



## Commentaire

### Décision n° 2020-864 QPC du 13 novembre 2020

#### *Société Route destination voyages*

#### *(Redressement des cotisations et contributions sociales sur la base des informations contenues dans les procès-verbaux de travail dissimulé)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 septembre 2020 par la Cour de cassation (deuxième chambre civile, arrêt n° 1034 du 10 septembre 2020) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société Route destination voyages portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 243-7-5 du code de la sécurité sociale (CSS), dans sa rédaction issue de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013.

Dans sa décision n° 2020-864 QPC du 13 novembre 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *sur la base des informations contenues dans les procès-verbaux de travail dissimulé* » figurant à la première phrase de l'article L. 243-7-5 du code de la sécurité sociale, dans cette rédaction.

### **I. – Les dispositions contestées**

#### **A. – Objet des dispositions contestées**

##### **1. – La lutte contre le travail dissimulé**

Le travail dissimulé est l'une des infractions de travail illégal énumérées à l'article L. 8211-1 du code du travail<sup>1</sup>. Il est défini aux articles L. 8221-3 et L. 8221-5 du même code et peut se caractériser par la dissimulation d'activité<sup>2</sup> ou la dissimulation d'emploi salarié<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article L. 8211-1 du code du travail prévoit que sont constitutives de travail illégal les infractions de travail dissimulé, de marchandage, de prêt illicite de main-d'œuvre, d'emploi d'étranger sans titre de travail, de cumuls irréguliers d'emplois et de fraude ou fausse déclaration prévues aux articles L. 5124-1 et L. 5429-1.

<sup>2</sup> Il s'agit de l'exercice à but lucratif d'une activité de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou l'accomplissement d'actes de commerce par toute personne qui, se soustrayant intentionnellement à ses obligations, soit n'a pas demandé son immatriculation au répertoire des métiers, soit n'a pas procédé aux déclarations

\* Les infractions de travail dissimulé sont recherchées et constatées par les agents mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du code du travail, c'est-à-dire les inspecteurs et contrôleurs du travail, les officiers et agents de police judiciaire, les agents des impôts et des douanes, les agents des organismes de sécurité sociale et des caisses de mutualité sociale agricole, les administrateurs et les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, les fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile, les fonctionnaires ou agents de l'État chargés du contrôle des transports terrestres ainsi que les agents de Pôle emploi.

Pour mener cette mission, les agents de contrôle disposent de prérogatives définies aux articles L. 8271-2 et suivants du code du travail<sup>4</sup>.

L'article L. 8271-8 du code du travail prévoit que ces agents constatent les infractions aux interdictions du travail dissimulé « *au moyen de procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire* » et que « *Ces procès-verbaux sont transmis directement au procureur de la République* ».

\* Les infractions de travail dissimulé sont passibles de sanctions pénales prévues aux articles L. 8224-1 à L. 8224-6 du code du travail. Leur constatation peut également donner lieu à des sanctions administratives prévues aux articles L. 8272-1 et suivants du même code<sup>5</sup>.

Par ailleurs, la constatation d'un travail dissimulé entraîne le redressement des cotisations et contributions sociales éludées. Ce redressement s'accompagne alors de la privation des réductions ou exonérations, d'une majoration desdites cotisations ou contributions ainsi que de l'annulation de certaines réductions ou exonérations.

L'article L. 242-1-1 du CSS prévoit ainsi 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

---

qui doivent être faites aux organismes de protection sociale ou à l'administration fiscale en vertu des dispositions légales en vigueur.

<sup>3</sup> Cette dissimulation consiste pour un employeur à se soustraire, notamment, à la déclaration préalable à l'embauche, à la délivrance du bulletin de paie, ou aux déclarations relatives aux salaires ou aux cotisations sociales assises sur ceux-ci auprès des organismes de recouvrement des contributions et cotisations sociales ou de l'administration fiscale.

<sup>4</sup> Il s'agit notamment du droit d'obtenir présentation ou copie de certains documents, de droits de communication auprès de divers organismes ou d'audition de certaines personnes.

<sup>5</sup> L'autorité administrative compétente peut ainsi refuser l'octroi de certaines aides publiques en matière d'emploi, de formation professionnelle et de culture et décider la fermeture temporaire de l'établissement.

réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale ou de minoration de l'assiette de ces cotisations.

L'article L. 243-7-7 du même code prévoit que le montant du redressement des cotisations et contributions sociales mis en recouvrement est majoré de 25 % en cas de constat d'infraction de travail dissimulé.

