



HAL
open science

La sanction par le Conseil constitutionnel d'une interprétation jurisprudentielle constante contraire à la Constitution

Caterina Severino

► **To cite this version:**

Caterina Severino. La sanction par le Conseil constitutionnel d'une interprétation jurisprudentielle constante contraire à la Constitution. *Revue française de droit constitutionnel*, 2016, 106, pp.494-501. 10.3917/rfdc.106.0501 . hal-01699124

HAL Id: hal-01699124

<https://hal.science/hal-01699124v1>

Submitted on 22 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

La sanction par le Conseil constitutionnel d'une interprétation jurisprudentielle constante contraire à la Constitution

Note sous Conseil constitutionnel, n° 2015-500 QPC du 27 novembre 2015 (Société Foot Locker France SAS) et n° 2015-503 QPC du 4 décembre 2015 (M. Gabor R.)

Rendues par le Conseil constitutionnel à une semaine d'intervalle, les décisions n° 2015-500 QPC et n° 2015-503 QPC invitent à revenir sur les différentes réponses que peut livrer le Conseil constitutionnel lorsque l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) n'est pas une disposition législative "brute", mais l'interprétation consolidée d'une telle disposition et qu'il estime cette interprétation contraire à la Constitution.

Depuis la décision de principe n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B.*¹, le Conseil constitutionnel accepte, en effet, d'examiner la constitutionnalité des dispositions qui lui sont renvoyées par une QPC, telles qu'interprétées par une jurisprudence constante provenant des juridictions suprêmes, en affirmant 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 cette disposition »².

Mais, si depuis cette décision de principe, le Conseil constitutionnel a rendu une quarantaine de décisions ayant pour objet l'interprétation jurisprudentielle de la loi³, rares sont celles dans lesquelles cette interprétation s'est révélée contraire aux droits et libertés que la Constitution garantit. A l'heure où nous écrivons ces lignes, nous en avons recensé huit⁴.

Les deux décisions ici examinées en font partie. Elles nous livrent des indications sur le raisonnement et les motivations qui peuvent orienter le juge constitutionnel dans de telles hypothèses et sont une occasion de s'interroger sur la pertinence des choix opérés par le juge constitutionnel entre les options qui s'offrent à lui dans ces cas de figure.

¹ CC, décis. n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B.*

² CC, décis. n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B.*, cit., cons. 2.

³ Sur cette jurisprudence, voir C. Severino, « Un an de droit vivant devant le Conseil constitutionnel », *Constitutions*, n° 1, 2012, pp. 43-50 ; *id.*, « La jurisprudence des juridictions suprêmes face à la Constitution : du contrôle à l'autocensure », in L. Gay (dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité. Approche de droit comparé*, Bruyant, coll. A la croisée des droits, 2014, pp. 151-170.

⁴ Conseil constitutionnel, décis. n° 2011-101 QPC ; n° 2011-127 QPC ; n° 2011-164 QPC ; n° 2011-185 QPC ; n° 2013-340 QPC ; n° 2015-500 QPC ; n° 2015-503 QPC et n° 2015-520 QPC.

Dans la décision n° 2015-500 QPC du 27 novembre 2015, *Société Foot Locker France SAS*, le Conseil constitutionnel, saisi par la chambre sociale de la Cour de cassation d'une QPC posée par la société Foot Locker France SAS, a déclaré contraire au droit à un recours juridictionnel effectif et au droit de propriété le premier alinéa et la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 4614-13 du code du travail et reporté les effets de cette déclaration au 1^{er} janvier 2017. Il a ainsi fait droit à l'argument soutenu par la société requérante qui contestait ces dispositions *telles qu'interprétées* de manière constante par la Cour de cassation, en censurant les dispositions attaquées.

Dans la seconde affaire, jugée par la décision n° 2015-503 QPC du 4 décembre 2015, *M. Gabor R.*, le Conseil constitutionnel, saisi d'une QPC par le Conseil d'Etat, a déclaré conforme au droit à un recours juridictionnel effectif l'article L. 54 A du livre des procédures fiscales, mais au prix d'une réserve d'interprétation. Dans ce cas aussi, le requérant contestait la constitutionnalité des dispositions législatives *telles qu'interprétées* par une jurisprudence constante, cette fois-ci du Conseil d'Etat. Mais dans cette décision le juge constitutionnel a préféré sauver les dispositions contestées en remplaçant l'interprétation jurisprudentielle, jugée contraire à la Constitution, par une interprétation conforme différente.

