

Décision n° 2010-69 QPC – 26 novembre 2010

M. Claude F.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 septembre 2010 par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qui lui avait été transmise par le tribunal d'instance d'Annonay. Cette question était relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 114-16 du code de la sécurité sociale (CSS) et L. 8271-8-1 du code du travail.

Dans sa décision n° 2010-69 QPC du 26 novembre 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré ces deux dispositions conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

Les articles L. 114-16 du CSS et L. 8271-8-1 du code du travail partagent un objectif commun : lutter contre le travail dissimulé qui constitue l'une des formes du travail illégal. À cette fin, ces deux dispositions mettent en œuvre une technique identique : favoriser la transmission d'informations entre les divers organismes et administrations concernés.

Ainsi, aux termes de l'article L. 114-16 du CSS : « *L'autorité judiciaire est habilitée à communiquer aux organismes de protection sociale toute indication qu'elle peut recueillir de nature à faire présumer une fraude commise en matière sociale ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou ayant pour résultat de frauder ou de compromettre le recouvrement des cotisations sociales, qu'il s'agisse d'une instance civile ou commerciale ou d'une information criminelle ou correctionnelle même terminée par un non-lieu* ».

Complétant et prolongeant cette première disposition, l'article L. 8271-8-1 du code du travail prévoit que « *les agents de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-7 communiquent leurs procès-verbaux de travail dissimulé aux organismes de recouvrement mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-1 du CSS et à l'article L. 723-3 du code rural et de la pêche maritime, qui procèdent à la mise en recouvrement des cotisations et contributions qui leur sont dues sur la base des informations contenues dans lesdits procès-verbaux* ». Il résulte de cette seconde disposition que les agents habilités à rechercher les infractions aux interdictions du travail dissimulé (inspecteurs et contrôleurs du travail, officiers

et agents de police judiciaire, agents des impôts et des douanes...) doivent communiquer leurs procès-verbaux aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), aux caisses générales de sécurité sociale (CGSS), aux caisses d'allocation familiales (CAF) et aux caisses de mutualité sociale agricole (MSA). Le texte a également pour objet d'autoriser ces mêmes organismes à se fonder sur les informations ainsi transmises pour mettre en recouvrement les cotisations et contributions qui leur sont dues.

La première disposition contestée trouve son origine dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2006 qui a été soumise au Conseil constitutionnel dans le cadre de son contrôle *a priori*¹, mais sans que celui-ci ne se prononce sur la conformité à la Constitution de l'article 92 de cette loi dont la disposition en cause est issue. Il faut toutefois noter que celle-ci constitue pour partie la reprise de l'ancien article L. 243-13-1 du CSS² qui habilitait déjà l'autorité judiciaire à transmettre à certains organismes toute indication de nature à faire présumer une fraude en matière sociale. La LFSS pour 2006 a simplement élargi la liste des bénéficiaires de ces informations, liste qui inclut désormais les caisses de retraite complémentaire et l'assurance chômage.

La seconde disposition contestée est issue, pour sa part, de l'article 112 de la LFSS pour 2008³, disposition sur laquelle le Conseil constitutionnel, là encore, ne s'est prononcé ni dans les motifs ni dans le dispositif de la décision par laquelle il a examiné la constitutionnalité de cette loi de financement⁴. L'article L. 8271-8-1 du code du travail a été modifié par une ordonnance du 6 mai 2010⁵, qui s'est bornée à prendre en compte la nouvelle dénomination de « *code rural et de la pêche maritime* » dans le dernier renvoi opéré par le texte.

Bien qu'elles participent du même esprit et se recoupent pour partie, les deux dispositions contestées ne font pas double emploi.

L'article L. 114-16 du CSS a un domaine étroit quant aux personnes appelées à communiquer les informations laissant présumer une fraude, puisqu'il vise seulement l'« *autorité judiciaire* ». Les destinataires de l'information sont en revanche nombreux dans la mesure où il s'agit de tous les « *organismes de protection sociale* », ce qui comprend, par exemple, Pôle emploi.

¹ Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006*.

² Issu de l'article 20 de la loi n° 97-210 du 11 mars 1997 relative au renforcement de la lutte contre le travail illégal et abrogé par l'article 92 précité.