Enfin, le deuxième alinéa de l'article L. 133-4-2 du même code prévoit que lorsque l'infraction de travail dissimulé est constatée, l'organisme de recouvrement procède, dans la limite de la prescription applicable en matière de travail dissimulé, à l'annulation des réductions ou exonérations de cotisations ou contributions qui ont été pratiquées.

\* Afin de lutter plus efficacement contre le travail dissimulé, le législateur a décidé de favoriser les échanges d'informations entre les différents acteurs du contrôle, et notamment les échanges en faveur des organismes chargés du recouvrement des cotisations et contributions sociales<sup>6</sup>.

Ainsi, l'article L. 114-16 du CSS<sup>7</sup> habilite l'autorité judiciaire 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<sup>8</sup>.

L'article L. 8271-8-1 du code du travail, repris à l'article L. 8271-6-4 du même code à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>9</sup>, prévoit que les agents chargés du contrôle du

---

<sup>6</sup> En effet, dès lors que les différents organismes chargés du contrôle sont juridiquement indépendants et que leurs agents sont soumis au secret professionnel, la répression du travail dissimulé aurait pu être entravée.

<sup>7</sup> Article L. 114-16 du CSS, dans sa rédaction issue de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006. Cet article constitue la reprise de l'ancien article L. 243-13-1 du CSS. La LFSS de 2006 a simplement élargi la liste des bénéficiaires de ces informations.

<sup>8</sup> Qu'il s'agisse d'une instance civile ou commerciale ou d'une information criminelle ou correctionnelle même terminée par un non-lieu. Dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017, cette habilitation à communiquer est ouverte « à l'occasion de toute procédure judiciaire ».

<sup>9</sup> L'article L. 8271-8-1 du code du travail est issu de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 et prévoyait la transmission des procès-verbaux d'infraction de travail dissimulé. Auparavant, il appartenait à ces organismes de recouvrement de faire une demande écrite afin d'obtenir communication de tous renseignements et documents permettant de recouvrer les sommes impayées. Cet article a été abrogé par la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017 et ses dispositions reprises à l'article L. 8271-6-4 qui prévoit plus largement la communication automatique à ces organismes des procès-verbaux constatant les infractions constitutives de travail illégal mentionnées aux 1° à 4° de l'article L. 8211-1, c'est-à-dire le travail dissimulé, le marchandage, le prêt illicite de main-d'œuvre et l'emploi d'étranger non autorisé à travailler.

travail dissimulé doivent communiquer leurs procès-verbaux de travail dissimulé aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), aux caisses générales de sécurité sociale, aux caisses d'allocations familiales et aux caisses de mutualité sociale agricole 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* ». Ces dispositions ont ainsi pour objet à la fois de prévoir une transmission automatique des procès-verbaux aux organismes de recouvrement et de donner une base juridique au redressement, sur la base de ces procès-verbaux, des cotisations et contributions éludées à l'occasion d'une infraction de travail dissimulé<sup>10</sup>.

## **2. – Le redressement des cotisations et contributions sociales par l'organisme de recouvrement**

### **a. – Les redressements résultant d'un contrôle ordinaire de l'organisme de recouvrement**

En application de l'article L. 243-7 du CSS, les organismes de recouvrement sont chargés du contrôle de l'application des dispositions du CSS par les employeurs, les travailleurs indépendants ainsi que par toute personne qui verse des cotisations ou contributions. Il s'agit du contrôle ordinaire tendant à vérifier l'assiette, le taux et le calcul des cotisations et contributions sociales.

Le champ des cotisations et contributions inclut, bien entendu, les cotisations sociales mais il s'étend également à certaines impositions de toutes natures, comme la contribution sociale généralisée, dont l'article L. 136-5 du CSS prévoit expressément qu'elle est « *recouvrée par les organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général de sécurité sociale selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables au recouvrement des cotisations au régime général pour la même catégorie de revenus* ».

---

<sup>10</sup> L'exposé des motifs de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 précise ainsi : « *la base juridique des redressements effectués par un organisme de recouvrement sur le fondement des informations figurant dans des procès-verbaux établi par un autre corps de contrôle est fragile [...]. 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 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* » (Exposé des motifs du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, article 68).

Les règles applicables à ces opérations de contrôle sont définies aux articles R. 243-59 et suivants du CSS<sup>11</sup>.

