

JURISPRUDENCE SOCIALE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

(première partie)

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

Après sept années d'application de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dans le domaine social, le bilan comptable paraît bien modeste.

Le Conseil constitutionnel a, en effet, rendu seulement trente-cinq décisions mettant en œuvre les principes relatifs aux droits sociaux (1) sur les 556 décisions QPC dénombrées au 1^{er} juin 2017. Le plus souvent, le contentieux QPC en matière sociale est initié par des personnes physiques (54,2 %) ou des syndicats (37,1 %) – les sociétés et les personnes publiques n'invoquant que rarement une atteinte aux droits sociaux dans leurs requêtes (2). Autre surprise : le Conseil constitutionnel n'a jamais relevé « d'office » un moyen tiré de la méconnaissance des droits sociaux, alors même qu'il le fait fréquemment en d'autres domaines. Le plus notable (alarmant ?) reste un taux de censure exceptionnellement faible en matière sociale : à ce jour, seules deux décisions QPC ont conduit à une abrogation, soit 5,7 % des cas contre 29,9 % de manière générale en QPC. Par ailleurs, aucune « réserve d'interprétation » n'a été prononcée par le Conseil constitutionnel à propos des

droits sociaux (en comparaison, le taux de décisions de conformité sous réserve atteint 13,5 % de façon générale).

Mais il faut nuancer immédiatement ces chiffres un peu sombres. À vrai dire, la jurisprudence sociale du Conseil constitutionnel ne peut se résumer à la jurisprudence consacrée aux droits sociaux. Il arrive bien souvent, en effet, que le juge constitutionnel « parle » de droit du travail – et quelquefois avec bonheur – sans pour autant mobiliser la liberté syndicale, le droit de grève ou le droit à participation des travailleurs. De quelle façon ?

Les quatre décisions sélectionnées cette année (pour la période allant du 1^{er} septembre 2016 au 1^{er} septembre 2017) en sont de bien belles illustrations : la décision n° 2016-582 QPC du 13 octobre 2016, la décision n° 2016-619 QPC du 16 mars 2017, la décision n° 2017-623 QPC du 7 avril 2017 et exceptionnellement un arrêt de la Cour de cassation (Chambre sociale, 31 mai 2017, n° 16-16949), qui constitue, comme on va le voir, une « réponse » audacieuse à une précédente décision du Conseil constitutionnel.

(1) En l'occurrence : droit d'obtenir un emploi (alinéa 5 du Préambule de 1946), liberté syndicale (alinéa 6), droit de grève (alinéa 7), principe de participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises (alinéa 8), droit à la protection de la santé (alinéa 11), droit au repos et aux loisirs (alinéa 11), exigence de solidarité nationale à l'égard des personnes défavorisées (alinéa 11) et égal accès à la formation

professionnelle (alinéa 13). Les données chiffrées présentées dans cette introduction ont été récoltées avec l'aide précieuse de Coralie Richaud, Maître de conférences à l'Université de Limoges, et Marine Haulbert, ATER à l'Université de Montpellier. Je tiens à leur adresser ici mes plus sincères remerciements.

(2) Deux décisions pour les entreprises et une seule décision pour les personnes publiques.

LICENCIEMENT Cause réelle et sérieuse – Absence – Sanction – Indemnisation – Distinction selon la taille de l'entreprise – Atteinte à un principe constitutionnel – Egalité devant la loi (non) – Liberté d'entreprendre (non).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2016-582 QPC du 13 octobre 2016

Société Goodyear Dunlop Tires France SA [Indemnité à la charge de l'employeur en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse]

(...)

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce qui suit :

1. Selon le premier alinéa de l'article L. 1235-3 du code du travail, si le licenciement d'un salarié survient pour une cause qui n'est pas réelle et sérieuse, le juge peut proposer la réintégration du salarié dans l'entreprise, avec maintien de ses avantages acquis. Le second alinéa du même article, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du

12 mars 2007 mentionnée ci-dessus, prévoit : « *Si l'une ou l'autre des parties refuse, le juge octroie une indemnité au salarié. Cette indemnité, à la charge de l'employeur, ne peut être inférieure aux salaires des six derniers mois. Elle est due sans préjudice, le cas échéant, de l'indemnité de licenciement prévue à l'article L. 1234-9* ».