Ainsi, comme l'illustrent ces deux décisions, face à un droit vivant contraire à la Constitution, le Conseil constitutionnel a le choix entre deux options. Soit il censure la disposition législative attaquée à laquelle se rattache l'interprétation du juge suprême **(I)**. Soit il laisse intacte cette disposition, mais substitue sa propre interprétation à celle du juge suprême **(II)**.

Pour l'heure, la première attitude semble constituer l'exception (trois décisions), tandis que la seconde représenterait la règle (cinq décisions).

I – LA CENSURE DE LA LOI

La décision n° 2015-500 QPC du 27 novembre 2015, *Société Foot Locker France SAS*, concernait la prise en charge des frais d'une expertise décidée par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), en cas de contestation, par la société expertisée, de la décision du comité de recourir à cette expertise et d'annulation de cette même décision.

Sous les conditions prévues par les articles L. 4614-12, L. 4614-12-1 et L. 4523-5 du code du travail⁵, le CHSCT, organe doté de la personnalité morale institué dans les entreprises comptant au moins cinquante salariés, mais ne disposant pas d'un budget propre, distinct de celui de l'entreprise, peut décider d'accomplir ses missions de contrôle en faisant appel à un expert agréé. L'article L. 4614-13 du code du travail, objet de la QPC, dispose, au premier alinéa, que les frais de l'expertise sont à la charge de l'employeur et prévoit, au deuxième alinéa, la possibilité pour l'employeur de former un recours devant le juge judiciaire contre la décision du CHSCT, afin de contester la nécessité de l'expertise, la désignation de l'expert, le coût, l'étendue ou le délai de l'expertise. Toutefois, cette disposition ne prévoit ni un effet suspensif de ce recours (l'expert pouvant donc commencer à accomplir sa mission dès que le comité fait appel à lui et pouvant la poursuivre malgré le recours), ni un délai d'examen de ce recours par le juge. Mais, surtout, elle ne précise pas qui doit supporter le coût de l'expertise lorsque l'employeur conteste la décision du CHSCT et en obtient l'annulation.

La Cour de cassation avait interprété l'article L. 4614-13 du code du travail d'une manière défavorable à l'employeur, en estimant que les frais de l'expertise et les frais de procédure inhérents à la contestation demeurent à la charge de ce dernier, dès lors qu'aucun abus n'est établi⁶. Dans un arrêt rendu le 15 mai 2013⁷, la Cour de cassation avait ainsi cassé l'arrêt d'une cour d'appel qui avait débouté un expert du paiement de ses honoraires. Selon la Cour de cassation, l'employeur était tenu au paiement de ces honoraires, malgré l'annulation de la décision du CHSCT. La motivation avancée pour justifier cette décision était certes empreinte de pragmatisme : l'employeur devait payer l'expert quoi qu'il arrive, puisque « l'expert ne dispose d'aucune possibilité effective de recouvrement de ses honoraires contre le comité qui l'a désigné, faute de budget pouvant permettre cette prise en charge »⁸.

Pour la société requérante, les dispositions législatives citées ci-dessus, telles qu'interprétées par le juge suprême, méconnaissaient notamment le droit au recours juridictionnel effectif de l'employeur ainsi que le droit de propriété. A quoi bon pouvoir

⁵ L. 4614-12 du code du travail permet au CHSCT de faire appel à un expert agréé : « 1° Lorsqu'un risque grave, révélé ou non par un accident du travail, une maladie professionnelle ou à caractère professionnel est constaté dans l'établissement ; 2° En cas de projet important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail, prévu à l'article L. 4612-8-1 ». L'article L. 4614-12-1 du code du travail prévoit, pour sa part, le recours du CHSCT à une expertise « dans le cadre d'une consultation sur un projet de restructuration et de compression des effectifs ». Enfin, l'article L. 4523-5 du code du travail permet au CHSCT de recourir à un expert en matière de risques technologiques.

⁶ Cass. Soc. 12 janvier 1999, n° 97-12.794, Bull. 1999 V, n°19, p 15 ; 8 décembre 2004, n° 03-15.535, Bull. 2004 V, n°328, p 294 ; 6 avril 2005, n° 02-19.414, Bull. 2005 V, n°129, p 11 ; 8 février 2012, n° 10-20.376 ; 14 novembre 2013, n° 12-15.206.