Conformément à ces dispositions, tout contrôle doit être précédé d'un avis adressé à l'employeur ou au travailleur indépendant. La personne est informée de la procédure de contrôle et des droits dont elle dispose pendant son déroulement et à son issue. La personne contrôlée a la possibilité de se faire assister par un conseil de son choix. À l'issue du contrôle, les inspecteurs du recouvrement communiquent au cotisant contrôlé un document (dénommé « *lettre d'observations* », depuis le 11 juillet 2016) mentionnant l'objet du contrôle, les documents consultés, la période vérifiée et la date de la fin du contrôle. Ce document mentionne, s'il y a lieu, les observations faites au cours du contrôle, assorties de l'indication de la nature, du mode de calcul et du montant des redressements envisagés.

La personne contrôlée dispose d'un délai de trente jours pour répondre à ces observations et a, pour ce faire, la faculté de se faire assister d'un conseil de son choix. Si elle répond dans ce délai, la mise en recouvrement des cotisations, des majorations et pénalités faisant l'objet du redressement ne peut intervenir avant que l'inspecteur du recouvrement y ait lui-même répondu.

#### **b. – Les redressements consécutifs au constat d'une infraction de travail dissimulé (les dispositions contestées)**

\* Le constat d'une infraction de travail dissimulé peut survenir à l'occasion d'un contrôle ordinaire diligenté par un organisme de recouvrement. Les redressements en résultant sont alors soumis à la procédure précédemment décrite<sup>12</sup>.

Hors ce cas, les redressements consécutifs à une infraction de travail dissimulé peuvent résulter soit de la mise en œuvre par les organismes de recouvrement eux-mêmes d'une procédure, fondée sur les articles L. 8271-1 et suivants du code du travail<sup>13</sup>, ayant pour objet particulier la recherche et la constatation de telles infractions, soit, et c'est l'objet des dispositions renvoyées de l'article L. 243-7-5

---

<sup>11</sup> Sur la période d'application de la disposition renvoyée, qui court du 19 décembre 2012 au 14 juin 2018, les dispositions de l'article R. 243-59 du CSS ont connu six versions différentes. La présentation qui en est faite ici expose les règles communes à ces six versions. Il est à noter qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, un article L. 243-7-1 A du CSS prévoit qu'à l'issue du contrôle, l'agent chargé du contrôle adresse à la personne contrôlée une lettre mentionnant, s'il y a lieu, les observations constatées au cours du contrôle et engageant la période contradictoire préalable à l'envoi de toute mise en demeure ou avertissement.

<sup>12</sup> Voir en ce sens, Cass. 2<sup>e</sup> civ, 7 juillet 2016 n° 15-16.110 et Cass. 2<sup>e</sup> civ, 7 novembre 2019, n° 18-21.947.

<sup>13</sup> Ces dispositions déterminent les pouvoirs de l'ensemble des agents de contrôle chargés de la recherche et de la constatation des infractions aux interdictions de travail dissimulé au nombre desquels figurent les agents des organismes de sécurité sociale et des caisses de mutualité sociale agricole agréés à cet effet et assermentés.

du CSS, de la transmission de procès-verbaux de travail dissimulé établis par les agents d'autres administrations mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du même code.

En effet, l'article L. 243-7-5 du CSS, issu de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, prévoit que les organismes de recouvrement peuvent procéder au redressement des cotisations et contributions dues, sur la base des informations contenues dans les procès-verbaux de travail dissimulé qui leur sont transmis par les agents mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du code du travail.

Si une telle possibilité résulte également de l'article L. 8271-8-1 du code du travail, repris à l'article L. 8271-6-4 du même code, il ressort des travaux parlementaires que l'adoption de l'article L. 243-7-5 du CSS a eu surtout pour objet de remplacer des dispositions qui conduisaient à ce qu'un redressement fondé sur des procès-verbaux transmis ne soit que forfaitaire<sup>14</sup>.

\* Ces redressements sont soumis à une procédure différente de celle applicable au contrôle ordinaire<sup>15</sup>. Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret n° 2017-1409 du 25 septembre 2017 relatif à l'amélioration des outils de recouvrement en matière de travail dissimulé, la procédure applicable était déterminée à l'article R. 133-8 du CSS.