2. La société requérante soutient que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant la loi. En effet, l'indemnité minimale égale aux salaires des six derniers mois, prévue en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse, n'est due que par les entreprises employant habituellement au moins onze salariés. Cette différence de traitement, fondée sur le critère des effectifs de l'entreprise, serait dépourvue de rapport direct avec l'objet de la loi. La société requérante reproche également aux dispositions contestées de méconnaître la liberté d'entreprendre, en raison tant du caractère « incompressible » de l'indemnité que de la possibilité pour le juge de décider d'un montant supérieur, sans que le législateur ait fixé de critères d'évaluation du préjudice.

- Sur la recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité :

3. Le Conseil constitutionnel a spécialement examiné les dispositions de l'article L. 1235-3 du code du travail, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 12 mars 2007, dans les considérants 9 et 10 de la décision du 17 janvier 2008 mentionnée ci-dessus et les a déclarées conformes à la Constitution dans le dispositif de cette décision.

4. Toutefois, depuis cette déclaration de conformité, dans la décision du 5 août 2015 mentionnée ci-dessus, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution des dispositions faisant varier le montant de l'indemnité octroyée par le juge au salarié licencié sans cause réelle et sérieuse en fonction des effectifs de l'entreprise, au motif qu'elles méconnaissent le principe d'égalité devant la loi. Cette décision constitue un changement des circonstances de droit justifiant, en l'espèce, le réexamen des dispositions contestées.

- Sur le fond :

En ce qui concerne le principe d'égalité devant la loi :

5. Selon 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* ». Le principe d'égalité devant la loi 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.

6. Selon l'article L. 1234-9 du code du travail, le salarié titulaire d'un contrat de travail à durée indéterminée, licencié alors qu'il compte une année d'ancienneté ininterrompue au service du même employeur, a droit, sauf en cas de faute grave, à une indemnité de licenciement. En cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse, tout salarié peut par ailleurs prétendre, quels que soient les effectifs de l'entreprise, à une indemnité correspondant au préjudice subi. En vertu des dispositions contestées, cette indemnité ne peut être inférieure aux salaires des six derniers mois. Toutefois, en application du 2° de l'article L. 1235-5 du code du travail, ce montant minimal n'est pas applicable au licenciement opéré dans une entreprise employant habituellement moins de onze salariés.

7. Au regard des règles applicables à l'indemnisation du préjudice causé par un licenciement sans cause réelle et sérieuse, les entreprises, quelle que soit leur taille, et leurs salariés ne sont pas placés dans une situation différente.

8. En prévoyant que le montant minimal de l'indemnité accordée par le juge en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse est applicable aux seuls licenciements dans les entreprises d'au moins onze salariés, le législateur a entendu éviter de faire peser une charge trop lourde sur les entreprises qu'il a estimées économiquement plus fragiles, en aménageant les conditions dans lesquelles la responsabilité de l'employeur peut être engagée. Il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général.

9. À cette fin, dans la mesure où les dispositions contestées ne restreignent pas le droit à réparation des salariés, le législateur pouvait limiter le champ d'application de cette indemnité minimale en retenant le critère des effectifs de l'entreprise. Si pour les entreprises d'au moins onze salariés cette indemnité minimale a pour objet d'éviter les licenciements injustifiés, pour les entreprises de moins de onze salariés, l'indemnité correspondant au seul préjudice subi, fixée sans montant minimal, apparaît en elle-même suffisamment dissuasive. Le critère retenu est donc en adéquation avec l'objet de la loi, qui consiste à dissuader les employeurs de procéder à des licenciements sans cause réelle et sérieuse. Par suite, la différence de traitement instituée par les dispositions contestées ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la loi.

En ce qui concerne la liberté d'entreprendre :

10. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

11. D'une part, en visant à dissuader les employeurs de procéder à des licenciements sans cause réelle et sérieuse, les dispositions contestées mettent en œuvre le droit de chacun d'obtenir un emploi découlant du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. En prévoyant une indemnité minimale égale à six mois de salaire, ces dispositions ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

12. D'autre part, en permettant au juge d'accorder une indemnité d'un montant supérieur aux salaires des six derniers mois en fonction du préjudice subi, le législateur a mis en œuvre le principe de responsabilité, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789.

