

Décision n° 2012-273 QPC du 21 septembre 2012

Société Egilia

(Contrôle des dépenses engagées par les organismes de formation professionnelle continue)

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel le 2 juillet 2012 (décision n° 358262 du 2 juillet 2012) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société Egilia et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 6362-5, L. 6362-7 et L. 6362-10 du code du travail.

Par la décision n° 2012-273 QPC du 21 septembre 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 6362-5 du code du travail et les articles L. 6362-7 et L. 6362-10 du même code, dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Contexte

Les dispositions contestées relèvent de la législation relative à la formation professionnelle continue (FPC). Cette dernière recouvre plusieurs objets définis par L. 6311-1 du code du travail : il s'agit de « *favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel, à la sécurisation des parcours professionnels et à leur promotion sociale* ».

La FPC est fortement subventionnée par les collectivités publiques compétentes (État, régions...). De plus, le législateur en a fait une obligation à la charge des employeurs qui doivent, pour partie, participer à son financement¹. Par ailleurs, il a imposé le respect de nombreuses exigences aux organismes prestataires de la formation professionnelle.

¹ Art. L. 6331-1 du code du travail.

Le législateur a confié à l'administration le soin de vérifier que les employeurs s'acquittent bien de leur obligation, que les dispensateurs de formation délivrent effectivement les prestations pour lesquelles ils sont rémunérés et que les financements publics ne sont pas détournés de leur objet. Plusieurs mécanismes sont organisés pour sanctionner une utilisation dévoyée des fonds de la formation professionnelle, qu'il s'agisse de la privation de certaines dépenses de leur effet libératoire des obligations des employeurs, de remboursements au profit des financeurs – employeurs ou personnes publiques – ou de versements obligatoires au Trésor public à due concurrence des dépenses indûment prises en charge.

B. – Objet

Les dispositions contestées instituent des obligations en termes de contrôle des organismes de formation ainsi que deux mécanismes de sanction, l'un de privation de remboursement, l'autre de versement forcé au Trésor public.

En premier lieu, l'article L. 6362-5 prévoit que les employeurs, les organismes de formation, les organismes qui interviennent dans les actions destinées à la validation des acquis de l'expérience et les organismes chargés de réaliser les bilans de compétences sont tenus de présenter à l'administration, d'une part, *« les documents et pièces établissant l'origine des produits et des fonds reçus ainsi que la nature et la réalité des dépenses exposées pour l'exercice des activités conduites en matière de formation professionnelle continue »* et, d'autre part, *« de justifier le rattachement et le bien-fondé de ces dépenses à leurs activités ainsi que la conformité de l'utilisation des fonds aux dispositions légales régissant ces activités »*.

Le non respect de ces obligations est sanctionné, en application de l'article L. 6362-10, par une décision de rejet de ces dépenses, c'est-à-dire, soit par le non remboursement des dépenses engagées par l'employeur ou l'organisme concerné, soit par la restitution des financements publics déjà perçus.

D'autre part, l'article L. 6362-7 prévoit que les organismes prestataires d'actions relevant de la FPC versent au Trésor public une somme égale au montant des dépenses exposées par eux qui, en raison de la méconnaissance des obligations mises à leur charge, ont été rejetées. En d'autres termes, non seulement le prestataire n'obtient pas le remboursement des dépenses qu'il a engagées mais il doit en outre payer une amende égale au montant de ses dépenses.

C. – La version des dispositions contestées

La décision de renvoi du Conseil d'État faisait uniquement référence aux articles L. 6362-5, L. 6362-7 et L. 6362-10 du code du travail, sans préciser l'état de la rédaction qui était renvoyée à l'examen du Conseil constitutionnel. Or, si l'article L. 6362-5 n'avait pas été modifié depuis sa codification par l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (ratifiée par la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008), il n'en allait pas de même des deux autres articles, qui ont été ultérieurement modifiés par l'article 61 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Cependant, le contentieux devant la juridiction administrative porte sur la demande de la société Egilia tendant à l'annulation de la décision par laquelle le préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris, a refusé de faire droit à sa demande tendant à obtenir l'annulation de la décision du 23 novembre 2009 en ce qu'elle conclut au rejet de certaines dépenses au titre de son activité de dispensateur de formation professionnelle et lui prescrit de verser au Trésor public 176 649 €. Dès lors, dans ses conclusions, le rapporteur public proposait un renvoi des articles « *dans leur rédaction applicable au 23 novembre 2009, c'est-à-dire avant leur dernière modification à la marge par la loi du 24 novembre 2009* ». Et la société requérante demandait également que les articles contestés soient renvoyés dans leur rédaction applicable au litige.