Ces dispositions prévoyaient que, lorsqu'il ne résulte pas d'un contrôle ordinaire, tout redressement consécutif au constat d'un délit de travail dissimulé est porté à la connaissance de l'employeur ou du travailleur indépendant par un document daté et signé par le directeur de l'organisme de recouvrement. Ce document devait rappeler les références du procès-verbal pour travail dissimulé et préciser la nature, le mode de calcul et le montant des redressements envisagés. Ce document devait également informer l'employeur ou le travailleur indépendant de la faculté de présenter ses observations dans un délai de trente jours et de se faire assister par une personne ou un conseil de son choix. Elles prévoyaient en outre qu'à

---

<sup>14</sup> Le rapporteur devant la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale indiquait ainsi que : « *Les organismes chargés du recouvrement ne peuvent exploiter que de façon restrictive les procès-verbaux de travail dissimulé transmis par les inspecteurs et contrôleurs du travail, les officiers de police judiciaire et les agents des impôts et douanes. En effet, le redressement ne peut être opéré que sur une base forfaitaire, soit 3 500 à 4 000 euros par salarié en situation de travail dissimulé. [...] Il apparaît donc utile de faire en sorte que le redressement puisse être effectué sur la base de ces informations, pour peu qu'elles contiennent des précisions suffisantes sur la période d'emploi et le montant des rémunérations versées au salarié en situation de travail dissimulé. C'est ce à quoi s'emploie le II du présent article, créant un nouvel article L. 243-7-5 du code de la sécurité sociale. Désormais, les organismes de recouvrement pourront procéder au redressement des cotisations et contributions sociales dues sur la base des informations contenues dans les procès-verbaux de travail dissimulé qui leur sont transmis par les agents mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du code du travail* ». M. Gérard Bapt, rapport n° 302 (Assemblée nationale – XIV<sup>e</sup> législature) fait au nom de la commission des affaires sociales, tome I, 17 octobre 2012.

<sup>15</sup> Cass. 2<sup>e</sup> civ., 9 octobre 2014, n° 13-19.493.

l'expiration de ce délai et, en cas d'observations de l'employeur ou du travailleur indépendant, après lui avoir confirmé le montant des sommes à recouvrer, le directeur de l'organisme de recouvrement mettait en recouvrement les sommes dues selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables au recouvrement des cotisations de sécurité sociale.

Depuis l'entrée en vigueur du décret du 25 septembre 2017 précitée, la procédure est déterminée au paragraphe III de l'article R. 243-59 du CSS prévoyant qu'il est adressé à la personne une lettre d'observations indiquant l'objet du contrôle réalisé par les agents mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du code du travail, les documents consultés, la période vérifiée, le cas échéant, la date de la fin du contrôle et les observations faites au cours de celui-ci. La lettre d'observations mentionne, outre la référence du procès-verbal de travail dissimulé, les faits constatés par les agents de contrôle.

Les mêmes dispositions prévoient également que les observations sont motivées par chef de redressement et qu'elles comprennent les considérations de droit et de fait qui constituent leur fondement et, le cas échéant, l'indication du montant des assiettes correspondant, ainsi que, pour les cotisations et contributions sociales, l'indication du mode de calcul et du montant des redressements et des éventuelles majorations et pénalités. Enfin, à compter de la réception de la lettre d'observations, qui mentionne la possibilité de se faire assister d'un conseil de son choix, la personne contrôlée dispose d'un délai de trente jours pour y répondre. Lorsque la personne contrôlée répond avant la fin du délai imparti, l'agent chargé du contrôle est tenu de répondre. Chaque observation exprimée de manière circonstanciée par la personne contrôlée fait l'objet d'une réponse motivée. Cette réponse détaille, par motif de redressement, les montants qui, le cas échéant, ne sont pas retenus et les redressements qui demeurent envisagés.

### **c. – La jurisprudence de la Cour de cassation relative au respect du principe du contradictoire dans les procédures de redressement**

La Cour de cassation opère un contrôle rigoureux des règles de procédure. Par exemple, la Cour s'assure que le contenu de la lettre d'observations envoyée au cotisant contrôlé respecte les exigences fixées par l'article R. 243-59 du CSS<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Voir, par exemple, l'arrêt Cass. 2<sup>e</sup> civ, 3 avril 2014, n° 13-11.516 dans lequel la Cour annule un redressement au motif que la lettre d'observations ne comportait pas la mention de la faculté pour la personne contrôlée de se faire assister par un conseil de son choix pour présenter une réponse à la lettre d'observations.

