

Décision n° 2012-250 QPC du 8 juin 2012

M. Christian G.

(Composition de la commission centrale d'aide sociale)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 mars 2012 par le Conseil d'État (décision n° 352843 du 19 mars 2012) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Christian G., concernant l'article L. 134-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Par sa décision n° 2012-250 QPC du 8 juin 2012, le Conseil a censuré partiellement les dispositions contestées en déclarant contraire à la Constitution la référence aux fonctionnaires figurant aux quatrième, sixième et septième alinéas de l'article L. 134-2 du CASF.

Le Conseil constitutionnel a, pour le surplus, déclaré l'article L. 134-2 du CASF conforme à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

L'article L. 134-2 du CASF fixe les règles de composition de la commission centrale d'aide sociale (CCAS).

La CCAS est une juridiction administrative spécialisée. Elle est compétente pour statuer sur l'appel des décisions rendues par les commissions départementales d'aide sociale (CDAS), commissions dont la composition a d'ores et déjà fait l'objet d'un examen de constitutionnalité¹.

Les décisions de la CCAS peuvent, à leur tour, faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

Les CDAS, dont les décisions sont examinées en appel par la CCAS, sont chargées de statuer sur les recours contre les décisions du président du conseil général en matière d'aide sociale (à l'exception des décisions rendues en matière

¹ Décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011, *M. Jean-Pierre B. (Composition de la commission départementale d'aide sociale)*

d'aide sociale à l'enfance) et celles du préfet (à l'exclusion des décisions relatives au revenu de solidarité active). Les CDAS connaissaient également, avant le 1^{er} janvier 2007, des recours contre les décisions des commissions d'admission à l'aide sociale, mais ces dernières ont été supprimées par l'ordonnance n° 2005-1477 du 1^{er} décembre 2005.

Le contentieux relevant de la compétence des CDAS et, en appel, de la CCAS est vaste. En particulier, il ne se limite pas à des litiges opposant le demandeur à l'aide sociale à l'autorité administrative qui lui aurait refusé le bénéfice de cette aide. En effet, il implique également des tiers, notamment l'établissement ou le service qui fournit des prestations (en particulier hébergement des personnes âgées et handicapées), ainsi que les obligés alimentaires au sens de l'article 205 du code civil (article L. 132-6 du CASF), les héritiers, légataires et les bénéficiaires de libéralités dans les dix ans qui ont précédé la demande d'admission à l'aide sociale (article L. 132-8 du CASF).

Avant la décision du Conseil, les sections ou sous-sections de la CCAS comprenaient de manière mixte :

– d'une part, « *des membres du Conseil d'État, des magistrats de la Cour des comptes ou des magistrats de l'ordre judiciaire en activité ou honoraires désignés respectivement par le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour des comptes ou le garde des sceaux, ministre de la justice* »

– d'autre part, « *des fonctionnaires ou personnes particulièrement qualifiées en matière d'aide ou d'action sociale désignées par le ministre chargé de l'action sociale* ».

Les rapporteurs, ayant pour fonction d'instruire les dossiers et ayant voix délibérative dans les affaires rapportées, étaient « *nommés par le ministre chargé de l'aide sociale soit parmi les membres du Conseil d'État et les magistrats de la Cour des comptes, soit parmi les fonctionnaires des administrations centrales des ministères, soit parmi les personnes particulièrement compétentes en matière d'aide ou d'action sociale* ».

Enfin, des commissaires du Gouvernement, chargés de prononcer leurs conclusions sur certaines affaires, étaient « *nommés par le ministre chargé de l'aide sociale parmi les membres du Conseil d'État, les magistrats de la Cour des comptes et les fonctionnaires du ministère chargé de l'aide sociale*. »

II. – Examen de constitutionnalité

A. – Les griefs

Le requérant faisait grief aux dispositions contestées de méconnaître les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Précisément, était contestée la présence, au sein de la CCAS, de fonctionnaires désignés par le ministre chargé de l'action sociale, celle des autres membres (magistrats et personnalités qualifiées) ne faisant l'objet d'aucune discussion. Suivant les termes du requérant, le texte attaqué ne prévoit pas en effet « *les garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance des fonctionnaires siégeant dans cette juridiction* ». Et ce requérant d'ajouter que : « *ne sont pas davantage instituées les garanties d'impartialité faisant obstacle à ce que des fonctionnaires puissent siéger lorsque cette juridiction connaît de questions relevant des services à l'activité desquels ils ont participé* ».