Dans sa décision n° 2012-273 QPC, le Conseil constitutionnel a considéré que les trois articles contestés étaient transmis dans la rédaction applicable au 23 novembre 2009, c'est-à-dire, s'agissant des articles L. 6362-7 et L. 6362-10, dans leur version antérieure à la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie et, s'agissant de l'article L. 6362-5, dans sa version en vigueur à la date de la décision du Conseil constitutionnel.

II. – L'examen de constitutionnalité des dispositions contestées

Selon la société requérante, les dispositions contestées méconnaissaient le principe de la légalité des délits qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, car le 2° de l'article L. 6362-5 ne définissait pas de façon suffisamment précise les obligations mises à la charge des organismes dispensateurs de formation professionnelle, alors que le manquement à ces obligations se traduit par le paiement d'une amende. En outre, selon la société La Fourmi, intervenante dans cette affaire, les dispositions contestées portaient également atteinte au principe de la liberté d'entreprendre,

dans la mesure où elles font porter le contrôle de l'administration sur l'ensemble des dépenses engagées par ces organismes au titre de la FPC et non sur les seules dépenses correspondant à des fonds publics.

Par sa décision n° 2012-273 QPC du 21 septembre 2012, le Conseil constitutionnel a rejeté ces deux griefs et déclaré les dispositions contestées conformes à l'ensemble des droits et libertés que la Constitution garantit.

A. – La liberté d'entreprendre

Selon une jurisprudence bien établie, « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »². Par conséquent, toute limitation de cette liberté doit être justifiée par une exigence constitutionnelle ou par un motif d'intérêt général.

En l'espèce, c'est en raison d'un motif d'intérêt général que la limitation apportée à la liberté d'entreprendre par les dispositions de l'article L. 6362-5 du code du travail a été jugée conforme à la Constitution.

Le Conseil a d'abord constaté que le financement de cette activité économique était strictement encadré. En effet, le livre III du code du travail règlemente, notamment, les conditions dans lesquelles la FPC est financée. Ses dispositions imposent aux employeurs de participer au financement d'actions de FPC et prévoient que les actions conduites au titre de cette formation bénéficient de financements publics.

Il a ensuite relevé que la nature et l'étendue du contrôle de l'État étaient précisément définies par les dispositions du code. En effet, aux termes de l'article L. 6361-1 dans sa rédaction antérieure à la loi du 24 novembre 2009 : « *L'État exerce un contrôle administratif et financier sur les dépenses de formation exposées par les employeurs au titre de leur obligation de participation au développement de la formation professionnelle continue instituée par l'article L. 6331-1 et sur les actions prévues aux articles L. 6313-1 et L. 6314-1 qu'ils conduisent, financées par l'État, les collectivités locales ou les organismes collecteurs paritaires agréés* ». En outre, l'article L. 6361-2 fixe la liste des organismes qui conduisent les activités de FPC sur lesquels l'État exerce ce contrôle administratif et financier.

² Par exemple, décision n° 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, *M. Rachid M. et autres (Prohibition des machines à sous)*, cons. 4.

Le Conseil constitutionnel a enfin rappelé que le législateur avait institué un contrôle par les agents de l'État des organismes prestataires d'activités de FPC afin de vérifier que les sommes versées par les collectivités publiques en faveur de la formation professionnelle ou par les employeurs au titre de leur obligation de contribuer au financement de la FPC sont affectées à cette seule fin, et que, ce faisant, le législateur avait effectivement poursuivi un but d'intérêt général.

Dès lors, le juge constitutionnel a considéré que l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre par un contrôle portant sur l'ensemble de l'activité et des dépenses des organismes, au-delà des seules dépenses provenant de fonds publics ou réglementés, n'était pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur. Il a donc rejeté le grief invoqué (cons. 8).

B. – Le principe de la légalité des délits

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge que « *le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis* »³.