De la même façon, si elle n'exige pas la communication intégrale à l'employeur du rapport complet de l'inspecteur du recouvrement et de toutes ses annexes, elle s'assure « *qu'il ressort des observations de l'inspecteur que les erreurs reprochées à la société étaient parfaitement expliquées, que le montant des sommes réintégrées ainsi que les taux appliqués et les cotisations redressées étaient précisés, de sorte que la société connaissait les causes, les périodes, les bases ainsi que le montant des redressements opérés ; que l'arrêt retient, par motifs propres, que, pour chaque chef de redressement, la lettre d'observations permettait, indépendamment de ses annexes, à la société de connaître la nature, le mode de calcul et le montant des redressements opérés* »<sup>17</sup>.

De la même façon, la Cour a pu juger au visa de l'article R. 243-59 du CSS<sup>18</sup>, que l'Urssaf n'est pas tenue de joindre à la lettre d'observations envoyée au cotisant contrôlé le procès-verbal établi par un contrôleur du travail constatant le délit de travail dissimulé à l'origine du redressement litigieux<sup>19</sup>.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

La société Route destination voyages avait fait l'objet d'un contrôle par la police aux frontières à l'occasion duquel avaient été constatées des infractions de travail dissimulé par un procès-verbal de mai 2013, qui avait été transmis au procureur de la République et à l'Urssaf du Nord – Pas-de-Calais.

Par une lettre d'observations du 5 septembre 2013, l'Urssaf avait notifié à cette société un redressement de cotisations portant sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 15 mai 2013, fondé sur ce procès-verbal de constat de travail dissimulé. À la suite des observations présentées par la société le 27 septembre 2013, l'Urssaf avait maintenu les redressements par un courrier du 23 octobre et, par une lettre du 12 novembre 2013, l'avait mise en demeure de payer la somme de 4 070 285 euros.

Après avoir vainement saisi la commission de recours amiable, la société requérante avait contesté ce redressement devant le tribunal des affaires de la sécurité sociale de Boulogne-sur-Mer qui, par un jugement du 8 janvier 2016, avait prononcé la nullité de la procédure menée par l'Urssaf. Cette dernière avait interjeté appel devant la cour d'appel d'Amiens qui, par un arrêt du 26 septembre

---

<sup>17</sup> Cass. 2<sup>e</sup> civ., 16 février 2012, n° 11-12.166, publié au *Bulletin*, voir également Cass. 2<sup>e</sup> civ., 5 novembre 2015, n° 14-23282.

<sup>18</sup> Dans sa rédaction applicable en 2010, c'est-à-dire pour les procédures ordinaires.

<sup>19</sup> Cass. 2<sup>e</sup> civ. 14 février 2019, n° 18-12.150.

2019, avait infirmé le jugement et, statuant à nouveau, confirmé une partie des redressements.

L'Urssaf avait formé un pourvoi en cassation à l'occasion duquel la société requérante avait soulevé une QPC contre l'article L. 243-7-5 du CSS. Par l'arrêt précité du 10 septembre 2020, la Cour de cassation l'avait renvoyée au Conseil constitutionnel au motif que : « *Le redressement des cotisations et contributions sociales par les organismes de recouvrement sur la base des informations contenues dans les procès-verbaux de travail dissimulé qui leur sont adressés par les agents mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du code du travail, expose le cotisant d'une part, à la privation, pour les rémunérations en litige, de toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale ou de minoration de leur assiette, d'autre part, à l'application de majorations spécifiques s'ajoutant aux majorations de retard déjà dues, sans que l'article L. 243-7-5 du code de la sécurité sociale ne prévoie la communication, au cotisant, du procès-verbal sur lequel se fondent les organismes de recouvrement pour procéder à ce redressement sur la base des informations qu'il contient* ».

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – Les questions préalables**

\* La société requérante faisait valoir que les dispositions renvoyées, telles qu'interprétées par une jurisprudence constante de la Cour de cassation, méconnaissaient les droits de la défense et le principe du contradictoire au motif qu'elles autorisaient les organismes de recouvrement à procéder au redressement de cotisations et contributions sociales sur la base de procès-verbaux de travail dissimulé sans que ces procès-verbaux soient préalablement communiqués aux personnes faisant l'objet du redressement.

La société requérante faisait également grief à ces dispositions d'instituer une différence de traitement injustifiée entre les personnes faisant l'objet d'un redressement selon que le procès-verbal de travail dissimulé sur la base duquel ce redressement est fondé donne lieu ou non à des poursuites pénales. Seule la personne poursuivie pénalement pourrait, conformément aux règles de la procédure pénale, obtenir la communication de ce procès-verbal. Pour ce motif, ces dispositions étaient dénoncées comme contraires au principe d'égalité devant la justice.

