

Décision n° 2010-76 QPC – 3 décembre 2010

M. Roger L.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 30 septembre 2010 par la Cour de cassation (chambre sociale, arrêt n° 1894 du 30 septembre 2010) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 142-4 et L. 142-5 du code de la sécurité sociale (CSS).

Par sa décision n° 2010-76 du 3 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré ces articles conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions en cause

Le contentieux général de la sécurité sociale est un contentieux judiciaire assuré par des juridictions spécialisées. Il est jugé par une formation accueillant en son sein des représentants des employeurs et des salariés. Il en allait ainsi des anciennes « commissions de première instance » et « commissions régionales d'appel », avant que la loi du 3 janvier 1985 ne transforme les commissions de première instance en tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS).

La composition du TASS et son organisation résultent des articles 30 et 31 de la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social. Le décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985 a introduit les articles litigieux dans la partie législative du CSS sous les numéros L. 142-4 à L. 142-7.

On compte aujourd'hui 116 TASS. En 2006, ils ont jugé près de 93 000 affaires relevant du régime général et 6 600 affaires relevant du régime agricole. Ces chiffres sont stables depuis cinq ans¹. Les TASS n'ont pas été affectés par la réforme de la carte judiciaire, même s'il avait été envisagé, en 2009, de supprimer les 44 TASS jugeant moins de 550 affaires par an.

En vertu de l'article L. 142-2 du CSS, le TASS connaît du « *contentieux général de la sécurité sociale* », c'est-à-dire, principalement, des contentieux qui trouvent leur origine dans l'obligation de cotiser ou dans les droits aux prestations de sécurité sociale. Cette formulation exclut, en particulier, le

¹ *Annuaire statistique de la justice*, 2008, p. 39.

contentieux technique de l'invalidité et de l'incapacité jugé par d'autres juridictions de l'ordre judiciaire à compétence spécialisée.

Les TASS jugent donc principalement des contentieux de remise des majorations de retard et des pénalités sur les cotisations, de répétition de l'indu en matière de prestations, d'accident du travail (caractère professionnel de l'accident, faute inexcusable de l'employeur) et des procédures de redressement engagées par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). C'est un contentieux à la fois technique et qui met en jeu des questions de santé publique et d'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

Devant les TASS, la procédure est orale et sans représentation obligatoire. En application de l'article L. 142-2 du CSS, les jugements rendus par les TASS sont susceptibles d'appel devant la cour d'appel (chambre sociale).

Le président du TASS, qui est un magistrat du siège du tribunal de grande instance (TGI) dans le ressort duquel le TASS a son siège ou, plus rarement, un magistrat honoraire, est assisté par deux assesseurs. Depuis l'ordonnance n° 58-1275 du 22 décembre 1958 relative au contentieux de la sécurité sociale, est ainsi prévue la présence d'un assesseur représentant les travailleurs salariés et d'un autre représentant les employeurs et les travailleurs indépendants. De même est-il prévu l'appartenance des assesseurs aux professions agricoles ou non agricoles, selon que le litige intéresse ou non un ressortissant de ces professions.

Lorsque le tribunal comporte plusieurs sections, le président du tribunal fixe, par ordonnance, la répartition des assesseurs dans ces sections. Un assesseur peut être affecté à plusieurs sections.

La procédure de désignation des assesseurs est organisée par l'article L. 142-5 : les autorités compétentes de l'État en matière de sécurité sociale ou de mutualité sociale agricole, respectivement, le directeur régional des affaires sanitaires et sociales et le chef du service régional de l'inspection du travail et de la politique sociale agricole, sur proposition des organisations d'employeurs et de salariés les plus représentatives, des organismes d'allocation vieillesse des non-salariés et des organismes d'assurance vieillesse agricole, dressent la liste des personnes proposées par ressort de tribunal. Le président du TASS émet un avis et le premier président de la cour d'appel désigne par ordonnance les assesseurs.

