



Commentaire

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)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 décembre 2016 par le Conseil d'État (décision n° 403559 du 9 décembre 2016) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), posée par la Société Segula Matra Automotive relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 6362-7-1 du code du travail (CT).

Dans sa décision n° 2016-619 QPC du 16 mars 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution, après avoir émis une réserve d'interprétation, l'article L. 6362-7-1 du CT dans sa rédaction issue 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.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

La formation professionnelle relève d'une « *obligation nationale* »¹ et constitue l'un des enjeux majeurs de la politique de l'emploi. Qu'elle soit initiale (apprentissage) ou continue, elle vise à acquérir et à actualiser des connaissances et des compétences favorisant l'évolution professionnelle², mais également à lutter « *contre la désinsertion professionnelle* »³.

La formation professionnelle continue s'adresse plus particulièrement « *aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent* »⁴ quel que soit leur statut.

Elle est ainsi tournée vers l'emploi. Aux termes de l'article L. 6311-1 du CT, elle « *a pour objet 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*

¹ Premier alinéa de l'article L. 6111-1 du code du travail.

² *Ibidem.*

³ Françoise Favennec-Hery et Pierre-Yves Verkindt, *Droit du travail*, LGDJ, 2016.

⁴ Deuxième alinéa de l'article L. 6111-1 du code du travail.

qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel, à la sécurisation des parcours professionnels et à leur promotion sociale. /

Elle a également pour objet de permettre le retour à l'emploi des personnes qui ont interrompu leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants ou de leur conjoint ou ascendants en situation de dépendance ».

L'accès à la formation professionnelle continue relève soit de l'initiative de l'employeur soit de celle du salarié par la mobilisation de son compte personnel de formation ou de son congé individuel de formation.

Les périodes de professionnalisation et les contrats de professionnalisation constituent également des dispositifs permettant l'accès à la formation continue (article L. 6312-1 du CT).

Les objectifs de la formation professionnelle continue ont été déclinés par le législateur en plusieurs actions de formation au nombre desquelles figurent notamment :

- les actions d'adaptation et de développement des compétences des salariés ;
- les actions de promotion professionnelle ;
- les actions de conversion ;
- les actions d'acquisition, d'entretien et de perfectionnement des connaissances ;
- les actions permettant de réaliser un bilan de compétences ;
- les actions permettant aux travailleurs de faire valider les acquis de leur expérience⁵.

Afin de la rendre effective, le législateur impose une planification de la formation professionnelle continue, qui peut être annuelle ou pluriannuelle.

1. – Le financement de la formation professionnelle continue

* Le principal financeur de la formation professionnelle continue est l'employeur.

Aux termes de l'article L. 6331-1 du CT, « *tout employeur concourt au développement de la formation professionnelle continue en participant, chaque année, au financement des actions mentionnées aux articles L. 6313-1 et L. 6314-1* »⁶.

⁵ Article L. 6313-1 et suivants du CT.

⁶ Article L. 6314-1 : « *Tout travailleur engagé dans la vie active ou toute personne qui s'y engage a droit à la qualification professionnelle et doit pouvoir suivre, à son initiative, une formation lui permettant, quel que soit*

Ce financement est assuré par le financement direct par l'employeur d'actions de formation (en les réalisant en interne ou en faisant appel à des organismes de formation conformément à « *un programme établi en fonction d'objectifs préalablement déterminés* »⁷) et par le versement de certaines contributions.

Ainsi, l'employeur est tenu de verser une contribution à un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) désigné par la branche ou, à défaut, à un OPCA interprofessionnel. Cette contribution varie en fonction de la masse salariale et de la taille de l'entreprise. L'employeur de moins de onze salariés verse un pourcentage minimal du montant des rémunérations versées pendant l'année en cours, s'élevant à 0,55 %⁸. Ce taux est fixé, sauf exception, à 1 % pour les entreprises d'au moins onze salariés.

Le défaut ou l'insuffisance de contribution est sanctionné par la majoration de l'insuffisance constatée et le versement au Trésor public d'un montant équivalent à cette insuffisance majorée (articles L. 6331-6 et L. 6331-30 du CT).

L'OPCA, sollicité par l'employeur, finance ou cofinance l'action de formation dès lors qu'elle s'insère dans les priorités qu'il aura définies.

* L'État et la région concourent au financement de la formation professionnelle continue de différentes manières : en participant au cofinancement d'actions de formation et en attribuant des aides qui s'insèrent dans la politique publique de l'emploi relevant de leurs compétences respectives.