Au regard de ces griefs, qui consistaient exclusivement à critiquer l'absence de

toute obligation pour les organismes de recouvrement de communiquer, lors d'un redressement de cotisations, les procès-verbaux de travail dissimulé sur lesquels ils se fondent, le Conseil constitutionnel a décidé de restreindre le champ de la QPC aux mots « *sur la base des informations contenues dans les procès-verbaux de travail dissimulé* » figurant à la première phrase de l'article L. 243-7-5 du code de la sécurité sociale.

\* Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a rejeté les conclusions aux fins de non-lieu présentées par l'Urssaf du Nord – Pas-de-Calais, selon laquelle la QPC était irrecevable au motif qu'elle portait en réalité non sur les dispositions législatives de l'article L. 243-7-5 du CSS mais sur l'interprétation des dispositions réglementaires de l'article R. 243-59 du CSS qui détermine la procédure contradictoire applicable aux redressements de cotisations et contributions sociales.

Le Conseil constitutionnel a jugé que cette « *argumentation n'est pas de nature à remettre en cause la recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité dont le Conseil constitutionnel est saisi, telle que renvoyée par la Cour de cassation* » (paragr. 4). Le Conseil ne pouvait en effet prendre en compte au stade de la recevabilité de la QPC l'argumentation des requérants qui tendait en réalité davantage à mettre en cause le choix par la requérante de la disposition qui recelait l'inconstitutionnalité. Il y avait bien lieu d'examiner la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions législatives qui lui avaient été renvoyées par la Cour de cassation.

## **B. – La jurisprudence constitutionnelle relative au respect des droits de la défense et au principe du contradictoire**

\* Le principe du respect des droits de la défense a d'abord été qualifié par le Conseil de principe fondamental reconnu par les lois de la République<sup>20</sup>, avant d'être rattaché, en 2006<sup>21</sup>, à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il a pour corollaire le principe du caractère contradictoire de la procédure et fait partie, avec le droit à un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable, des droits constitutionnels processuels qui découlent de la

---

<sup>20</sup> Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 89-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 29.

<sup>21</sup> Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

garantie des droits<sup>22</sup>.

D'une part, le Conseil juge que ce principe s'applique « à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle »<sup>23</sup>. Ainsi, le Conseil a jugé cette exigence applicable, par exemple, à la pénalité prononcée par le directeur d'un organisme local d'assurance maladie à l'encontre de professionnels de santé<sup>24</sup> ou à la mesure de suspension du versement des allocations familiales et du complément familial prise, à titre de sanction, par le président du conseil général<sup>25</sup>.

D'autre part, le Conseil affirme avec constance que l'article 16 de la Déclaration de 1789 « implique 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 »<sup>26</sup>.

\* Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a admis à plusieurs reprises que le législateur ne rappelle pas expressément l'application de ce principe.

Dans la décision du 22 avril 1997, le Conseil a ainsi jugé « que le principe constitutionnel des droits de la défense s'impose à l'autorité administrative, sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence ; qu'en l'espèce les mesures de retrait de la carte de séjour ou de la carte de résident revêtant le caractère de sanction, il incombera à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de respecter les droits de la défense »<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Décisions 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, et n° 2011-168 QPC du 30 septembre 2011, *M. Samir A. (Maintien en détention lors de la correctionnalisation en cours d'instruction)*, cons. 4.

<sup>23</sup> Décisions n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, cons. 56 et n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 48. Plus récemment n° 2019-798 QPC du 26 juillet 2019, *M. Windy B. (Compétence de l'agence française de lutte contre le dopage pour prononcer des sanctions disciplinaires à l'égard des personnes non licenciées)*, paragr. 5.

<sup>24</sup> Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, *Loi relative à l'assurance maladie*.

<sup>25</sup> Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*.

<sup>26</sup> Décisions n° 2010-69 QPC du 26 novembre 2010, *M. Claude F. (Communication d'informations en matière sociale)*, cons. 4 ; n° 2019-781 QPC du 10 mai 2019, *M. Grégory M. (Sanctions disciplinaires au sein de l'administration pénitentiaire)*, paragr. 4.