II. – Constitutionnalité de la disposition en cause

La QPC mettait en cause la composition du TASS en ce qu'y siègent deux assesseurs désignés dans les conditions définies par les articles L. 142-4 et L. 142-5 du code de la sécurité sociale. Le requérant soutenait que ces dispositions portent atteinte à l'article 34 de la Constitution et aux principes d'égalité devant la loi et la justice et d'égal accès aux emplois publics fixés par les articles 1^{er} et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

S'agissant du grief tiré de l'article 34 de la Constitution, le requérant soutenait que les articles déférés avaient été adoptés par la voie réglementaire. Toutefois, ce grief manquait en fait. Les dispositions contestées ont bien une forme législative. Elles ont pour origine les articles 30 et 31 de la loi du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social. La « recodification » du code de la sécurité sociale intervenue entre-temps est sans incidence à cet égard.

S'agissant du grief tiré de l'atteinte à l'égalité devant la loi, il était inopérant. Les dispositions en cause ne créent aucune différence de traitement entre salariés syndiqués et salariés non syndiqués. Les uns pas plus que les autres ne disposent du droit de désigner les assesseurs du TASS ni même de formuler des propositions pour leur nomination.

Restaient deux questions plus substantielles, le principe d'égal accès aux emplois publics et le principe d'indépendance et d'impartialité des juridictions.

A. – Le principe d'égal accès aux emplois publics

L'article 6 de la Déclaration de 1789 énonce un principe d'égal accès aux places et emplois publics sans autres distinctions que celles des vertus et des talents.

Sur le fondement de cette disposition, le Conseil constitutionnel impose que les garanties soient adaptées pour que les personnes nommées à des places ou emplois publics soient choisies en fonction de leurs capacités. Il en est allé ainsi pour les assistants d'éducation² ou les directeurs d'établissements publics de santé³.

S'agissant des juges, la jurisprudence du Conseil constitutionnel se fait plus exigeante. Ainsi, dans sa décision du 20 février 2003 sur la loi organique

² Décision n° 2003-471 DC du 24 avril 2003, *Loi relative aux assistants d'éducation*, cons. 10.

³ Décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, cons. 12.

relative aux juges de proximité, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la possibilité d'accéder aux fonctions de juge de proximité aux personnes justifiant de vingt-cinq années dans le domaine « *administratif, économique ou social* ».

Dans cette décision, le Conseil a ainsi estimé « *que l'exercice antérieur de "fonctions impliquant des responsabilités ... dans le domaine ... administratif, économique ou social" ne révèle pas par lui-même, quelles que soient les qualités professionnelles antérieures des intéressés, leur aptitude à rendre la justice ; qu'en définissant de telles catégories de candidats aux fonctions de juge de proximité sans préciser le niveau de connaissances ou d'expérience juridiques auquel ils doivent répondre, le législateur organique a manifestement méconnu l'article 6 de la Déclaration de 1789* »⁴.

Cette exigence de compétence juridique était fondée sur la nature des fonctions que les juges de proximité avaient vocation à exercer : principalement des fonctions de juge unique. Elle ne s'impose pas à toutes les personnes nommées pour siéger dans les juridictions pour y apporter, en tant qu'assesseur, une compétence ou une expérience professionnelle (tribunal paritaire des baux ruraux, TASS ou tribunaux pour enfants).

L'esprit dans lequel le TASS est constitué est d'associer à la compétence juridique du magistrat, président, la compétence professionnelle des assesseurs, dont la légitimité résulte non de leurs aptitudes techniques mais de la représentativité du syndicat qui propose leur désignation.

En l'espèce, le législateur a souhaité assurer un recrutement en rapport avec le caractère représentatif des assesseurs. Il a prévu un mode de désignation qui cherche à garantir la représentation équilibrée des salariés et des employeurs. Il s'agit également de veiller à sélectionner des candidats expérimentés, ce qui est pleinement conforme au caractère échevinal de cette juridiction spécialisée.