³ Cette loi créait en même temps un article L. 324-12-1, pareillement rédigé, au sein de l'ancien code du travail, disposition applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau code du travail le 1^{er} mai 2008. Il convient désormais de ce référer au seul nouveau code et donc au seul art. L. 8271-8-1.

⁴ Décision n° 2007-558 du 13 décembre 2007, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008*.

⁵ Ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010 créant un livre IX du code rural relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine.

À l'inverse, les personnes devant communiquer les procès-verbaux de travail dissimulé en vertu de l'article L. 8271-8-1 du code du travail sont très nombreuses (tous les organes chargés de lutter contre le travail dissimulé sont visés), là où les destinataires de l'information sont, au contraire, en nombre plus limité, puisqu'il s'agit simplement des organismes précités de recouvrement des cotisations : URSSAF, CGSS, CAF, MSA.

Le domaine d'application de la disposition du code du travail n'est donc pas identique à celui de la disposition du CSS.

De plus, l'objet de ces deux dispositions paraît *a priori* différent. En effet, là où la disposition du CSS se borne à permettre une communication d'informations, le but de l'article L. 8271-8-1 du code du travail est, selon l'exposé des motifs de la LFSS pour 2008, « *de mettre en recouvrement de façon systématique les redressements consécutifs au constat du délit de travail dissimulé, quel que soit le service verbalisateur* »⁶.

Ce faisant, le législateur a expressément entendu donner une base légale solide à ce qui constituait, jusqu'en 2008, une simple pratique informelle, à savoir la mise en œuvre d'un redressement sur la base d'informations provenant d'une administration ou d'un service public étranger à celui qui opère ce redressement.

Dans un arrêt du 18 octobre 2005⁷, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation avait en effet admis la validité d'un redressement réalisé par une URSSAF et opéré à la suite d'une enquête en matière de travail dissimulé « *mené conjointement avec les services de gendarmerie* ». En l'espèce, l'URSSAF s'était fondée « *tant sur les procès-verbaux d'audition [réalisés par la gendarmerie], qui lui avaient été transmis conformément aux dispositions de l'article L. 324-13 du Code du travail, qu'au vu des éléments recueillis par son agent de contrôle* ». Lue *a contrario*, cette décision laissait penser qu'un redressement qui résulterait exclusivement d'une information communiquée par un tiers, avec lequel l'inspecteur URSSAF n'aurait pas agi de concert serait illégal.

Le but du législateur, en instituant l'article L. 8271-8-1 du code du travail, a été de contrer cette interprétation de l'arrêt de la Cour de cassation. Ainsi, selon l'exposé des motifs précité : « *La mesure proposée a donc pour but de systématiser l'envoi des procès-verbaux de travail dissimulé aux URSSAF ou aux caisses de la mutualité sociale agricole, d'assurer une base juridique*

⁶ Il faut noter que l'échange d'informations en lui-même est expressément autorisé, depuis 1997, par l'article L. 8271-2 du code du travail.

⁷ Cass. Civ. 2^e, 18 octobre 2005, n° 04-30115.

suffisante à la mise en recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale sur la base des informations contenues dans ces procès-verbaux et d'harmoniser les pratiques des organismes de recouvrement. Le déclenchement d'un contrôle comptable complémentaire ne devra plus intervenir que si les éléments figurant dans les procès-verbaux ne permettent pas de chiffrer les cotisations éludées. » Ainsi, si les échanges d'informations existaient déjà entre les différents agents chargés de contrôler les infractions en cause, le texte nouveau a entendu généraliser la pratique et, surtout, faire des informations récoltées le fondement possible et autonome de redressements. Dans le cas où les informations contenues dans le procès-verbal transmis seraient insuffisantes pour permettre un chiffrage du redressement, un système d'évaluation forfaitaire est par ailleurs prévu par la loi.

Pour sa part, l'article L. 114-16 du CSS ne prévoit pas expressément les conséquences de la communication d'information opérée par l'autorité judiciaire. Il est néanmoins dans la logique de cette disposition de permettre également aux organismes de protection sociale destinataires des informations de fonder sur celles-ci leurs décisions, comme par exemple la décision de Pôle emploi d'interrompre le versement d'allocations de chômage.