Au titre du cofinancement des actions de formation, l'État prend en charge les dépenses de rémunération des stagiaires, le financement des stages ou les dépenses d'investissement de centres de formation au travers des dispositifs de l'agrément du stage ou de la convention conclue avec les organismes. Ces conventions définissent les actions de formation continue visées, les publics accueillis, les objectifs poursuivis et les résultats à atteindre (article L. 6122-1 du CT).

Le rôle de la région est notamment défini aux articles L. 6121-1 et suivants du CT.

Les aides accordées par l'État ont plusieurs objets. Certaines visent au maintien et à la sauvegarde de l'emploi, d'autres sont destinées aux salariés placés en

son statut, de progresser au cours de sa vie professionnelle d'au moins un niveau en acquérant une qualification correspondant aux besoins de l'économie prévisibles à court ou moyen terme... ».

⁷ Article D. 6321-1 du CT.

⁸ Article L. 6331-2 du CT.

activité partielle, c'est-à-dire au chômage partiel (article L. 5122-1 du CT), et enfin d'autres financent des actions de reclassement et de reconversion professionnelle, principalement dans les territoires ou pour des professions atteintes ou menacées d'un grave déséquilibre de l'emploi (article L. 5123-1 du CT).

Enfin, les centres de formation professionnelle peuvent bénéficier de subventions de l'État et de la région dans le cadre de leurs compétences en matière de formation professionnelle. Ces subventions couvrent, en fonction de la catégorie de centres, les dépenses exposées au titre des salaires des moniteurs, des personnels administratifs, des frais de location ou d'amortissement de matériels, les frais d'aménagement et d'entretien des locaux *etc.* (article R. 6352-35 du CT).

2. – Le contrôle administratif et financier des dépenses de formation

a. – Objet du contrôle

Le CT organise une série de contrôles et prévoit des sanctions administratives et pénales en cas de manquement aux obligations qu'il prescrit en matière de formation professionnelle continue.

En application de l'article L. 6361-1, l'État exerce un contrôle administratif et financier des dépenses exposées par les employeurs au titre de leur obligation de participation à la formation professionnelle et de celles exposées au titre des actions de formation qu'ils ont conduites lorsqu'ils ont bénéficié d'un concours financier d'une personne publique ou d'un organisme paritaire. En application de l'article L. 6361-2, l'État exerce un contrôle similaire sur les activités de formation professionnelle continue conduites par les organismes dispensateurs de formation.

Ces contrôles ont principalement pour objet de « *vérifier la bonne utilisation des sommes* »⁹ affectées à la formation professionnelle continue, autrement dit de s'assurer qu'elles ne sont pas détournées de leur objet. Ils poursuivent ainsi un but d'intérêt général¹⁰. Ils portent par ailleurs sur l'ensemble des moyens financiers, techniques et pédagogiques, à l'exclusion des qualités pédagogiques, mis en œuvre pour la formation professionnelle continue (article L. 6361-3 du CT).

⁹ Stéphane Rémy, « La régulation et le contrôle du système de formation professionnelle », *Droit social*, 2014, p. 1039.

¹⁰ Décision n° 2012-273 QPC du 21 septembre 2012, *Société Egilia (Contrôle des dépenses engagées par les organismes de formation professionnelle continue)*, cons. 7.

b. – Déroulement des opérations de contrôle

Le CT prévoit une série de dispositions relatives aux différents contrôles destinés à s'assurer de la bonne affectation des fonds versés au profit d'actions de formation professionnelle continue.

Au cours du contrôle, les organismes paritaires, les organismes de formation et les employeurs doivent être en mesure de justifier de la réalité et du bien-fondé des actions de formation qu'ils ont conduites de même que de la conformité des dépenses avec ces actions et les objectifs légaux.

Ainsi, lorsque l'employeur ne peut justifier de la réalité des actions de formation financées par des fonds publics ou des organismes paritaires, celles-ci sont réputées ne pas avoir été exécutées et donnent lieu à remboursement (article L. 6362-4 du CT).

S'agissant des organismes dispensateurs de formation, ceux-ci sont tenus à des obligations renforcées.

D'une part, ils doivent présenter des pièces de nature à établir l'origine des fonds reçus et celles de nature à justifier non seulement les dépenses de formation mais aussi leur rattachement à l'activité de formation. Il s'agit d'apprécier la conformité des dépenses avec l'activité de formation. À défaut de présentation de pièces répondant à ces conditions, les dépenses sont susceptibles de faire l'objet d'une décision de rejet par l'administration (article L. 6362-5 du CT). Ce rejet entraîne le versement auprès du Trésor public d'une somme égale aux dépenses en cause (article L. 6362-7 du CT).

