

Décision n° 2011-127 QPC du 6 mai 2011

Consorts C.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 mars 2011 par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 8° de l'article L. 412-8 et du 2° de l'article L. 413-12 du code de la sécurité sociale (CSS).

Dans sa décision n° 2011-127 QPC du 6 mai 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution sous une réserve.

I. – Les dispositions contestées

Les marins sont soumis à un régime spécial de sécurité sociale organisé par le décret-loi du 17 juin 1938¹ et géré par l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM). L'objet premier des deux règles contestées par la présente QPC est de fixer l'étendue du champ d'application de certaines dispositions du régime général, qui sont également applicables aux marins, par rapport à ce régime particulier.

Ainsi, selon le 8° de l'article L. 412-8 du CSS, outre les personnes mentionnées à l'article L. 412-2, bénéficient des dispositions du livre IV du même code, sous réserve des prescriptions spéciales du décret en Conseil d'État, « *les personnes mentionnées à l'article 2 du décret-loi du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins pour les accidents du travail et les maladies professionnelles survenus en dehors de l'exécution du contrat d'engagement maritime* ». En vertu du 2° de l'article L. 413-12 du même code, il n'est pas dérogé aux dispositions législatives et réglementaires concernant les pensions « *des personnes mentionnées à l'article 2 du décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins* ».

Le 8° de l'article L. 412-8 du CSS (première disposition contestée) est issu du décret n° 46-2959 du 31 décembre 1946 (article 9). Le décret n° 85-1353 du 17 décembre 1985 ayant institué la partie législative du nouveau CSS a offert la

¹ Relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins.

place qui est désormais la sienne à cette disposition². Enfin, la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987³ a donné force de loi aux dispositions contenues dans la partie législative du code tel qu'il était annexé au décret précité de 1985. Le 2° de l'article L. 413-12 du CSS (deuxième disposition contestée) est, quant à lui, la reprise de l'article 417 de l'ancien CSS, issu du décret n° 56-1279 du 10 décembre 1956⁴. De la même façon que pour la précédente disposition, le décret du 17 décembre 1985 a procédé à la codification de cette disposition et la loi du 30 juillet 1987 lui a donné force de loi. Il ne fait, par conséquent, aucun doute qu'en dépit de leur commune origine réglementaire, les deux dispositions contestées ont bien valeur législative depuis 1987.

En contestant la conformité à la Constitution de ces deux dispositions législatives, les requérants invitaient le Conseil constitutionnel à se prononcer sur l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles dont sont victimes les marins, spécialement en cas de faute inexcusable commise par leur employeur ou ses préposés. Les requérants demandaient également le renvoi de l'article 20 du décret-loi précité du 17 juin 1938, ce que la Cour de cassation a refusé au juste motif que ce texte a, pour sa part, valeur réglementaire⁵.

À l'évidence, la présente affaire rappelait la décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010 (*Époux L.*) par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions du *régime général* de la sécurité sociale applicables aux accidents du travail et maladies professionnelles, *sous réserve que le salarié puisse obtenir l'indemnisation des préjudices non couverts par les dispositions du code de la sécurité sociale (livre IV) lorsque l'employeur a commis une faute inexcusable*. Avant cette décision, la faute inexcusable commise par l'employeur ou ses préposés permettait seulement d'obtenir, en droit commun, une meilleure indemnisation (majoration de la rente allouée et indemnisation de chefs supplémentaires de préjudice), mais cette indemnisation complémentaire excluait encore l'indemnisation de certains préjudices subis.

Or, le *régime spécial* applicable aux marins est, sur ce point, moins favorable au salarié victime que le régime général, même antérieur à la décision du Conseil

² Notons que celle-ci n'avait pas été intégrée dans l'ancien CSS, sans toutefois être abrogée par le décret du 10 décembre 1956 ayant institué cet ancien code. Le décret du 17 décembre 1985 a abrogé celui du 31 décembre 1946 et a, cette fois, codifié dans le nouveau code la disposition aujourd'hui contestée.

³ Loi portant diverses mesures d'ordre social, article 1^{er}.

⁴ Décret portant codification des textes législatifs concernant la sécurité sociale.