Dans l'argumentation du requérant, était contesté le pouvoir de proposition des syndicats en ce qu'il prive les justiciables du pouvoir d'élire eux-mêmes les assesseurs du TASS. Était sous-entendue l'idée que les assesseurs devraient être élus respectivement par un collège de travailleurs et un collège d'employeurs comme le sont les conseillers prud'homains ou les assesseurs du tribunal paritaire des baux ruraux.

Or, aucune exigence constitutionnelle n'impose que les justiciables aient un droit à l'élection des juges ou que les juges soient choisis parmi leurs pairs. Les

⁴ Décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003, *Loi organique relative aux juges de proximité*, cons 14.

seules exigences constitutionnelles relatives à la composition des juridictions sont, d'une part, l'indépendance et l'impartialité et, d'autre part, l'égal accès aux emplois publics.

Si le conseil de prud'hommes ou le tribunal paritaire des baux ruraux revêtent un caractère paritaire c'est parce que la quasi-totalité des litiges opposent, dans un cas, le salarié à l'employeur et, dans l'autre, le preneur au bailleur. S'agissant du TASS, il n'en va pas de même : les litiges opposent le plus souvent un salarié ou un employeur à un organisme de sécurité sociale. Le paritarisme des juridictions de la sécurité sociale n'est pas le reflet des intérêts en conflit dans le litige mais l'écho du paritarisme sur lequel repose la gestion de la sécurité sociale en France.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a estimé que le pouvoir de présentation des candidats reconnu aux organisations professionnelles ne méconnaissait pas le principe d'égal accès aux emplois publics.

B. – L'indépendance et l'impartialité du TASS

Le Conseil a, depuis longtemps, jugé que le principe d'indépendance est « *indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires* »⁵ ou « *juridictionnelles* »⁶.

Par la suite, le Conseil constitutionnel a fait relever le principe d'indépendance des juges non professionnels de l'article 16 de la Déclaration de 1789⁷. Il a, en effet, rattaché à la garantie des droits proclamée par cet article le droit à un recours effectif, les droits de la défense⁸, le droit à un procès équitable⁹ et, enfin, l'impartialité et l'indépendance des juridictions¹⁰.

Ainsi, bien que l'indépendance des magistrats judiciaires et celle des juges non professionnels trouvent un fondement constitutionnel différent (article 64 de la Constitution pour les premiers, article 16 de la Déclaration de 1789 pour les seconds), elles présentent certaines exigences communes. Certes, compte tenu du nombre de réformes de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature dont le Conseil constitutionnel a

⁵ Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, cons. 64.

⁶ Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 15.

⁷ Décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003, *Loi relative aux juges de proximité*, cons. 23.

⁸ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

⁹ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11.

¹⁰ Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 24.

eu à connaître, c'est à propos des magistrats que la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'indépendance des juges est la plus riche.

Toutefois, l'existence de garanties légales d'indépendance et d'impartialité des membres d'une juridiction constitue une exigence applicable à toutes les juridictions. Dans le cadre de la procédure de QPC, le Conseil a ainsi censuré la composition des tribunaux commerciaux maritimes où siégeaient des fonctionnaires et des militaires en fonction dans leur administration, laquelle, qui plus est, était l'autorité de poursuite¹¹.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a d'abord relevé que le TASS est une juridiction civile présidée par un magistrat du siège assisté de deux assesseurs. Le niveau d'exigence quant à l'encadrement des garanties d'indépendance des assesseurs n'est pas le même que pour une juridiction répressive composée d'un magistrat et de quatre assesseurs.