Du point de vue des organismes de protection sociale, de tels transferts d'informations paraissent indispensables. Un cloisonnement entre les organismes concernés – dont les agents sont tenus au secret professionnel⁸ et qui sont juridiquement indépendants les uns des autres – aurait en effet pour conséquence de faire échapper les personnes ayant commis une fraude à toute une partie des sanctions qu'ils sont susceptibles de se voir appliquer. C'est contre cet *éparpillement des informations* entre différents organismes et administrations que les dispositions contestées prétendent lutter.

II. – La conformité à la Constitution

Le requérant soutenait que ces dispositions portaient atteinte à la présomption d'innocence protégée par l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dans la mesure où elles institueraient une présomption de faute permettant aux organismes de protection sociale d'appliquer certaines sanctions avant même que l'intéressé n'ait été reconnu coupable. Il était également reproché aux articles L. 114-16 du CSS et L. 8271-8-1 du code du travail de ne pas respecter les exigences d'une procédure contradictoire, de sorte que les droits de la défense auraient été méconnus.

⁸ Voir A. Cerf-Hollender, « *Travail dissimulé* », Répertoire de droit du travail, Dalloz, avril 2007, n° 97.

Ces deux griefs d'inconstitutionnalité ont été écartés par la présente décision.

A. – Les normes de constitutionnalité applicables

Le droit au respect de la **présomption d'innocence** résulte de l'article 9 de la Déclaration de 1789 selon lequel tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable. La première référence à ce principe dans la jurisprudence du Conseil date de sa décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981⁹. La référence explicite à l'article 9 de la Déclaration de 1789 remonte, quant à elle, à la décision n° 89-258 DC du 8 juillet 1989¹⁰.

S'agissant des *présomptions de culpabilité* – dont le requérant dénonçait ici une application particulière –, le Conseil juge qu'elles sont en principe interdites en matière répressive¹¹. Le Conseil décide néanmoins qu'« *à titre exceptionnel, de telles présomptions peuvent être établies, notamment en matière contraventionnelle, dès lors qu'elles ne revêtent pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité* »¹².

Enfin, le Conseil juge que « *le principe de la présomption d'innocence ne peut être utilement invoqué en dehors du domaine répressif* »¹³, de sorte, par exemple, qu'il admet que la charge de la preuve puisse être renversée dans les litiges de nature civile¹⁴. Relèvent au contraire du « *domaine répressif* » – qui est entendu au sens large – toutes les sanctions, même non pénales, qui ont le caractère d'une punition. C'est dans ce champ élargi que la présente décision inscrit le principe du respect de la présomption d'innocence.

Le principe du respect des **droits de la défense** a d'abord été considéré par le Conseil constitutionnel comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République¹⁵, avant que celui-ci ne le rattache, en 2006, à l'article 16 de la Déclaration de 1789 aux termes duquel « *toute société dans laquelle la garantie*

⁹ *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, décision dite « Sécurité et liberté », cons. 33.

¹⁰ *Loi portant amnistie*, cons. 10.

¹¹ Voir, en derniers lieux, décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 17 ; 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. 11.

¹² Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 5. Voir aussi décision n° 2009-580 DC, préc., cons. 17.

¹³ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 85, à propos du retrait de la carte de séjour pour des motifs d'ordre public, qui constitue « *non une sanction mais une mesure de police* ».

¹⁴ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 84, à propos de la sanction civile du harcèlement sexuel.

¹⁵ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 29.

des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution »¹⁶.

Dès l'origine, le Conseil a précisé que ce principe s'appliquait « *notamment en matière pénale* », suggérant ainsi l'existence d'un champ d'application plus vaste. La décision précitée n° 2006-535 DC en témoigne dans la mesure où le Conseil décide que « *le principe des droits de la défense qui résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789 impose le respect d'une procédure contradictoire dans les cas de licenciement prononcé pour un motif disciplinaire* » (cons. 24).

Ainsi le principe du respect des droits de la défense « *ne concern[e] pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives, mais s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité non juridictionnelle* »¹⁷. Ce principe, par conséquent, « *s'impose à l'autorité administrative, sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence* »¹⁸.