13. En conséquence, le législateur a opéré entre, d'une part, le droit de chacun d'obtenir un emploi et le principe de responsabilité et, d'autre part, la liberté d'entreprendre une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée.

14. Le second alinéa de l'article L. 1235-3 du code du travail, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit donc être déclaré conforme à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel décide :

Article 1^{er}. Le second alinéa de l'article L. 1235-3 du code du travail, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), est conforme à la Constitution.

Note.

Le législateur peut-il prévoir un montant minimum d'indemnisation pour les salariés en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse ? Oui, avait répondu le Conseil dans sa décision du 17 janvier 2008 (3) en jugeant que l'article L. 1235-3 du Code du travail (prévoyant que l'indemnisation « ne peut être inférieure aux salaires des six derniers mois ») était conforme à la Constitution. Depuis lors, l'affaire semblait entendue et il n'était plus question pour personne de contester le « plancher » indemnitaire prévu par le Code du travail.

Et pourtant... Dans un contentieux l'opposant à plus de 700 salariés (licenciés à la suite de la fermeture de l'usine d'Amiens), la société Goodyear Dunlop Tires France SA a souhaité contester à nouveau l'article L. 1235-3 du Code du travail, car, selon elle, cette disposition entraîne une rupture d'égalité en raison de la différence de traitement entre les entreprises de moins de onze salariés (épargnées par la loi) et les autres entreprises. Mais la QPC semblait vouer à l'échec puisque le principe *non bis in idem* interdit normalement de contester une disposition déjà examinée par le Conseil constitutionnel dans une décision antérieure. Ce qui était bien le cas ici avec la décision du 7 janvier 2008.

Il existe néanmoins une exception à cette règle prévue par la loi organique du 10 décembre 2009 : dès lors qu'un « *changement de circonstances* » est intervenu entre la première décision et l'affaire en cours, il est possible d'examiner à nouveau une disposition, et donc de contourner le principe *non bis in idem*.

Depuis 2009, toutes sortes de changements de circonstances ont été admis par les juges, et notamment cette idée – originale – qu'un revirement

de jurisprudence peut constituer un « changement » permettant un nouvel examen des dispositions litigieuses, par exemple lorsqu'un nouveau principe est découvert par le Conseil constitutionnel (4). C'est précisément ce que plaidaient les requérants en l'espèce : selon eux, la décision du 5 août 2015 (5), par laquelle le Conseil a censuré le mécanisme de plafonnement des indemnités de licenciement, est constitutive d'un « *changement de circonstances* », car elle crée une nouvelle tendance jurisprudentielle défavorable à l'encadrement des indemnités de licenciement, ce qui justifie un réexamen de l'article L. 1235-3 du Code du travail à la lueur de ces éléments récents.

De façon assez surprenante (compte tenu de sa jurisprudence passée), le Conseil constitutionnel admet l'argumentation de la société Goodyear et choisit donc d'étudier à nouveau le régime des indemnités de licenciement sans cause réelle et sérieuse.

Il est permis de s'étonner de cette soudaine clémence : les cas de « *changement de circonstances* » ne sont pas rares, mais tout de même, les juges ont toujours manifesté une certaine retenue en la matière pour la simple et bonne raison qu'il s'agit là d'une exception prévue par la loi organique et qui doit rester comme tel, c'est-à-dire... exceptionnel. Or, si l'on admet, comme le fait le Conseil en l'espèce, qu'une simple attitude jurisprudentielle plus ou moins favorable à telle ou telle politique législative – ici la question de l'encadrement de l'indemnisation des salariés licenciés – constitue un « *changement de circonstances* », cela ouvre la porte à toutes sortes de considérations très subjectives sur ce qu'est, ou doit être, un changement de circonstances.

Une explication, néanmoins, peut être avancée : il nous semble que le Conseil avait à cœur d'examiner à nouveau l'article L. 1235-3 du Code du travail, quitte à étirer un peu la notion de changement de circons-

(3) C. const. 2007-561 DC, 17 janvier 2008, R. p. 41.

(4) Par exemple, l'inscription à l'article 66-1 de la Constitution de l'interdiction de la condamnation à mort (CE 8 octobre 2010, Kamel Daoudi, n° 338.505).