D'autre part, le code exige des organismes dispensateurs de formation la présentation de pièces et documents établissant la réalité des actions de formation. Il s'agit ici d'examiner les conditions et modalités de réalisation des actions de formation, les moyens et les méthodes mis en œuvre¹¹. À défaut de présentation, les actions sont réputées ne pas avoir été exécutées et donnent lieu à remboursement au cocontractant des sommes perçues (article L. 6362-6 du CT).

En application du premier alinéa de l'article 6362-7-1 du CT, objet de la QPC, les remboursements des fonds perçus pour financer des actions réputées non exécutées, mentionnés aux articles L. 6362-4 et L. 6362-6 du même code, interviennent dans le délai fixé à l'intéressé pour faire valoir ses observations. En vertu de l'article R. 6362-3 du CT, ce délai ne peut être inférieur à trente

¹¹ CAA Paris, 22 mars 2006, n° 02PA03302.

jours. Le remboursement doit donc intervenir entre la notification des résultats du contrôle et avant la décision administrative du préfet ou du ministre sur la somme due.

Selon le second alinéa de ce même article L. 6362-7-1, en cas de non-respect de cette obligation, la personne objet du contrôle est tenue de verser au Trésor public, par décision de l'autorité administrative, une somme équivalente aux remboursements non effectués.

L'article L. 6362-7-1 du CT est issu d'un amendement déposé dans le cadre du vote de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie¹². Le législateur s'était donné pour objet de rénover le « *système de la formation professionnelle dans un souci de justice et d'efficacité* ». Dans cette perspective, il entendait « *renforcer les moyens et les compétences des services de contrôle en matière de formation professionnelle* »¹³. Il a donc institué différentes « *sanctions financières en cas d'inexécution des actions de formations, de manœuvres frauduleuses ou de refus de se soumettre aux contrôles* »¹⁴. Plus particulièrement, l'article L. 6362-7-1 du CT a été présenté comme « *visant à encadrer les remboursements aux financeurs, en instituant une sanction de versement au Trésor public si ces remboursements ne sont pas effectués dans un délai donné* »¹⁵.

Enfin, l'article L. 6362-7-2 du CT prévoit que l'employeur ou le prestataire qui établit ou utilise intentionnellement des documents de nature à éluder l'une de ses obligations en matière de formation professionnelle ou à obtenir indûment le versement d'une aide, le paiement ou la prise en charge de tout ou partie du prix des prestations de formation professionnelle est « *tenu, par décision de l'autorité administrative, solidairement avec ses dirigeants de fait ou de droit, de verser au Trésor public une somme égale aux montants imputés à tort sur l'obligation en matière de formation ou indûment reçus* ».

* Les contrôles sont réalisés par des agents de catégorie A assermentés et placés sous l'autorité du ministre chargé de la formation professionnelle (article L. 6361-5 du CT). Ils sont commissionnés soit par le préfet de région soit par le ministre selon le champ de leur intervention (R. 6361-2 du CT).

¹² Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

¹³ Exposé des motifs du projet de loi n° 1628 relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, enregistré le 29 avril 2009.

¹⁴ Rapport n° 1793 déposé le 2 juillet 2009 de M. Gérard Cherpion devant l'Assemblée nationale en première lecture.

¹⁵ *Ibidem*.

* Les contrôles ont lieu sur place ou sur pièces (article L. 6362-8 du CT).

Lorsque le contrôle a lieu sur place, les employeurs et organismes paritaires et de formation sont informés de la fin de la période d'instruction par lettre recommandée avec avis de réception. L'instruction peut être rouverte en raison de faits nouveaux (article R. 6362-1 du CT).

La notification des résultats du contrôle doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de la fin de l'instruction (articles L. 6362-9 et R. 6362-2 du CT). Elle indique les procédures et le délai dont l'intéressé dispose pour présenter des observations écrites. Ce délai ne peut être inférieur à trente jours. L'intéressé peut demander à être entendu (R. 6362-3 du CT).

La décision du ministre ou du préfet sur le montant dû est motivée et doit être prise en tenant compte des éventuelles observations écrites et orales de l'intéressé (article R. 6362-4 du CT).

La personne contrôlée peut contester la décision administrative qui lui a été notifiée en formant un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) devant l'autorité qui a pris la décision. Le refus de faire droit à la réclamation donne lieu à une décision motivée et notifiée à l'intéressé, laquelle peut être contestée devant la juridiction administrative par un recours pour excès de pouvoir (article R. 6362-6 du CT).