Le Conseil a prononcé, sur le fondement de la méconnaissance de ces exigences, plusieurs censures en matière pénale. Dans la décision n° 2011-163 QPC du 16 septembre 2011, *M. Claude N.*, c'est l'imprécision découlant de l'emploi du terme « *famille* » qui a justifié la censure de l'article 222-31-1 du code pénal relatif aux viols et agressions sexuels incestueux, aux motifs que « *s'il était loisible au législateur d'instituer une qualification pénale particulière pour désigner les agissements sexuels incestueux, il ne pouvait, sans méconnaître le principe de légalité des délits et des peines, s'abstenir de désigner précisément les personnes qui doivent être regardées, au sens de cette qualification, comme membres de la famille ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, la disposition contestée doit être déclarée contraire à la Constitution* ».

Selon une même logique, dans la décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012, *M. Gérard D.*, le Conseil a déclaré l'inconstitutionnalité du délit de harcèlement sexuel institué par l'article 222-33 du code pénal aux termes duquel : « *le fait de harceler autrui dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ». Pour le Conseil, cet article

³ Décision n° 2011-222 QPC du 17 février 2012, *M. Bruno L. (Définition du délit d'atteintes sexuelles incestueuses)*, cons. 3.

permettait que le délit de harcèlement sexuel soit punissable sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient suffisamment définis :

« 4. Considérant que, dans sa rédaction résultant de la loi du 22 juillet 1992 susvisée, le harcèlement sexuel, prévu et réprimé par l'article 222-33 du nouveau code pénal, était défini comme « Le fait de harceler autrui en usant d'ordres, de menaces ou de contraintes, dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle, par une personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions » ; que l'article 11 de la loi du 17 juin 1998 susvisée a donné une nouvelle définition de ce délit en substituant aux mots « en usant d'ordres, de menaces ou de contraintes », les mots : « en donnant des ordres, proférant des menaces, imposant des contraintes ou exerçant des pressions graves » ; que l'article 179 de la loi du 17 janvier 2002 susvisée a de nouveau modifié la définition du délit de harcèlement sexuel en conférant à l'article 222-33 du code pénal la rédaction contestée ;

« 5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 222-33 du code pénal permet que le délit de harcèlement sexuel soit punissable sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient suffisamment définis ; qu'ainsi, ces dispositions méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines et doivent être déclarées contraires à la Constitution ».

En revanche, le Conseil constitutionnel a rejeté le grief dès lors qu'il existe une définition claire et précise de l'infraction. Par exemple, dans sa décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 relative à la loi de modernisation sociale, le Conseil a retenu, précisément au sujet de la disposition instaurant le délit de harcèlement moral, tant au sein du code du travail que du code pénal, que *« si l'article L. 122-49 nouveau du code du travail n'a pas précisé les "droits" du salarié auxquels les agissements incriminés sont susceptibles de porter atteinte, il doit être regardé comme ayant visé les droits de la personne au travail, tels qu'ils sont énoncés à l'article L. 120-2 du code du travail ; que, sous cette réserve, doivent être rejetés les griefs tirés tant du défaut de clarté de la loi que de la méconnaissance du principe de légalité des délits »* (cons. 83). Dans la même décision, il a estimé que ne méconnaissait pas le principe de la légalité des délits et des peines la disposition selon laquelle le chef d'entreprise ne peut procéder à une annonce publique dont les mesures de mise en œuvre sont de nature à affecter *« de façon importante »* les conditions de travail ou d'emploi des salariés, qu'après avoir informé le comité d'entreprise, l'inobservation de ces prescriptions étant punie des peines prévues aux articles L. 483-1, L. 483-1-1 et L. 483-1-2 du code du travail relatifs au délit d'entrave au fonctionnement des comités d'entreprise (cons. 62 à 67) : l'emploi des termes *« de façon importante »* laisse une certaine marge d'appréciation au juge pour apprécier une situation qu'il est difficile au législateur de quantifier *a priori*.

Hors de la matière pénale, le principe de la légalité des délits, qui traditionnellement 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* »⁴, connaît une relative spécificité.

Certes les exigences de précision de la loi définissant les infractions, qui découlent de l'article 8 de la Déclaration de 1789, doivent être respectées. Toutefois, le Conseil a jugé, dans sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, qu' « *appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des manquements sanctionnés se trouve satisfaite, en matière disciplinaire, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent* »⁵, ou encore, dans sa décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, qu' « *appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent, de l'institution dont ils relèvent ou de la qualité qu'ils revêtent* »⁶.

En cela, le Conseil constitutionnel s'est inspiré de la jurisprudence du Conseil d'État⁷ tout en respectant le cadre fixé dans sa décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 aux termes de laquelle : « *appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements* »⁸.