Le Conseil a d'abord relevé que la loi fixe certaines garanties de moralité et d'indépendance. L'article L. 144-1 du CSS prévoit que les assesseurs du TASS :

– doivent être de nationalité française, âgés de vingt-trois ans au moins, remplir les conditions d'aptitude pour être juré fixées par les articles 255 à 257 du code de procédure pénale et n'avoir fait l'objet d'aucune condamnation pour une infraction pénale prévue par le livre VII du code rural et de la pêche maritime ou par le CSS ;

– ne peuvent être membres des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale ou de mutualité sociale agricole et ne peuvent être conseillers prud'homaux ;

– prêtent serment devant la cour d'appel de remplir leurs fonctions avec zèle et intégrité et de garder le secret des délibérations.

Au demeurant, la partie réglementaire du CSS (articles R. 144-1 à R. 144-6) organise un statut de l'assesseur accordant des droits mais imposant aussi des devoirs. En particulier, si les assesseurs ne sont pas soumis au statut de la magistrature, ils restent susceptibles, en cas de faute, de sanction disciplinaire. Le régime disciplinaire est précisément organisé à l'article R. 144-3. De même, l'assesseur d'un TASS, titulaire ou suppléant, qui, sans motif légitime et après mise en demeure, s'abstient d'assister à une audience peut être déclaré démissionnaire. Enfin, en application de l'article R. 144-4, tout assesseur peut être récusé dans les conditions fixées par les articles 341 et suivants du code de

¹¹ Décision n° 2010-10 QPC du 2 juillet 2010, *Consorts C. et autres*.

procédure civile. À cet égard, une partie des griefs dénonçant la composition du TASS était fondée sur des cas de partialité objective concrète qui ont vocation à être réglés par la mise en œuvre d'une demande de récusation.

Au-delà de ces règles spéciales, le paritarisme des assesseurs équilibre les points de vue opposés que sont supposés représenter l'assesseur salarié et l'assesseur employeur. L'impartialité de la juridiction doit donc s'apprécier globalement.

Certes, les assesseurs sont nommés et non élus, contrairement aux conseillers prud'homaux. Cela étant, même si le mode de désignation diffère, la situation des assesseurs est similaire à celle des conseillers prud'homaux. Ainsi que le relève le professeur Pierre-Yves Verkindt, « *l'impartialité subjective est [...] présumée. Quant à l'impartialité objective, la présidence réservée à un magistrat du siège vient conforter l'argument qui consiste à voir dans le paritarisme institutionnalisé une confirmation de l'impartialité* »¹².

Du reste, la conformité à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la présence des assesseurs représentant l'un les travailleurs salariés, l'autre les employeurs ou les travailleurs indépendants, a été admise par la Cour de cassation à l'occasion de l'examen d'une décision de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAT)¹³.

Restait la question de la désignation sur proposition des syndicats. Y a-t-il un risque objectif qu'un justiciable syndiqué soit jugé différemment d'un justiciable non syndiqué ? Le Conseil constitutionnel a répondu par la négative. Les dispositions contestées excluent tout mandat impératif des assesseurs, incompatible avec la fonction de magistrat qui leur est dévolue. Une fois désignés, ceux-ci représentent, aux termes de l'article L. 142-4, les « *travailleurs salariés* » ou « *les employeurs et travailleurs indépendants* », ils ne représentent aucunement les organisations syndicales auxquelles, du reste, ils peuvent ne pas appartenir.

Le statut des assesseurs du TASS est ainsi conforme à la conception française du syndicalisme : les syndicats ne défendent pas leurs adhérents mais les intérêts professionnels des travailleurs qu'ils représentent. À la différence des règles applicables dans certains pays étrangers, les accords négociés avec un syndicat bénéficient à tous les salariés de la catégorie visée par l'accord et non seulement à ceux qui ont adhéré au syndicat signataire.

¹² P.-Y. Verkindt, « Les droits de la défense dans le contentieux de sécurité sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, 2004, p. 406.

¹³ Cass. 2^e civ., 16 septembre 2003, n° 01-21493.

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré les articles L. 142-4 et L. 142-5 du CSS conformes à la Constitution.