Le CT précise que les décisions de rejet et de versement prises par l'autorité administrative ne peuvent intervenir, après la notification des résultats du contrôle, que si une procédure contradictoire a été respectée (L. 6362-10 du CT).

B. – Origine de la QPC et question posée

La société Segula Matra Automotive exerce une activité de prestations de services et d'ingénierie dans le secteur de l'automobile et des véhicules industriels. L'OPCA dont elle dépend lui a accordé une somme de 550 293 euros entre 2011 et 2013 pour le financement d'actions de formation.

L'entreprise a fait l'objet en 2014 d'un contrôle portant sur la réalité des actions de formation, menées en tant qu'employeur, au cours des années 2013 et 2014. Le 23 décembre 2014, l'entreprise s'est vue notifier l'avis de fin de contrôle et le rapport, lequel concluait à l'obligation pour l'entreprise de rembourser la somme de 544 323 euros dans un délai de trente jours en application du premier alinéa de l'article L. 6362-7-1.

La société a contesté les conclusions de ce rapport et a été entendue par

l'administration le 10 mars 2015.

Par une décision du 24 septembre 2015, le préfet a fait obligation à la société de rembourser la somme de 544 323 euros et, constatant que celle-ci n'avait pas procédé au remboursement dans le délai imparti, a mis à sa charge le versement d'une somme identique au Trésor public.

La société requérante a présenté un RAPO, que le préfet a rejeté par une décision du 5 janvier 2016, confirmant l'injonction faite à la société de verser la somme de 544 323 euros au Trésor public.

La société requérante a alors introduit un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif à l'occasion duquel elle a soulevé une QPC portant sur l'article L. 6362-7-1 du CT.

Par une ordonnance du 15 septembre 2016, le tribunal administratif a transmis cette QPC au Conseil d'État. Ce dernier, par la décision du 9 décembre 2016 précitée, l'a renvoyée au Conseil constitutionnel au motif « *que le moyen tiré de ce qu'elle [cette disposition] porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

Un organisme de formation professionnelle est intervenu au soutien de l'inconstitutionnalité des dispositions contestées.

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

La société requérante reprochait aux dispositions contestées de méconnaître les principes de nécessité et d'individualisation des peines qui découlent de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Elle considérait que l'obligation de versement au Trésor public figurant au second alinéa de l'article L. 6362-7-1 constituait une punition ayant un caractère automatique et méconnaissait l'article 8 de la Déclaration de 1789, faute notamment pour le législateur d'avoir organisé une procédure contradictoire préalable à son prononcé. Elle déduisait également de cette absence une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant directement les droits de la défense. Elle considérait enfin que les dispositions contestées étaient contraires au droit de propriété.

La société intervenante articulait les mêmes griefs en insistant sur l'absence de pouvoir de modulation de la sanction du juge et dénonçait au surplus la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines.

A. – Sur le grief tiré de la méconnaissance des principes de nécessité, proportionnalité et individualisation des peines

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789

a. – Les principes de nécessité et de proportionnalité des peines

L'exigence de la nécessité des peines procède de l'article 8 de la Déclaration de 1789, selon lequel la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires. La jurisprudence constitutionnelle reconnaît l'unité du contrôle de la nécessité des peines pour tout le droit répressif, qu'il soit pénal ou non pénal (sanctions disciplinaires et administratives).

Dans son contrôle de l'adéquation de la sanction à l'infraction, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle de l'erreur manifeste : il vérifie « *l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue* » (décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986 ; n° 2010-604 DC du 25 février 2010).

Le Conseil constitutionnel a toutefois, à de rares reprises, censuré des peines d'un montant déterminé au regard de leur caractère disproportionné. Il en est ainsi de l'interdiction pour une durée de cinq ans de pénétrer dans l'enceinte d'une gare ou d'une aérogare en cas de violation de la législation sur les « moto taxis »¹⁶.

En revanche, le Conseil constitutionnel a prononcé plusieurs censures à l'encontre de dispositions prévoyant des peines dont le quantum n'était pas fixé en « valeur absolue ».

Il a ainsi censuré l'amende fiscale encourue en cas de divulgation du montant du revenu d'une personne fixée, en toute hypothèse, au montant des revenus divulgués¹⁷.

Il a également prononcé plusieurs censures, sur ce fondement de la proportionnalité, en ce qui concerne des dispositions sanctionnant des obligations documentaires.

Dans sa décision n° 2013-679 DC, il a ainsi jugé, à propos de l'amende en cas d'opposition à la prise de copie des documents soumis au droit de

¹⁶ Décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013, *M. Mohamed T. (Activité de transport public de personnes à motocyclette ou tricycle à moteur)*, cons. 19.