⁵ Le décret-loi du 17 juin 1938 avait certes été modifié par la loi n° 48-1469 du 22 septembre 1948 portant réforme du régime des pensions des marins français du commerce et de la pêche (notamment en son article 20). Mais il a, depuis lors, toujours été modifié par décret. Voir, en dernier lieu, les décrets n°s 99-542 du 28 juin 1999 (modifiant notamment l'article 20 du décret-loi de 1938), 2001-765 du 28 août 2001, 2002-1272 du 18 octobre 2002, 2003-189 du 5 mars 2003, 2004-1097 du 12 octobre 2004, 2004-1104 du 13 octobre 2004 et 2009-1286 du 23 octobre 2009.

constitutionnel du 18 juin 2010. Aucune pension majorée ou indemnité complémentaire n'est en effet prévue au profit des marins en cas de faute inexcusable de leur employeur, dès lors que le dommage est survenu en mer.

L'article L. 412-8 soumet en effet les marins au droit commun des accidents du travail et maladies professionnelles dès lors que ces événements sont « *survenus en dehors de l'exécution du contrat d'engagement maritime* ». Il faut par conséquent distinguer selon que l'accident s'est produit en mer ou à l'occasion d'opérations effectuées à terre. Dans le premier cas, les marins sont soumis au régime spécial du décret-loi de 1938 ; dans le second, ils relèvent du régime général institué par le livre IV du CSS.

Par ailleurs, l'article L. 413-12 prévoit, en ce qui concerne les pensions qui peuvent être versées aux marins, que le CSS (régime général) ne déroge pas aux dispositions spéciales du décret-loi de 1938. Quoique sa rédaction puisse prêter à discussion, l'objet de la disposition contestée est donc bien de *préserver la spécificité du régime spécial des marins* en matière de pension. C'est au reste l'interprétation retenue par la jurisprudence constante de la Cour de cassation. Dans un arrêt du 23 mars 2004⁶, la deuxième chambre civile juge en effet : « *Vu l'article L. 413-12, 2° du code de la sécurité sociale, ensemble l'article 20, alinéa 1^{er}, du décret-loi du 17 juin 1938 modifié par le décret du 28 janvier 1956 ; Attendu, selon le premier de ces textes, qu'il n'est pas dérogé aux dispositions réglementaires et législatives concernant les pensions, notamment, des personnes visées à l'article 2 du décret du 17 juin 1938 relatif au régime d'assurance des marins ; que, dès lors, sont seules applicables à tous les bénéficiaires des prestations du régime social des gens de mer les dispositions de leur régime spécial, lequel ne prévoit aucun recours contre l'armateur en raison de sa faute inexcusable.* »

La formule finale de cet arrêt – mentionné dans les visas de la décision du Conseil constitutionnel – montre que la dichotomie instituée par la première disposition contestée (en fonction du lieu sur lequel survient l'accident, en mer ou sur terre) est très importante au regard des effets que lui attache la seconde disposition contestée. De deux choses l'une : soit l'accident est survenu sur terre et l'application du régime général permet une indemnisation plus étendue en cas de faute inexcusable de l'employeur ; soit l'accident est survenu en mer et, par son silence, le régime spécial alors applicable exclut, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, le recours spécifique lié à la faute inexcusable de l'employeur.

⁶ Inédit, pourvoi n° 02-14142.

II. – La conformité à la Constitution

Les requérants contestaient la conformité à la Constitution de ces dispositions tant au regard du principe d'égalité qu'au regard du principe de responsabilité. Le Conseil constitutionnel a écarté le grief fondé sur le principe d'égalité et a formulé une réserve en application du principe de responsabilité.

Au préalable, le juge constitutionnel a rappelé « *qu'en posant une question prioritaire de constitutionnalité, tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à la disposition législative contestée* » (cons. 5)⁷. Or, il résulte de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation, amorcée dès 1979⁸, sur les dispositions contestées, que « *sont seules applicables à tous les bénéficiaires des prestations du régime social des gens de mer les dispositions de leur régime spécial, lequel ne prévoit aucun recours contre l'armateur en raison de sa faute inexcusable* » (cons. 4).

C'est au regard de cette solution bien établie que le Conseil constitutionnel a fait spécialement application du principe de responsabilité pour fonder une réserve d'interprétation.