Ainsi, suivant le Conseil constitutionnel, l'exigence de précision de la définition de l'infraction est moins rigoureuse lorsqu'elle est appliquée en dehors du droit pénal – ce qui était le cas en l'espèce.

⁴ 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*. V. aussi, décisions n° 92-311 DC du 29 juillet 1992, *Loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle*, cons. 5 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.

⁵ Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel C. (Discipline des vétérinaires)*, cons. 7.

⁶ Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, *M. Georges R. (Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades)*, cons. 6.

⁷ CE, 7 juillet 2004, *Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*, n° 255136.

⁸ Décision n° 88-248 DC précitée, cons. 37.

2. – L'application à l'espèce

Dans sa décision n° 2012-273 QPC du 21 septembre 2012, le Conseil constitutionnel a rejeté en deux temps le grief tiré d'une méconnaissance du principe de la légalité des délits.

Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions de l'article L. 6362-5 du code du travail, qui mettent à la charge des organismes prestataires d'activités de FPC des obligations dont la méconnaissance entraîne, en application des articles L. 6362-7 et L. 6362-10, le rejet des dépenses exposées au titre de la FPC ainsi que l'obligation de verser au Trésor public une amende égale au montant des dépenses rejetées, instituaient des sanctions ayant le caractère d'une punition (cons. 10). Le principe de la légalité des délits est donc applicable tant à la décision de rejet de dépenses qu'à l'amende.

Dans un second temps, le Conseil a examiné si la définition des obligations dont le manquement est sanctionné était suffisamment claire et précise. La lecture combinée des dispositions contestées conduisait à rechercher dans l'article L. 6362-5 l'origine des obligations dont la méconnaissance peut entraîner l'application des sanctions. Aux termes de cet article :

« Les organismes mentionnés à l'article L. 6361-2 sont tenus, à l'égard des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 6361-5 :

« 1° De présenter les documents et pièces établissant l'origine des produits et des fonds reçus ainsi que la nature et la réalité des dépenses exposées pour l'exercice des activités conduites en matière de formation professionnelle continue ;

« 2° De justifier le rattachement et le bien-fondé de ces dépenses à leurs activités ainsi que la conformité de l'utilisation des fonds aux dispositions légales régissant ces activités(...) ».

Le Conseil s'est d'abord intéressé aux dispositions contestées qui définissaient des obligations dont l'absence de respect était sanctionnée sans renvoi à d'autres dispositions législatives.

S'agissant du manquement à l'obligation de présentation des documents et pièces établissant l'origine des produits et des fonds reçus ainsi que la nature et la réalité des dépenses exposées pour l'exercice des activités conduites en matière de formation professionnelle continue et du défaut de justification du

rattachement de ces dépenses à leurs activités, le Conseil a jugé que la définition de ces obligations retenue par le législateur était suffisamment précise.

Il en va de même de la mise à la charge des organismes prestataires d'activités de FPC de l'obligation de justifier le « bien-fondé » des dépenses effectuées au titre de la FPC. En dépit de la rédaction maladroite de la disposition du 2° de l'article L. 6362-5⁹, le Conseil a considéré que l'obligation de justifier le « bien-fondé » était suffisamment précise, dès lors qu'elle avait pour objet d'imposer que ces dépenses soient, sinon strictement nécessaires, à tout le moins utiles à la réalisation des actions de formation professionnelle (cons. 11).

Ensuite, concernant la sanction réprimant le défaut de justification de la « *conformité de l'utilisation des fonds aux dispositions légales régissant ces activités* », exigée également au 2° de l'article L. 6362-5, le Conseil a rappelé l'exacte portée de la référence aux dispositions légales dont le respect s'impose, avant de considérer que, à l'instar des précédentes obligations, cette obligation ne méconnaissait pas le principe de la légalité des délits. En adoptant cette disposition, le législateur a entendu sanctionner une utilisation des fonds contraire, non à l'ensemble des dispositions législatives applicables, mais seulement à celles réglementant spécialement les activités de FPC (cons. 12).

En définitive, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 (légalité, nécessité, proportionnalité...) et ne portent atteinte à aucun droit ou liberté constitutionnellement garanti. Il les a, par conséquent, déclarées conformes à la Constitution.

⁹ On observe que, telle qu'elle est formulée, la première partie de la phrase du 2° n'est pas grammaticalement correcte (« justifier le bien-fondé de ces dépenses à leurs activités »).