¹⁷ Dispositif « anti *Canard enchaîné* » censuré par la décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 16 et 17.

communication de l'administration fiscale, « *qu'en prévoyant une amende de 1 500 euros par document dont la copie serait refusée, dans la limite d'un total des amendes ne pouvant être supérieur à 10 000 euros, le législateur n'a pas établi une amende fiscale manifestement disproportionnée au regard du manquement* »¹⁸. Dans le même temps, il a considéré « *qu'en revanche, pour l'instauration d'un plafonnement global du montant des sanctions pouvant être encourues, le législateur a retenu des critères de calcul, alternatifs au seuil de 10 000 euros, en proportion du chiffre d'affaires ou du montant des recettes brutes déclaré, sans lien avec les infractions, et qui revêtent un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité des infractions réprimées* »¹⁹.

Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a jugé, à propos de l'amende en cas de défaut de réponse ou de réponse partielle à une mise en demeure de produire des éléments déclaratifs relatifs aux actionnaires, aux filiales et aux participations, « *qu'en prévoyant de réprimer le défaut de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure de produire certains documents d'une amende de 1 500 euros ou 10 % des droits rappelés si ce dernier montant est plus élevé, pour chaque manquement constaté au titre d'un exercice, le législateur n'a pas établi une amende fiscale manifestement disproportionnée au regard du manquement et des conséquences qui peuvent en résulter au regard des impôts à acquitter par le contribuable* »²⁰.

Dans sa décision n° 2013-685 DC, le Conseil constitutionnel a jugé :

– « *qu'en réprimant d'une peine dont le montant peut atteindre 0,5 % du chiffre d'affaires le défaut de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure adressée par l'administration en matière de contrôle des prix de transfert, le législateur a, s'agissant du manquement à une obligation documentaire, retenu un critère de calcul du maximum de la peine encourue sans lien avec les infractions réprimées et qui revêt un caractère manifestement hors de proportion avec leur gravité* »²¹ ;

– qu'en fixant le montant des amendes pour défaut de présentation de la comptabilité, en l'absence de rehaussement, à 5 pour mille du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle ou à 5 pour mille du montant des recettes brutes déclaré par année soumise à contrôle et, en cas de rehaussement, à 5 pour mille du chiffre d'affaires rehaussé par exercice soumis à contrôle ou à 5 pour mille du montant des recettes brutes rehaussé par année soumise à contrôle, « *le législateur a, s'agissant d'un manquement à une obligation documentaire,*

¹⁸ Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 43.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, cons. 56.

²¹ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 97.

retenu des critères de calcul en proportion du chiffre d'affaires ou du montant des recettes brutes déclaré sans lien avec les infractions et qui revêtent un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité des infractions réprimées »²².

Plus récemment, dans sa décision n° 2016-744 DC²³, il a censuré une amende proportionnelle non plafonnée pour un manquement à une obligation de signalement en matière de TVA.

Le Conseil constitutionnel a toutefois validé des dispositions sanctionnant des manquements d'une peine de montant équivalent à celui du manquement.

D'une part, dans sa décision n° 2012-225 QPC, le Conseil constitutionnel a considéré qu'une majoration de 100 % de la redevance due et que la personne a en tout ou partie éludée ne méconnaît pas l'article 8 de la Déclaration de 1789 :

« Considérant que l'article L. 520-11 du code de l'urbanisme limite la majoration de la redevance applicable en ce dernier cas à 100 % du montant de la redevance éludée ; qu'en édictant cette majoration, dont l'assiette est définie et le taux plafonné par le législateur, l'article L. 520-11 ne méconnaît pas en lui-même le principe de nécessité des peines »²⁴.

D'autre part, saisi du premier alinéa du paragraphe V de l'article 230 H du code général des impôts, lequel prévoyait qu'en cas de défaut de versement ou de versement insuffisant de la contribution supplémentaire à l'apprentissage le 1^{er} mars de l'année suivant celle du versement des salaires, le montant de la contribution était majoré de l'insuffisance constatée, le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2013-371 QPC *« qu'en fixant une majoration de la contribution proportionnelle, égale au montant de la contribution due pour l'année écoulée qui n'a pas été versé aux organismes collecteurs agréés au 1^{er} mars de l'année suivante, le premier alinéa du paragraphe V de l'article 230 H du code général des impôts institue une sanction qui ne revêt pas, en elle-même, un caractère manifestement disproportionné »²⁵.*

b. – Le principe d'individualisation des peines

C'est dans sa décision du 22 juillet 2005 sur la loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité que le Conseil a consacré *« le principe d'individualisation des peines*

²² *Ibidem*, cons. 110.