<sup>27</sup> Décisions n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 32. Voir également la décision n° 97-395 DC du 30 septembre 1997, *Loi de finances pour 1998*, cons. 38, pour des sanctions de manquements aux règles de facturation ou la décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 15, pour une affirmation selon laquelle « il appartiendra cependant au pouvoir réglementaire, comme aux autorités juridictionnelles, dans l'application des sanctions de suspension, de perte ou de reversement de l'aide, de veiller au respect des garanties constitutionnelles, notamment quant aux droits de la défense ».

Il a ensuite jugé plus largement que « *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* »<sup>28</sup>.

Le Conseil constitutionnel en déduit que des dispositions législatives qui, bien qu'instituant des sanctions, restent muettes sur l'application des droits de la défense et en particulier du principe du contradictoire, n'encourent aucun grief du fait de ce silence.

Enfin, plus récemment, dans sa décision n° 2016-619 QPC du 16 mars 2017<sup>29</sup> relative à la sanction du défaut de remboursement des fonds versés au profit d'actions de formation professionnelle continue n'ayant pas été exécutées, le Conseil était notamment saisi d'un grief tiré de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant les droits de la défense. Avant de juger que le moyen manquait en fait dès lors que le législateur avait organisé une procédure contradictoire préalable au prononcé de cette sanction, le Conseil a rappelé sa formule selon laquelle ce principe s'impose aux autorités disposant d'un pouvoir de sanction sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence.

Évidemment, pour rejeter un grief dénonçant l'absence de procédure contradictoire, le Conseil constitutionnel peut s'appuyer, lorsqu'elles existent, sur des dispositions législatives qui organisent une telle procédure contradictoire, plutôt que de s'en remettre exclusivement à cette garantie constitutionnelle à portée générale. Ainsi, dans sa décision du 30 mars 2006, il a relevé que « *en vertu des dispositions combinées de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1979 [...] et de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 [...], la décision du président du conseil général de faire suspendre le versement des allocations familiales et du complément familial n'interviendra qu'après que les parents ou le représentant légal du mineur auront été mis à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, à leur demande, des observations orales, en se faisant assister par un conseil ou représenter par un mandataire de leur choix ; que, dès lors, le grief tiré d'une violation des droits de la défense manque en fait* »<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Voir par exemple la décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, *M. Stéphane R. et autres (Cour de discipline budgétaire et financière)*, cons. 17.

<sup>29</sup> 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)*, cons. 9.

<sup>30</sup> Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 38. Cf., également, décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 53 à 56 ; décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, *Loi relative à l'assurance maladie*, cons. 27 ; décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, *Loi relative à la consommation*, cons. 69 ; décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, paragr. 65.

À l'inverse, lorsque le législateur restreint lui-même l'application des droits de la défense ou du principe du contradictoire, le Conseil contrôle ces restrictions. Ainsi, dans sa décision n° 2019-781 QPC du 10 mai 2019, le Conseil a censuré des dispositions privant les agents des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, poursuivis à titre disciplinaire pour avoir enfreint l'interdiction du droit de grève, du bénéfice des garanties disciplinaires. Le Conseil a jugé que « *en prévoyant que cette sanction peut être prononcée "en dehors des garanties disciplinaires", le législateur a méconnu le principe du contradictoire* »<sup>31</sup>.

En définitive, pour le contrôle d'un grief tiré de la méconnaissance du principe du contradictoire dirigé contre des dispositions prévoyant une sanction, le Conseil constitutionnel déduit du silence du législateur l'application de ce principe à la procédure de sanction et, le cas échéant, contrôle les dispositions relatives à l'exercice de ce droit lorsque le législateur les a lui-même prévues.

\* Enfin, déjà sous l'angle du respect des droits de la défense et du respect du principe du contradictoire, le Conseil constitutionnel a eu à connaître d'une disposition très proche de celle présentement renvoyée.

En effet, dans sa décision n° 2010-69 QPC, le Conseil était saisi de l'article L. 8271-8-1 du code du travail qui prévoyait la communication des procès-verbaux de travail dissimulé aux organismes de recouvrement des cotisations afin que ceux-ci procèdent aux recouvrements dus, sur la base des informations contenues dans lesdits procès-verbaux<sup>32</sup>.

Le Conseil a jugé implicitement que ces dispositions instituaient une sanction ayant le caractère d'une punition et explicitement qu'elles « *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 ; qu'elles n'ont pas pour effet de faire obstacle à l'application des dispositions législatives ou réglementaires instituant une procédure contradictoire en cas de redressement de*

---

<sup>31</sup> Décision n° 2019-781 QPC du 10 mai 2019, *M. Grégory M. (Sanctions disciplinaires au sein de l'administration pénitentiaire)*, paragr. 5. Voir également pour des décisions plus anciennes, voir les décisions n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, cons. 89 et n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, cons. 57.