⁷ Cass. Soc. 15 mai 2013, n° 11-24.218, Bull. civ. V, n° 125.

⁸ Cass. Soc. 15 mai 2013, cit.

contester devant le juge la décision du CHSCT si, au final, même en cas d'annulation de cette décision, il revient toujours à l'employeur de supporter les frais de procédure et le coût de l'expertise jugée réalisée à tort ? Comme le soulignait une partie de la doctrine, la situation juridique créée par le législateur était inextricable, conduisant nécessairement à une injustice : soit à l'égard de l'employeur, dans l'hypothèse où il serait obligé de payer même en cas d'annulation de la décision du comité, soit à l'égard de l'expert, dans l'hypothèse où il devrait renoncer à ses honoraires alors même qu'il a accompli son travail en bonne et due forme⁹.

Le Conseil constitutionnel a entendu ces arguments. Il a ainsi censuré les dispositions législatives qui étaient à l'origine de l'interprétation de la Cour de cassation et de la violation subséquente de la Constitution, en affirmant que « la combinaison de l'absence d'effet suspensif du recours de l'employeur et de l'absence de délai d'examen de ce recours conduit, dans ces conditions, à ce que l'employeur soit privé de toute protection de son droit de propriété en dépit de l'exercice d'une voie de recours » et « qu'il en résulte que la procédure applicable méconnaît les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et prive de garanties légales la protection constitutionnelle du droit de propriété »¹⁰.

Mais, pour éviter de créer un vide juridique qui aurait eu pour effet la disparition de toute procédure de contestation au profit de l'employeur et de toute règle relative à la prise en charge des frais d'expertise, le Conseil constitutionnel a décidé de reporter les effets de la décision d'abrogation au 1^{er} janvier 2017.

Le Conseil constitutionnel a donc préféré ici répondre à l'inconstitutionnalité de l'interprétation contestée en censurant directement les dispositions sur lesquelles s'appuyait cette interprétation. C'est, pour le moment, la réponse la moins fréquente du Conseil constitutionnel devant ce cas de figure : rappelons qu'il n'a prononcé une telle censure que dans trois décisions sur huit.

La solution retenue en l'espèce semble s'expliquer par l'impossibilité, pour le juge constitutionnel, de procéder autrement. En effet, la procédure prévue par les dispositions du code du travail et, surtout, le silence de ce même code sur des points essentiels, ne laissaient guère d'interprétations alternatives à celle adoptée par la Cour de cassation, ou, du moins, pas

⁹ J. B Cottin, « Qui perd gagne, Les frais d'expertise CHSCT annulée judiciairement sont à la charge de l'employeur ! », *JCP Social*, n° 31-35, 30 juillet 2013, p. 1324 ; P.-Y. Verkindt, « L'expertise du CHSCT devant le Conseil constitutionnel », *Les Cahiers sociaux*, 1er octobre 2015, n° 278, p. 497 ; *Revue de jurisprudence sociale*, 7/2013, n°546, p. 497.

¹⁰ CC, décis. n° 2015-500 QPC du 27 novembre 2015, *Société Foot Locker France SAS*, cons. 10.

d'interprétations conformes à la Constitution. Puisque le CHSCT ne dispose pas d'un budget propre et puisque la décision de ce comité peut faire l'objet d'une contestation par l'employeur, toute interprétation différente des dispositions attaquées aurait conduit à des violations de droits et libertés constitutionnellement garantis, soit de l'employeur, soit de l'expert. C'est d'ailleurs ce qui transparaît de la décision de renvoi de la Cour de cassation, lorsqu'elle affirme que la question présente un caractère sérieux « en ce que l'absence de budget propre du CHSCT, qui a pour conséquence que les frais d'expertise sont à la charge de l'employeur, y compris lorsque ce dernier obtient l'annulation de la délibération ayant décidé de recourir à l'expertise après que l'expert désigné a accompli sa mission, est susceptible de priver d'effet utile le recours de l'employeur »¹¹.

En revanche, lorsque le Conseil constitutionnel estime pouvoir retirer le venin d'inconstitutionnalité du texte de loi par le biais d'une réserve d'interprétation, il n'hésite pas à la substituer à l'interprétation contestée devant lui, comme le montre la décision n° 2015-503 QPC.

II – L'INTERPRETATION CONFORME

La décision n° 2015-503 QPC du 4 décembre 2015, *M. Gabor R.* concernait les effets de la représentation mutuelle des personnes soumises à imposition commune postérieurement à leur séparation.