²³ Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, *Loi de finances pour 2017*, cons. 92.

²⁴ Décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012 précitée, cons. 7.

²⁵ Décision n° 2013-371 QPC du 7 mars 2014, *SAS Labeyrie (Majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage)*, cons. 8.

qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 »²⁶. Il a ainsi distingué nécessité et individualisation des peines. Le Conseil constitutionnel a notamment souligné que ce dernier s'impose dans le silence de la loi²⁷.

Du principe de nécessité des peines posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a déduit qu'une peine, pour être conforme aux exigences constitutionnelles, « ne peut être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à l'espèce »²⁸.

Cette jurisprudence conduit à la prohibition des peines accessoires qui sont appliquées sans que le juge n'ait à les prononcer : ont ainsi été censurés l'article L. 7 du code électoral (radiation des listes électorales de personnes condamnées) et l'article L. 311-7 du code de justice militaire qui prévoyait que toute condamnation d'un militaire prononcée pour crime entraînait de plein droit la perte du grade²⁹.

En présence d'une peine obligatoire ou d'une autre limitation du pouvoir du juge dans le prononcé et la fixation du quantum de la peine, le Conseil constitutionnel juge d'abord que le principe d'individualisation des peines « ne saurait faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions »³⁰. Il n'y a pas d'interdiction de principe des peines obligatoires. Le Conseil subordonne leur conformité au principe d'individualisation des peines en se fondant sur un faisceau d'indices :

– la possibilité de modulation des peines en fonction de la gravité des comportements reprochés au justiciable : le juge a-t-il la faculté de faire varier la peine ou la loi instaure-t-elle elle-même une modulation (peines proportionnelles) ?

²⁶ Décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005, *Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, cons. 3.

²⁷ Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, *Loi relative à la prévention de la délinquance*, cons. 28.

²⁸ Décisions n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, cons. 41 ; n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 (*Article L.7 du code électoral*), cons.4 ; n° 2010-40 QPC (*annulation du permis de conduire*) et 2010-41 QPC (*Publication du jugement de condamnation*) du 29 septembre 2010, cons. 3 ; n° 2010-72/75/82 QPC du 10 décembre 2010 (*Publication et affichage du jugement de condamnation*), cons. 3.

²⁹ Décision n° 2011-217 QPC du 3 février 2012, *M. Mohammed Akli B. (Délit d'entrée ou de séjour irrégulier en France)*.

³⁰ Décisions n° 2007-554 DC du 9 août 2007, *Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, cons. 13 ; n° 2011-162 QPC du 16 septembre 2011, *Société LOCAWATT (Minimum de peine applicable en matière d'amende forfaitaire)*, cons. 3, et n° 2010-40 QPC du 29 septembre 2010, *M. Thierry B. (Annulation du permis de conduire)*, cons. 3.

– existe-t-il un lien entre la peine obligatoire en cause et le comportement réprimé (l'absence de lien rend plus nécessaire le pouvoir d'individualisation du juge) ?

– la possibilité – consécutive – pour le juge d'exercer son plein contrôle quant aux faits et à leur qualification et ainsi, de proportionner la peine à la gravité des comportements reprochés au justiciable ;

– la sévérité de la peine (plus la peine est sévère plus l'exigence d'individualisation est forte) ;

– la gravité des faits ou les antécédents de leur auteur, qui peuvent atténuer le contrôle de l'exigence d'individualisation.

Ainsi, dans sa décision n° 2015-481 QPC³¹, le Conseil constitutionnel a jugé :

« Considérant qu'en réprimant la méconnaissance des obligations déclaratives relatives aux comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger posées par les dispositions du deuxième alinéa de l'article 1649 A du code général des impôts, le législateur a, par la sanction ayant le caractère d'une punition qu'il a instaurée, entendu faciliter l'accès de l'administration fiscale aux informations bancaires et prévenir la dissimulation de revenus à l'étranger ; qu'il a ainsi poursuivi l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ; (...)

« Considérant que la loi elle-même a assuré la modulation des peines en fonction de la gravité des comportements réprimés en prévoyant deux montants forfaitaires distincts, selon que l'État ou le territoire dans lequel le compte est ouvert a ou non conclu une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales permettant l'accès aux renseignements bancaires ; que, pour chaque sanction prononcée, le juge décide après avoir exercé son plein contrôle sur les faits invoqués et la qualification retenue par l'administration, en fonction de l'une ou l'autre des amendes prononcées, soit de maintenir l'amende, soit d'en dispenser le contribuable si ce dernier n'a pas manqué à l'obligation de déclaration de l'existence d'un compte bancaire à l'étranger ; qu'il peut ainsi proportionner les pénalités selon la gravité des agissements commis par le contribuable ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'individualisation des peines ».