(5) C. const. 2015-715 DC, 5 août 2015, JO 7 août 2015, p. 13616.

tances. Une partie de la doctrine a pu estimer, en effet, que la censure des plafonds d'indemnisation en 2015 était une condamnation générale des régimes d'encadrement législatif des indemnisations, et c'est peut-être pour tordre le cou à cette idée que le Conseil accepte finalement de réexaminer la disposition litigieuse.

Et d'ailleurs... si le Conseil donne raison à la société Goodyear sur le terrain de la recevabilité de la QPC, il écarte finalement la demande au fond en jugeant que le plancher d'indemnisation prévue par le Code du travail n'est pas contraire au principe d'égalité.

Car, juge-t-il, contrairement au *plafond* des indemnités qui empêche mécaniquement une réparation intégrale du préjudice de certains salariés licenciés, le *plancher* d'indemnisation est simplement une mesure « *dissuasive* » à l'adresse des employeurs pour décourager les licenciements injustifiés. Et, ajoute encore le Conseil, « *si, pour les entreprises d'au moins onze salariés, cette indemnité minimale a pour objet d'éviter les licenciements injustifiés, pour les entreprises de moins de onze salariés, l'indemnité correspondant au seul préjudice subi, fixée sans montant minimal, apparaît en elle-même suffisamment dissuasive* ».

Sur ce dernier argument, on pourra aisément rétorquer que le plancher indemnitaire n'est pas seulement une mesure « *dissuasive* » – qui doit donc varier en fonction de l'entreprise (et de ses finances) – elle est aussi une mesure de sanction à l'encontre des employeurs ne respectant pas les règles du licenciement (6). Et dès lors qu'il s'agit d'une mesure visant à *sanctionner* un comportement anormal, on ne voit pas très bien ce qui autoriserait un traitement différent des grandes et des petites entreprises : après tout, les petites entreprises ne sont pas moins « responsables » d'un licenciement sans cause réelle et sérieuse que les grandes, et donc pas moins redevables d'une indemnité minimum aux salariés concernés...

Cela dit, au-delà du strict raisonnement juridique, il existe (peut-être) des raisons plus profondes expliquant la bienveillance du Conseil à l'égard de l'article L. 1235-3 du Code du travail. Et parmi ces raisons, la crainte qu'une censure du plancher indemnitaire entraîne une montagne de QPC mettant en cause toutes sortes de dispositions similaires du Code du travail, avec le risque bien réel de fragiliser des pans entiers de la législation du travail.

(6) « L'octroi de l'indemnité pour absence de cause réelle et sérieuse en cas de prise d'acte n'a plus du tout pour objet de dissuader l'employeur de licencier injustement un salarié, mais de le sanctionner pour des comportements qui ne s'identifient pas à une

volonté de rompre le contrat de travail », S. Tournaux, « Chronique d'actualité du régime juridique du contrat de travail », Droit social, 2017, p. 136.

FORMATION PROFESSIONNELLE Contrôle administratif et financier de l'Etat sur les actions conduites – Absence de preuve de la réalité des actions – Sanction – Remboursement du tiers-financier – Atteinte aux principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines (non).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2016-619 QPC du 16 mars 2017

Société Segula Matra Automotive [Sanction du défaut de remboursement des fonds versés au profit d'actions de formation professionnelle continue]

(...)

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce qui suit :

1. L'article L. 6362-7-1 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi du 24 novembre 2009 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« *En cas de contrôle, les remboursements mentionnés aux articles L. 6362-4 et L. 6362-6 interviennent dans le délai fixé à l'intéressé pour faire valoir ses observations.*

« *À défaut, l'intéressé verse au Trésor public, par décision de l'autorité administrative, une somme équivalente aux remboursements non effectués* ».

2. La société requérante soutient que les dispositions contestées méconnaissent les principes de nécessité et d'individualisation des peines qui découlent de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 dès lors qu'elles instituent une punition ayant un caractère automatique. Par ailleurs, en ne prévoyant aucune procédure contradictoire préalable à cette sanction, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant directement les droits de la défense. Enfin, ces dispositions entraîneraient une privation inconstitutionnelle du droit de propriété. La partie intervenante soutient également que les dispositions contestées contreviennent au principe de nécessité et d'individualisation des peines ainsi qu'aux droits de la défense. Elle dénonce au surplus une méconnaissance du principe de proportionnalité des peines.