<sup>32</sup> Décision n° 2010-69 QPC du 26 novembre 2010, *M. Claude F. (Communication d'informations en matière sociale)*.

*l'assiette de ces cotisations ou contributions après constatation du délit de travail dissimulé »<sup>33</sup>.*

Le commentaire de cette décision précise, à cet égard, que « *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* » et qu'« *Il appartient donc au juge ordinaire, qui peut être saisi, de suppléer, le cas échéant, l'insuffisance des textes* ».

Cette délimitation du domaine législatif se retrouve en matière de déclassement. Ainsi, dans sa décision n° 85-142 L, le Conseil s'est prononcé sur la nature juridique des dispositions de l'article L. 403 du CSS qui avaient pour objet de préciser les règles qui mettent en application le principe du contradictoire dans une procédure disciplinaire. Il a jugé que « *si le caractère contradictoire de la procédure est de nature législative, les dispositions mettant en application ce principe dans une procédure disciplinaire sont de nature réglementaire* »<sup>34</sup>.

### **C. – L'application à l'espèce**

La décision commentée s'inscrit dans le droit fil de la décision n° 2010-69 QPC du 26 novembre 2010 précitée.

À cet égard, il convient de relever que les dispositions contestées en l'espèce présentaient une grande similarité avec l'article L. 8271-8-1 du CSS que le Conseil avait déclaré conforme à la Constitution dans cette décision.

Après avoir cité l'article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel s'est inscrit dans la continuité de ce qui a été jugé par certaines décisions précitées, tout en le restreignant au principe du contradictoire, en indiquant que « *Le principe du contradictoire s'impose aux autorités disposant d'un pouvoir de sanction sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence* » (paragr. 5).

Ensuite, en contrôlant les dispositions contestées sous l'angle des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789, en particulier du principe du contradictoire, le Conseil constitutionnel a implicitement jugé, comme il l'avait déjà fait dans sa

---

<sup>33</sup> Décision n° 2010-69 QPC précitée, cons. 5.

<sup>34</sup> Décision n° 85-142 L du 13 novembre 1985, *Nature juridique de dispositions contenues dans des textes relatifs à la sécurité sociale*, cons. 11.

décision du 26 novembre 2010 précitée, que les redressements fondés sur des informations contenues dans les procès-verbaux de travail dissimulé constituaient une sanction ayant le caractère d'une punition. En effet, le redressement opéré par l'organisme de recouvrement s'accompagne de majorations spécifiques, de la privation du bénéfice d'exonérations et de l'annulation d'exonérations appliquées.

Enfin, comme il l'avait fait dans cette même décision, le Conseil constitutionnel s'est appuyé sur le caractère limité de l'objet des dispositions critiquées pour juger qu'elles ne méconnaissaient pas le principe du contradictoire résultant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. En effet, leur seul objet est de permettre aux organismes de protection sociale et de recouvrement des cotisations et contributions sociales de procéder à des redressements sur la base des informations contenues dans les procès-verbaux de travail dissimulé qui leur sont transmis par les agents d'autres organismes de contrôle. Ces dispositions, qui sont parfaitement silencieuses sur le caractère contradictoire de la procédure, n'ont donc ni pour objet ni pour effet de restreindre ou d'exclure le principe du contradictoire. En outre, aucune jurisprudence de la Cour de cassation n'a interprété ces dispositions comme limitant le principe du contradictoire, la Cour se contentant de constater que ces dispositions ne prévoient pas l'obligation de communiquer le procès-verbal sur lequel se fondent les organismes de recouvrement. Dès lors, le Conseil a jugé que les dispositions contestées « *n'ont, ni par elles-mêmes ni en raison de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante leur aurait conférée, pour objet ou pour effet de faire obstacle à l'application des dispositions législatives ou réglementaires instituant une procédure contradictoire en cas de redressement de ces cotisations ou contributions après constatation des faits de travail dissimulé* » (paragr. 6).

Le Conseil constitutionnel a donc écarté le grief tiré d'une méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (paragr. 7).

Les dispositions contestées ne méconnaissant ni le principe d'égalité devant la justice ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil a conclu à leur conformité à la Constitution (même paragr.).