A. – Le principe d'égalité

Comme on l'a vu, le décret-loi du 17 juin 1938 soumet les marins à un régime spécial de sécurité sociale en ce qui concerne l'indemnisation des accidents du travail et maladies professionnelles. La question était ainsi posée de savoir si, *en lui-même*, ce traitement dérogatoire au régime général de la sécurité sociale constituait une atteinte au principe d'égalité.

Le Conseil constitutionnel rappelle, dans un premier temps, « *qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse" ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (cons. 6).

⁷ Voir en premier lieu décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B.* (Adoption au sein d'un couple non marié), cons. 2 *in fine* ; et, en dernier lieu, décision n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011, *M. Ismaël A* (recours devant la Cour nationale du droit d'asile), cons. 9.

⁸ Cour de cassation, chambre sociale, 16 mai 1979 n°s : 78-13223, 78-14060, 78-14061, 78-14062 et 77-12855 (bulletin, n° 721). Voir aussi R. Achard, « De la faute lourde ou inexcusable de l'armateur français en matière d'accident du travail maritime », *Droit maritime français* 1977, pp. 631 et s. et pp. 695 et s.

Le juge constitutionnel estime, dans un second temps, « *qu'eu égard aux conditions particulières dans lesquelles les marins exercent leurs fonctions et aux risques auxquels ils sont exposés, il était loisible au législateur de prévoir que l'indemnisation des marins victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles serait soumise à des dispositions particulières dérogeant aux dispositions de droit commun prévues, en cette matière, par le code de la sécurité sociale* » (cons. 8).

Le principe de la différence de traitement entre les marins et les salariés relevant du régime général de la sécurité sociale repose en effet sur une différence de situation qui résulte des conditions d'exercice particulières et des risques du milieu maritime. Ainsi, de manière très logique, le 8° de l'article L. 412-8 du CSS soumet les marins au régime général dès lors que l'activité s'exerce à terre. En elle-même, l'existence d'un régime dérogatoire ne porte donc pas atteinte au principe constitutionnel d'égalité.

B. – Le principe de responsabilité

En 1982, le Conseil constitutionnel a décidé que, « *nul n'ayant le droit de nuire à autrui, en principe tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* »⁹. Conférant ainsi une portée constitutionnelle au principe énoncé par l'article 1382 du code civil, le Conseil a plus récemment jugé que « *l'affirmation de la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre l'exigence constitutionnelle posée par l'article 4 de la Déclaration de 1789, dont il résulte que tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* »¹⁰.

Ce principe n'est pas absolu, dans la mesure où il « *ne fait pas obstacle à ce que, en certaines matières, pour un motif d'intérêt général, le législateur aménage les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée* »¹¹. La jurisprudence la plus récente du Conseil constitutionnel apporte toutefois à cette règle une importante exception : si le législateur peut, pour un motif d'intérêt général, prévoir des exclusions ou limitations au principe de responsabilité, c'est à la « *condition qu'il n'en résulte une atteinte disproportionnée ni aux droits des victimes d'actes fautifs ni au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789* »¹².

⁹ Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, *Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel*, cons. 3.

¹⁰ Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, *Loi relative au Pacs*, cons. 70.

¹¹ Décision n° 2005-522 DC du 22 juillet 2005, *Loi de sauvegarde des entreprises*, cons. 10.

¹² Décisions n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Vivianne L.*, cons. 11 et n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*, cons. 4.

L'ensemble de ces principes, déjà mis en œuvre, dans les mêmes termes, par la décision n° 2010-8 QPC précitée au sujet de la faute inexcusable de l'employeur dans le régime général de la sécurité sociale, est rappelé par la présente décision (cons. 7).

L'originalité du droit de la sécurité sociale consiste à mutualiser les risques en instaurant une réparation forfaitaire des préjudices *via* l'octroi d'une pension, ce système excluant corrélativement, en principe, toute action en responsabilité dirigée contre l'employeur. Dans sa décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, le Conseil constitutionnel a jugé ce mécanisme conforme à la Constitution dans l'hypothèse où l'accident est dû à la *faute simple* de l'employeur : « *En l'absence de faute inexcusable de l'employeur, la réparation forfaitaire de la perte de salaire ou de l'incapacité, l'exclusion de certains préjudices et l'impossibilité, pour la victime ou ses ayants droit, d'agir contre l'employeur, n'instituent pas des restrictions disproportionnées par rapport aux objectifs d'intérêt général poursuivis* » (cons. 16 *in fine*). Dans la présente affaire, ce caractère forfaitaire de la réparation de certains préjudices n'était pas contesté.