Etait contesté l'article L. 54 A du livre des procédures fiscales (LPF) tel qu'interprété par le Conseil d'Etat. Cet article tire les conséquences procédurales du principe de l'imposition commune obligatoire des conjoints (et des partenaires d'un PACS) et du principe de responsabilité solidaire des époux en matière d'impôt sur le revenu. Il prévoit deux règles. En premier lieu, il dispose qu'en matière d'impôt sur le revenu, les deux époux ont une compétence partagée pour suivre les procédures relatives à l'imposition du foyer fiscal. Il institue, en second lieu, une présomption irréfragable de représentation mutuelle des époux, en prévoyant que « les déclarations, les réponses, les actes de procédure faits par l'un des conjoints ou notifiés à l'un d'eux sont opposables de plein droit à l'autre ».

¹¹ Cass. Soc. 16 septembre 2015, décis. de renvoi au CC, pourvoi n° 15-40027.

Or, le Conseil d'Etat avait étendu l'application de ces deux règles aux époux séparés ou divorcés¹². Dans la décision *Lafarge* du 20 octobre 2010 – dont l'interprétation était contestée par la QPC – le Conseil d'Etat avait considéré que « des époux ayant la qualité de codébiteurs solidaires de l'impôt sur le revenu sont réputés se représenter mutuellement dans les instances relatives à la dette fiscale [et] qu'il en va nécessairement ainsi alors même qu'ils auraient été autorisés à avoir des résidences séparées postérieurement à la fin de la période d'imposition commune »¹³.

En l'espèce, M. Gabor R., avait découvert en 2012, à savoir onze ans après son divorce, intervenu en 2001, l'existence d'une dette fiscale de son foyer au titre de l'année 1999, due à une réévaluation à la hausse du revenu professionnel de son ex-épouse pour cette même période. M. Gabor R. n'avait pas eu connaissance de cette dette, car la mise en recouvrement, intervenue en 2003, avait été adressée au domicile conjugal, où seul l'ex-épouse vivait désormais. En 2012, l'administration fiscale réclamant des sommes à M. Gabor au titre de cette dette, ce dernier forme une réclamation contre ces impositions, puis un recours juridictionnel rejeté au motif que la réclamation avait été introduite après expiration du délai fixé par la loi. M. Gabor R. conteste alors, lors de l'appel, par une QPC, la constitutionnalité de l'article L. 54 A du LPF, tel qu'interprété par le Conseil d'Etat. Il soutient notamment que ces dispositions, dans l'interprétation reçue par la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, ont pour conséquence, lorsque les conjoints sont séparés ou divorcés, d'empêcher celui auquel les actes de procédure n'ont pas été notifiés, de former un recours pour contester les impositions établies, en cas de redressement, au titre de la période d'imposition commune. L'administration n'étant pas tenue d'informer l'époux avec lequel la procédure n'a pas été menée de l'existence de cette procédure, ainsi que des voies et délais de recours, ce dernier n'est pas informé de l'existence d'une décision lui faisant grief et se trouve, par conséquent, privé de la possibilité effective de faire valoir ses droits.

Le Conseil constitutionnel, après avoir accepté de contrôler la disposition critiquée telle qu'interprétée par le Conseil d'Etat (ce qui permet de constater que deux décisions du Conseil d'Etat peuvent, aux yeux du juge constitutionnel, suffire pour constituer une

¹² CE, 17 mai 2000, n° 191387, *Morlay*, *Rev. Jurisp. Fisc.*, 7-8/2000, n° 963. Dans cette décision le Conseil d'Etat a étendu la première règle de l'article L. 54 A du LPF aux couples séparés ou divorcés, en affirmant que « le législateur a, par ces dispositions, entendu donner à chacun des époux qualité pour suivre les procédures relatives à l'imposition commune due à raison de l'ensemble des revenus du foyer, *quand bien même les intéressés seraient, à la date de ces procédures, séparés ou divorcés* » (nous soulignons).