³¹ Décision n° 2015-481 QPC du 17 septembre 2015, Époux B. (Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger), cons. 5 et 7.

Le Conseil constitutionnel a jugé s'agissant de la majoration fiscale de 40 % pour mauvaise foi³² :

« Considérant que la disposition contestée institue une sanction financière dont la nature est directement liée à celle de l'infraction ; que la loi a elle-même assuré la modulation des peines en fonction de la gravité des comportements réprimés ; que le juge décide, dans chaque cas, après avoir exercé son plein contrôle sur les faits invoqués et la qualification retenue par l'administration, soit de maintenir ou d'appliquer la majoration effectivement encourue au taux prévu par la loi, soit de ne laisser à la charge du contribuable que des intérêts de retard s'il estime que l'administration n'établit pas que ce dernier se serait rendu coupable de manœuvres frauduleuses ni qu'il aurait agi de mauvaise foi ; qu'il peut ainsi proportionner les pénalités selon la gravité des agissements commis par le contribuable ; que le taux de 40 % n'est pas manifestement disproportionné ».

Enfin, dans sa décision n° 2013-371 QPC³³ :

« Considérant qu'en instituant, dans le recouvrement de l'impôt, une majoration égale au montant de l'insuffisance constatée, les dispositions contestées visent à prévenir et à réprimer les défauts ou retards volontaires de liquidation ou d'acquittement de l'impôt ; qu'elles instituent une sanction financière dont la nature est directement liée à celle de l'infraction et dont le montant, égal à l'insuffisance constatée, correspond à la part inexécutée d'une obligation fiscale ; que, par suite, elles ne méconnaissent pas le principe d'individualisation des peines ».

2. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée du 16 mars 2017, le Conseil constitutionnel a, après avoir relevé que la disposition contestée instituait bien une sanction ayant le caractère d'une punition (paragr. 5), examiné d'abord les griefs tirés de la méconnaissance des principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines.

* Les principes de nécessité et de proportionnalité s'apprécient au regard de la gravité du comportement visé. La peine, si elle est nécessaire, ne doit pas aller au-delà de ce qui est utile à la répression du comportement.

³² Décision n° 2010-103 QPC du 17 mars 2011, *Société SERAS II (Majoration fiscale de 40 % pour mauvaise foi)*, cons. 6.

³³ Décision n° 2013-371 QPC du 7 mars 2014, *SAS Labeyrie (Majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage)*, cons. 10.

La partie intervenante considérait que la sanction était disproportionnée dès lors qu'elle visait à réprimer un simple retard de remboursement. Le Conseil constitutionnel a retenu une approche différente.

Après avoir énoncé sa formulation de principe, le Conseil constitutionnel a rappelé l'articulation entre la phase de remboursement et celle du versement (paragr. 3 et 4).

Il a relevé, tout d'abord, qu'en réprimant « *le défaut de remboursement des sommes versées pour financer des actions de formation professionnelle continue n'ayant pas été exécutées* », le législateur avait entendu s'assurer de « *l'effectivité du remboursement, y compris lorsque le créancier ne réclame pas ce remboursement* » afin de « *garantir la bonne exécution des actions de formation professionnelle continue* » (paragr. 6).

En effet, au-delà de la répression d'un simple retard, il ressort des travaux préparatoires que ce qui a présidé à l'institution de ces sanctions financières est la répression de l'inexécution des actions de formation. À travers ce mécanisme, le législateur a sanctionné le défaut de remboursement, et non le seul retard dans le remboursement.

En outre, la répression en cause devait être appréciée au regard de la spécificité de la situation. Le législateur ayant confié à l'administration le soin de s'assurer du bon emploi des sommes destinées à la formation professionnelle continue, il convenait de garantir l'effectivité du remboursement, laquelle dépend en réalité de l'attitude du créancier (l'OPCA ou la personne publique).

Le Conseil constitutionnel a donc retenu que l'institution d'un tel manquement permettait de s'assurer du remboursement des sommes dues et que des suites soient données aux contrôles et aux constatations de l'administration, et ce quelle que soit l'attitude du créancier.