La présente décision rappelle que le respect des droits de la défense implique celui d'une procédure contradictoire : l'article 16 de la Déclaration de 1789 « *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* » (cons. 4). Cette décision précise par ailleurs qu'au-delà de l'autorité administrative, le respect de ces principes « *s'impose aux autorités disposant d'un pouvoir de sanction* », comme c'est le cas, en l'espèce, de certains organismes de protection ou de sécurité sociale.

B. – L'application des normes de constitutionnalité

En l'espèce, les deux principes que sont, d'une part, le respect de la présomption d'innocence et, d'autre part, le respect des droits de la défense ont naturellement vocation à s'appliquer. En effet, les procédures en cause peuvent constituer le fondement des sanctions prononcées par les organismes de protection sociale et de recouvrement des cotisations et contributions sociales. Or, certaines parmi ces sanctions n'ont pas seulement une fonction indemnitaire ou compensatoire, mais présentent bien le caractère d'une punition. L'article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale prévoit ainsi qu'en cas de dissimulation d'activité, réprimée par l'article L. 8221-3 du code du travail, ou en cas de dissimulation d'emploi

¹⁶ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

¹⁷ Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, cons. 56.

¹⁸ Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 32, au sujet des mesures de retrait de la carte de séjour ou de la carte de résident.

salarié, réprimée par son article L. 8221-5, que les rémunérations, versées ou dues à des salariés, qui sont réintégrées dans l'assiette des cotisations à la suite du constat de l'infraction de travail dissimulé ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale ou de minoration de l'assiette de ces cotisations.

Il n'en reste pas moins, sur le fond, que l'objet des dispositions contestées apparaît limité. Ainsi le Conseil relève-t-il que les articles L. 114-16 du CSS et L. 8271-8-1 du code du travail « *se bornent à organiser et à faciliter la communication aux organismes de protection sociale et de recouvrement des cotisations et contributions sociales d'informations relatives aux infractions qui ont pu être relevées en matière de lutte contre le travail dissimulé* » (cons. 5).

Certes, cette transmission n'est pas une fin en soi et les organismes désignés par le législateur sont appelés à prendre des décisions sur la base de ces informations, comme le permet expressément l'article L. 8271-8-1 du code du travail. Aussi le Conseil prend-il soin d'ajouter que ces dispositions « *n'ont pas pour effet d'écarter les dispositions législatives ou réglementaires instituant une procédure contradictoire en cas de redressement de l'assiette de ces cotisations ou contributions après constatation du délit de travail dissimulé* » (cons. 5). Ce sont donc les procédures mises en place devant les organismes de sécurité sociale désignés qui doivent assurer le respect du principe du contradictoire, là où les dispositions contestées ont seulement pour objet d'assurer l'information de ces organismes. Ainsi, par exemple, de l'article R. 243-59 du CSS pour le redressement opéré par les URSSAF. En ce domaine, la Cour de cassation a d'ailleurs jugé que « *la prise en considération des renseignements communiqués par une autre administration en vue d'un redressement constituait un contrôle au sens des textes susvisés¹⁹ et qu'il appartenait à l'URSSAF, avant de procéder au redressement, d'informer (le cotisant) des erreurs ou omissions qui lui étaient reprochées ainsi que des bases du redressement proposé et de recueillir ses observations* »²⁰.

En outre, il résulte du considérant de principe de la présente décision – qui reprend la jurisprudence constante du Conseil – que le respect des droits de la défense s'impose en toutes hypothèses, « *sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence* », dès lors qu'est en cause une sanction ayant le caractère de punition (cons. 4). Il appartient donc au juge ordinaire, qui peut être saisi, de suppléer, le cas échéant, l'insuffisance des textes.

En d'autres termes, les dispositions contestées, qui « *n'ont pas plus pour effet d'instituer une présomption de culpabilité* » (cons. 5), ne sauraient en elles-

¹⁹ Articles L. 243-7 et R. 243-59 du CSS.

²⁰ Cass. 2^e civ., 14 octobre 2003 : *Bull. civ II*, n° 298.

mêmes porter atteinte à la présomption d'innocence et au respect des droits de la défense.

Les articles L. 114-16 du CSS et L. 8271-8-1 du code du travail ont par conséquent été jugés conformes à la Constitution.