- Sur les griefs tirés de la méconnaissance des principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines :

3. Selon l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « *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* ». Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue. En outre, le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 implique qu'une sanction administrative ne puisse être appliquée que si l'administration, sous le contrôle du juge, l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce.

4. En application des articles L. 6361-1 et L. 6361-2 du code du travail, l'État exerce auprès des employeurs et des organismes prestataires d'actions de formation un contrôle administratif et financier sur les actions conduites en matière de formation professionnelle continue. Aux termes des articles L. 6362-4 et L. 6362-6 du même code, si les employeurs ou les organismes prestataires d'actions de formation ne peuvent justifier de la réalité des actions de formation conduites, celles-ci sont réputées ne pas avoir été exécutées et donnent lieu à remboursement de l'organisme ou de la collectivité qui les a financées pour les premiers, du cocontractant pour les seconds.

5. En application du premier alinéa de l'article L. 6362-7-1 du code du travail, ces remboursements interviennent dans le délai fixé à l'intéressé pour faire valoir ses observations sur les résultats du contrôle. Selon le second alinéa de l'article L. 6362-7-1, en cas de non-respect de cette obligation, la personne objet du contrôle est tenue de verser au Trésor public, par décision de l'autorité administrative, une somme équivalente aux remboursements non effectués. Ce second alinéa institue donc une sanction ayant le caractère d'une punition.

6. En premier lieu, d'une part, la sanction contestée réprime le défaut de remboursement des sommes versées pour financer des actions de formation professionnelle continue n'ayant pas été exécutées. En assurant ainsi l'effectivité du remboursement, y compris lorsque le créancier ne réclame pas ce remboursement, le législateur a entendu garantir la bonne exécution des actions de formation professionnelle continue. D'autre part, en instituant une amende d'un montant égal aux sommes non remboursées, il a, s'agissant d'un manquement à une obligation de restituer des fonds, instauré une sanction dont la nature présente un lien avec celle de l'infraction. Cependant, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le principe de proportionnalité des peines, être interprétées comme permettant de sanctionner un défaut de remboursement lorsqu'il s'avère que les sommes ne sont pas dues. Sous cette réserve, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les principes de nécessité et de proportionnalité des peines.

7. En second lieu, d'une part, la décision de sanction doit être prise en tenant compte des observations de l'intéressé. D'autre part, la loi elle-même a assuré la modulation de la peine en fonction de la gravité des comportements réprimés en prévoyant que la somme versée au Trésor public est égale aux sommes non remboursées. Enfin, saisi de la sanction prononcée, le juge peut, après avoir exercé son plein contrôle sur les faits invoqués et la qualification retenue par l'administration, annuler la décision prononçant la sanction en tant qu'elle oblige à verser une telle somme. Il peut ainsi proportionner la sanction aux montants réellement dus. Par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'individualisation des peines.

- Sur le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence :

8. Selon 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* ». Cette disposition implique notamment qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés. Le principe des droits de la défense s'impose aux autorités disposant d'un pouvoir de sanction sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence.

9. En application de l'article L. 6362-10 du code du travail, les « *décisions de rejet et de versement* » prises par l'autorité administrative conformément aux dispositions du livre III de la sixième partie du code du travail ne peuvent intervenir que si une procédure contradictoire a été respectée. Il en résulte que le législateur a expressément organisé une procédure contradictoire préalable au prononcé de la sanction prévue au second alinéa de l'article L. 6362-7-1. Il s'ensuit que le grief tiré de l'incompétence négative manque en fait.

10. Par conséquent, sous la réserve énoncée au paragraphe 6 l'article L. 6362-7-1 du code du travail, qui ne méconnaît ni le droit de propriété ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel décide :

Article 1^{er}. - Sous la réserve énoncée au paragraphe 6, l'article L. 6362-7-1 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, est conforme à la Constitution.