Comme il le fait souvent lorsqu'il apprécie la proportionnalité d'une sanction administrative, il a ensuite relevé l'existence d'un lien entre la peine et l'obligation méconnue. Il a conclu qu'« *en instituant une amende d'un montant égal aux sommes non remboursées, il a, s'agissant d'un manquement à une obligation de restituer des fonds, instauré une sanction dont la nature présente un lien avec celle de l'infraction* » (paragr. 6.).

Malgré ces éléments, le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions contestées ne pouvaient être regardées comme respectant le principe de proportionnalité que sous réserve. En effet, la sanction édictée avait vocation à s'appliquer alors même qu'à l'issue du réexamen de la situation par

l'administration ou le juge, les sommes réclamées pouvaient finalement s'avérer non dues. Ainsi, un employeur n'ayant pas remboursé, dans le délai fixé par l'administration, des sommes qu'il avait en réalité bien employées devait malgré tout payer l'amende, du seul fait du non-respect du délai. Le Conseil constitutionnel a estimé qu'il en résultait alors une sanction disproportionnée. Il a donc jugé que « *les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le principe de proportionnalité des peines, être interprétées comme permettant de sanctionner un défaut de remboursement lorsqu'il s'avère que les sommes ne sont pas dues* » (paragr. 6.).

Ainsi, à l'issue des résultats du contrôle, l'intéressé demeurera tenu de rembourser, dans le délai imparti, les sommes réputées indument versées – quand bien même il en contesterait le montant. Toutefois, il résulte de la réserve d'interprétation que dans l'hypothèse où il ne procéderait pas au remboursement dans le délai et que sa contestation de la décision de remboursement aboutissait favorablement, la sanction ne pourra être appliquée qu'à hauteur des montants à rembourser réellement dus. S'il n'obtient pas gain de cause à l'issue de cette contestation, l'intéressé demeurera en revanche tenu au paiement de l'amende, en plus du remboursement.

* Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné le grief tiré de la méconnaissance du principe de l'individualisation de la peine.

L'individualisation est liée au pouvoir de modulation et d'appréciation de la sanction laissée au juge ou à l'administration, au regard des circonstances propres à chaque espèce.

En l'absence d'une marge d'appréciation, la sanction revêt un caractère automatique et encourt la censure. Il en va ainsi de la sanction dite accessoire « *attachée de plein droit à diverses condamnations pénales sans que le juge qui décide de ces mesures ait à la prononcer expressément* »³⁴.

En l'espèce, la sanction ne pouvait s'analyser comme une peine accessoire dès lors que cette sanction est prise par une décision de l'autorité administrative et que, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, elle « *doit être prise en tenant compte des observations de l'intéressé* » (paragr. 7).

Par ailleurs, faisant application de sa jurisprudence en la matière, il a jugé que la loi elle-même avait « *assuré la modulation de la peine en fonction de la gravité des comportements réprimés en prévoyant que la somme versée au Trésor public est égale aux sommes non remboursées* » et que le juge saisi de la

³⁴ Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, *M. Stéphane A. et autres (Article L. 7 du code électoral)*, con. 5.

sanction « *peut, après avoir exercé son plein contrôle sur les faits invoqués et la qualification retenue par l'administration, annuler la décision prononçant la sanction en tant qu'elle oblige à verser une telle somme* ». Le Conseil constitutionnel a conclu que le juge pouvait « *ainsi proportionner la sanction aux montants réellement dus. Par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'individualisation des peines* » (même paragr.).

B. – Sur le grief tiré de l'incompétence négative du législateur

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel considère que « *la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit* »³⁵.

Pour être invocable en QPC, le grief d'incompétence négative doit donc être de nature à entraîner une méconnaissance d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution.

2. – L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a rappelé que selon « *l'article 16 de la Déclaration de 1789 : "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution". Cette disposition implique notamment qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés. 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* » (paragr. 8).

En l'espèce, contrairement à ce qui était soutenu, il résultait bien des textes législatifs l'existence d'une procédure contradictoire préalable au prononcé de la sanction prévue par le second alinéa de l'article contesté. Le Conseil constitutionnel a ainsi indiqué qu'« *en application de l'article L. 6362-10 du code du travail, les "décisions de rejet et de versement" prises par l'autorité administrative conformément aux dispositions du livre III de la sixième partie du code du travail ne peuvent intervenir que si une procédure contradictoire a été respectée* ». Le grief tiré de l'incompétence négative manquait donc en fait (paragr. 9).

³⁵ Cf., pour une application récente, décision n° 2016-580 QPC du 5 octobre 2016, *M. Nabil F. (Expulsion en urgence absolue)*, paragr. 6.

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré conforme à la Constitution, sous la réserve évoquée, l'article L. 6362-7-1 du code du travail, dans sa rédaction issue 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.