Par la même décision du 18 juin 2010, le Conseil constitutionnel a jugé, en revanche, que les dispositions du régime général relatives à la faute inexcusable de l'employeur ne sont conformes à la Constitution que sous réserve qu'elles ne conduisent pas à limiter la liste des chefs de préjudice dont la victime peut obtenir la réparation : « *Considérant, en outre, qu'indépendamment de cette majoration, la victime ou, en cas de décès, ses ayants droit peuvent, devant la juridiction de sécurité sociale, demander à l'employeur la réparation de certains chefs de préjudice énumérés par l'article L. 452-3 du code de la sécurité sociale ; qu'en présence d'une faute inexcusable de l'employeur, les dispositions de ce texte ne sauraient toutefois, sans porter une atteinte disproportionnée au droit des victimes d'actes fautifs, faire obstacle à ce que ces mêmes personnes, devant les mêmes juridictions, puissent demander à l'employeur réparation de l'ensemble des dommages non couverts par le livre IV du code de la sécurité sociale* » (cons. 18).

C'est ce même raisonnement que reprend la présente décision, dans les termes suivants : « *En présence d'une faute inexcusable de l'employeur, ces dispositions ne sauraient, sans porter une atteinte disproportionnée au droit des victimes d'actes fautifs, être interprétées comme faisant obstacle à ce que ces dernières puissent demander, devant les juridictions de la sécurité sociale, une indemnisation complémentaire dans les conditions prévues par le chapitre 2 du titre V du livre IV du code de la sécurité sociale* » (cons. 9), lequel doit être nécessairement interprété au regard de la décision n° 2010-8 QPC du Conseil constitutionnel visée par cette nouvelle décision.

Au final, la décision n° 2011-127 QPC étend au régime spécial des marins la réserve d'interprétation posée par la décision n° 2010-8 QPC pour les salariés relevant du régime général de la sécurité sociale, au nom du principe de responsabilité, vu la gravité de la faute commise par l'employeur.

Les conditions dans lesquelles cette réserve est formulée diffèrent toutefois quelque peu de celles qui ont conduit à la décision n° 2010-8 QPC. Dans sa décision du 18 juin 2010, le Conseil avait procédé à l'examen de la constitutionnalité des dispositions matérielles limitant le droit à l'indemnisation des victimes d'actes fautifs. Dans la décision du 6 mai 2011, le Conseil n'était saisi ni du régime spécial taisant sur la faute inexcusable de l'employeur (régime qui relève de dispositions réglementaires) ni du régime général prévu par le code de la sécurité sociale en présence d'une telle faute, mais des articles qui prévoient l'articulation de ces deux régimes. Le Conseil constitutionnel a interdit qu'on puisse, sur le fondement de ces dispositions, déduire du silence du régime spécial sur la faute inexcusable que le régime général ne serait pas davantage applicable.

Le 8° de l'article L. 412-8 et le 2° de l'article L. 413-12 du CSS sont ainsi déclarés conformes à la Constitution, sous réserve que le marin victime d'un accident du travail puisse obtenir, en cas de faute inexcusable commise par son employeur, non seulement le bénéfice des dispositions du livre IV du CSS applicables en cas de faute inexcusable de l'employeur (une majoration de sa rente et un droit à réparation de certains chefs de préjudice), mais encore, par la voie d'une action dirigée contre l'employeur lui-même sur le fondement de la réserve formulée dans la décision du 18 juin 2010, l'indemnisation des préjudices non expressément couverts par le livre IV du CSS¹³. La motivation à l'appui de laquelle le Conseil constitutionnel a rejeté le grief tiré de la violation du principe d'égalité n'interdit toutefois pas au législateur d'intervenir pour établir, dans le régime spécial des marins, un régime d'indemnisation particulier en cas de faute inexcusable de l'employeur, compte tenu des conditions et des risques particuliers propres à l'activité en mer, « à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée au droit des victimes d'actes fautifs ».

¹³ Voir commentaire de la décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010 (http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/20108QPCccc_8qpc.pdf).