¹³ CE, 20 octobre 2010, n° 312461, *Lafarge*, *Rev. Jurisp. Fisc.*, 1/2011, n° 100.

jurisprudence constante¹⁴), adopte une décision favorable au requérant. Car s'il juge l'article L. 54 A du LPF conforme à la Constitution, il ne le fait qu'au prix d'une réserve d'interprétation qui tient compte des griefs formulés. Cette réserve concerne les mots « notifiés à l'un d'eux » de la deuxième phrase de l'article L. 54 A du LPF. Le Conseil constitutionnel souligne que « la garantie du droit à un recours juridictionnel effectif impose que chacune [des personnes précédemment soumise à imposition commune] soit mise à même d'exercer son droit de former une réclamation contentieuse [contre des impositions supplémentaires] », à condition, bien évidemment, que l'administration fiscale ait été informée du changement de situation des conjoints. Selon lui, « les dispositions contestées porteraient une atteinte disproportionnée au droit des intéressés de former une telle réclamation si le délai de réclamation pouvait commencer à courir sans que l'avis de mise en recouvrement ait été porté à la connaissance de chacun d'eux »¹⁵. C'est donc sous cette réserve – qui implique une obligation pour l'administration fiscale d'adresser l'avis de mise en recouvrement aux deux ex-conjoints – que la disposition examinée est considérée comme conforme au droit à un recours juridictionnel effectif.

Le Conseil constitutionnel diffère, toutefois, les effets dans le temps de la réserve d'interprétation, en prévoyant qu'elle ne vaut que pour les impositions supplémentaires établies à compter de la date de publication de la décision. Ainsi, afin de garder l'effet utile de cette même décision, le Conseil précise que pour les impositions établies antérieurement à cette date, les personnes concernées se voient ouvrir un délai propre de réclamation à compter du premier acte de recouvrement forcé¹⁶.

Au-delà de l'intérêt qu'elle présente sur la question de fond, la décision n° 2015-503 QPC du 4 décembre 2015 retient notre attention car elle confirme le fait que le Conseil constitutionnel, en présence d'une interprétation jurisprudentielle constante contraire à la Constitution, préfère corriger, aménager ou remplacer véritablement cette interprétation plutôt que de censurer directement la disposition attaquée.

Ainsi, dans la décision n° 2015-503 QPC, par le biais de la réserve d'interprétation formulée et des précisions supplémentaires apportées, le Conseil constitutionnel rectifie l'interprétation du Conseil d'Etat pour la rendre conforme aux exigences constitutionnelles,

¹⁴ A savoir la décision *Lafarge* du 20 octobre 2010 (cit.) et la décision de renvoi de la QPC (CE, 25 septembre 2015, décis. de renvoi au Conseil constitutionnel, n° 391315).

¹⁵ CC, décis. n° 2015-503 QPC du 4 décembre 2015, *M. Gabor R.*, cons. 14.

¹⁶ *Ibidem*, cons. 16.

alors que cette dernière correspondait davantage à la lettre de l'article L. 54 A du LPF qui, sans distinction, instaurait une présomption irréfragable de représentation mutuelle des époux.

Pour aller au-delà de cette interprétation littérale et sauver la disposition attaquée, le Conseil constitutionnel n'hésite pas à construire de toute pièce deux règles non prévues par le texte, à savoir l'obligation pour l'administration de notifier aux deux ex-conjoints la mise en recouvrement, ainsi que la prévision d'un délai propre de réclamation accordé aux anciens conjoints dont les impositions supplémentaires ont été établies antérieurement à la date de publication de la décision.

Une telle attitude repose l'éternelle question de savoir si le Conseil constitutionnel doit si souvent faire primer le souci de ne pas créer de vides législatifs et s'accorder le droit de "réécrire" à ce point les textes de loi.

Certes, la question concerne toutes les réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel, mais elle se pose avec encore plus d'acuité lorsqu'il existe déjà une interprétation consolidée que les juridictions suprêmes ont accepté de soumettre au contrôle de constitutionnalité. On peut en effet supposer que, dans ces hypothèses, les juridictions suprêmes n'ont, pour leur part, pas estimé bon de donner une interprétation aussi créatrice que celle que s'autorise le Conseil constitutionnel.

Appartient-il au Conseil constitutionnel de poursuivre dans cette voie ou ne devrait-il pas plutôt, comme semblent l'y inviter les juridictions suprêmes, censurer les textes qui portent en leur sein de lourds germes d'inconstitutionnalité, et obliger ainsi le législateur à les réécrire ?

A l'heure où les interprétations se confrontent, la question est plus que jamais posée.

Caterina Severino

Maître de conférences HDR

Membre du CDPC-J.C. Escarras CNRS-UMR 7318 DICE

Université de Toulon