparaître comme un gage fondamental d'impartialité.

Le Conseil accepte tout de même le nouveau dispositif, mais en posant une réserve d'interprétation : « les dispositions qui seront prises par ordonnances devront respecter (...) les principes d'indépendance et d'impartialité dans la désignation des membres de cette juridiction ». Le Gouvernement est donc averti que le Conseil n'hésitera pas à censurer, lors du contrôle de la loi de ratification, s'il constate que les « garanties » d'indépendance et d'impartialité finalement adoptées ne sont pas suffisantes. Nul ne sait dire, en revanche, quel sera le niveau d'exigence du juge constitutionnel sur ce point.

La troisième et dernière question est celle de la prolongation du mandat actuel des conseillers prud'hommes. Le législateur a, en effet, décidé de reconduire le mandat des conseillers jusqu'en 2017, pour permettre au Gouvernement de mettre en œuvre sereinement les nouvelles dispositions. Le cas est assez classique en ce qui concerne les élections politiques, mais le Conseil ne s'était jamais prononcé sur les élections professionnelles. Pour justifier le prolongement du mandat, le ministre invoquait, dans l'exposé des motifs, la présence d'un « intérêt général », sans autre indication. Le Conseil vient à son secours en mobilisant un principe constitutionnel plus précis : l'objectif de valeur constitutionnelle (OVC) de « bonne administration de la justice », consacré en 2010 (10). Et puisque le prolongement du mandat des conseillers s'inscrit dans le sillage de cet OVC, il n'est pas censuré.

Pierre-Yves Gahdoun

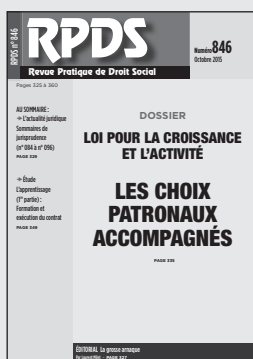
(7) Sur ce point v. T. Durand, « Élections prud'homales : la démocratie coûte trop cher, à bas la démocratie ! », Dr. Ouv. 2014, p. 322, spéc., p. 523.

(8) CC 96-383 DC, 6 novembre 1996, Rec. p. 128 ; Gérard Lyon-Caen, « La Constitution française et la négociation collective

(commentaire de la décision 96-383 DC du Conseil constitutionnel par un esprit « non prévenu »), Dr. Ouv., 1996, p. 479.

(9) CC 2010-76 QPC, préc.

(10) CC 2010-623 QPC, 17 décembre 2010, Rec. p. 428.



RPDS 845 – SEPTEMBRE 2015

Au sommaire :

Dossier spécial :
LA REPRÉSENTATION DU PERSONNEL ET LA NÉGOCIATION COLLECTIVE APRÈS LA LOI DU 17 AOÛT 2015

Editorial
La pensée unique en droit du travail

L'actualité juridique
Sommaires de jurisprudence commentés

Commande et abonnement à 263, rue de Paris, case 600, 93516 Montreuil cedex ou sur notre site Internet www.nvo.fr – Prix du numéro : 7,50 euros (+ forfait de 3 euros par envoi). Abonnement : 9 € par mois ou 108 euros par an incluant la RPDS papier et son supplément Internet (RPDS numérique + le guide droit du travail en actualisation permanente + la veille juridique).