Note

Le droit à la formation des travailleurs est reconnu à la fois par le Code du travail et – plus récemment – par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 juillet 2016 (7). En pratique, il revient à l'employeur de financer cette formation, soit de façon « directe » par des actions de formation au sein de l'entreprise, soit par le versement d'une contribution à un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA). Les employeurs ont également la possibilité de solliciter une aide financière de l'OPCA, qui pourra choisir de cofinancer ou non l'action de formation. L'État et les régions ont aussi la possibilité d'apporter leur soutien financier aux entreprises qui en font la demande. Pour vérifier la bonne affectation des sommes allouées par les collectivités publiques, le Code du travail offre de larges pouvoirs de contrôle à des agents assermentés de l'État et autorise le prononcé de lourdes sanctions contre les employeurs indécents. L'article L. 6362-7-1 du Code du travail prévoit à ce titre que, en cas de malversation avérée, si le remboursement des sommes injustement perçues par l'entreprise n'est pas effectué dans le délai de trente jours, l'employeur devra « verser au Trésor public, par décision de l'autorité administrative, une somme équivalente aux remboursements non effectués » !

C'est la douloureuse expérience qu'a vécue la société Segula Matra Automotive suite à un contrôle de l'administration. En 2014, l'entreprise fait en effet l'objet d'un contrôle portant sur la réalité des actions de formation qu'elle a menées en tant qu'employeur au cours des années 2013 et 2014. À la suite de cette procédure, la société est condamnée au remboursement de la somme de 544.323 euros. La société conteste cette décision et choisit de ne pas procéder au versement des sommes réclamées dans les délais impartis. Mauvaise idée... Sur la base de l'article L. 6362-7-1 du Code du travail, le préfet choisit de doubler la mise et lui impose de verser au Trésor une somme équivalente à celle du montant exigé. La société décide alors d'exercer un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. Elle en profite pour poser une QPC à l'encontre de l'article L. 6362-7-1 du Code du travail au motif que la sanction serait « disproportionnée » et ne respecterait pas le principe

de légalité des délits et des peines consacré par l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Dans la décision ici commentée du 16 mars 2017, le Conseil juge que la disposition querellée n'est pas contraire à la Constitution. Sans grande surprise : les exemples de censure pour « disproportion » d'une peine ou d'une sanction sont, à vrai dire, bien rares. C'est avec beaucoup de retenue que le Conseil exerce son office en la matière, se contentant d'un simple contrôle de l'inconstitutionnalité « manifeste » et se bornant souvent à vérifier l'absence d'erreur grossière d'appréciation du Parlement (8). Il n'est d'ailleurs pas exceptionnel, en matière fiscale, de croiser des sanctions de retard ou de non-paiement dont le montant correspond aux sommes initialement exigées. Des requérants de tous bords ont bien tenté d'attaquer ces différentes dispositions, mais le Conseil leur a (presque) toujours opposé une réponse négative (9). Ici plus qu'ailleurs, le législateur bénéficie d'une grande latitude pour décider de l'ampleur de la sanction et des modalités de sa mise en œuvre. Pour cette raison, le Conseil se contente, dans cette affaire, de noter qu'« en instituant une amende d'un montant égal aux sommes non remboursées [le législateur] a, s'agissant d'un manquement à une obligation de restituer des fonds, instauré une sanction dont la nature présente un lien avec celle de l'infraction ».

Tout juste nuance-t-il un peu plus loin : « cependant, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le principe de proportionnalité des peines, être interprétées comme permettant de sanctionner un défaut de remboursement lorsqu'il s'avère que les sommes ne sont pas dues ». En langage clair, s'il apparaît, après examen ou recours de l'intéressé, que les sommes demandées n'étaient pas exigibles, le retard de paiement ne peut évidemment pas donner lieu à une amende. Une évidence... mais qui méritait sans doute d'être précisée par cette réserve d'interprétation !

(à suivre)

Pierre-Yves Gahdoun

(7) C. const. 2016-558/559 QPC, 29 juillet 2016, JO 31 juillet 2016, texte n° 35, Dr. Ouv. 2016, p. 811 et nos obs.

(8) Selon la formule classique : « l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; (...) si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ».

(9) Par exemple, C. const. 2013-371 QPC, 7 mars 2014, JO 9 mars 2014, p. 5035 : « Considérant qu'en fixant une majoration de la contribution proportionnelle, égale au montant de la contribution due pour l'année écoulée qui n'a pas été versée aux organismes collecteurs agréés au 1^{er} mars de l'année suivante, le premier alinéa du paragraphe V de l'article 230 H du Code général des impôts institue une sanction qui ne revêt pas, en elle-même, un caractère manifestement disproportionné ».