B. – La jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation sur la composition des juridictions spécialisées en matière sociale rendue sur le fondement de l'article 6 § 1 de la CEDH

Il existe une grande variété de juridictions statuant en matière sociale et dont la composition, très variable selon les matières, comprend des élus, des fonctionnaires, des magistrats et des personnalités qualifiées. À compter des années 2000, les dispositions relatives à ces juridictions ont été examinées au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) tant par le Conseil d'État que par la Cour de cassation poussés en ce sens par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

1.° - La Cour de cassation

– Dans deux arrêts du 22 décembre 2000², la Cour de cassation a jugé que la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail, dans sa composition d'alors, ne présentait pas les garanties d'une juridiction indépendante et impartiale. La Cour a jugé que la présence, parmi les membres, d'un fonctionnaire honoraire d'administration centrale, « *et le fait que la juridiction comprend des fonctionnaires de catégorie A, en activité ou honoraires, du ministère chargé de la Sécurité sociale ou du ministère chargé de l'Agriculture, nommés sans limitation de durée de sorte qu'il peut être mis fin à tout moment et sans condition à leurs fonctions par les autorités de nomination qui comprennent le ministre, exerçant ou ayant exercé, lorsqu'ils*

² Cour de cassation, assemblée plénière, 22 décembre 2000, n° 99-11303 et 99-11615.

étaient en activité, le pouvoir hiérarchique sur eux, constituaient des circonstances de nature à porter atteinte à l'indépendance de la Cour nationale et à faire naître un doute légitime sur son impartialité » et méconnaissaient par conséquent les exigences du droit à un tribunal indépendant et impartial au sens de la CESDH.

Cette décision faisait suite à d'autres décisions par lesquelles la Cour de cassation avait estimé contraires à la CESDH la présidence du tribunal du contentieux de l'incapacité par le directeur régional des Affaires sanitaires et sociales ou son représentant, fonctionnaire soumis à une autorité hiérarchique, et ayant, du fait de ses fonctions administratives, des liens avec les organismes de sécurité sociale, parties au litige ainsi que la désignation par cette autorité du médecin expert appartenant à ce tribunal et sa voix prépondérante en cas de partage³.

2. – Le Conseil d'État

La jurisprudence du Conseil d'État a été posée, dans son principe, par les arrêts du 6 décembre 2002, *Trognon*⁴ et *Aïn Lhout*⁵. Le Conseil d'État a jugé *« qu'en vertu des principes généraux applicables à la fonction de juger toute personne appelée à siéger dans une juridiction doit se prononcer en toute indépendance et sans recevoir quelque instruction de la part de quelque autorité que ce soit ; que, dès lors, la présence de fonctionnaires de l'État parmi les membres d'une juridiction ayant à connaître de litiges auxquels celui-ci peut être partie ne peut, par elle-même, être de nature à faire naître un doute objectivement justifié sur l'impartialité de celle-ci »* (CE, *Trognon*).

Les deux décisions précisent *« qu'il peut toutefois en aller différemment lorsque, sans que des garanties appropriées assurent son indépendance, un fonctionnaire est appelé à siéger dans une juridiction en raison de ses fonctions et que celles-ci le font participer à l'activité des services en charge des questions soumises à la juridiction »* (CE, *Aïn Lhout*).

L'arrêt *Trognon* concernait justement la question de l'impartialité et de l'indépendance, au regard de l'article 6 § 1 de la CESDH, de la CCAS. Or, à cette occasion, le Conseil d'État, au-delà des formules de principe énoncées ci-dessus, a précisé que : *« les dispositions régissant la composition des formations de jugement de la commission centrale d'aide sociale doivent être mises en œuvre dans le respect du principe d'impartialité qui s'applique à toute juridiction, et que rappellent [les] stipulations [de l'article 6 de la CESDH] ;*

³ Cour de cassation, chambre sociale, 9 mars 2000, n° 98-22435.

⁴ Conseil d'État, assemblée, 6 décembre 2002, *Trognon*, n° 240028.

⁵ Conseil d'État, section, 6 décembre 2002, *Aïn Lhout*, n° 221319.

qu'il peut être porté atteinte à ce principe lorsque, sans que des garanties appropriées assurent son indépendance, les fonctions exercées par un fonctionnaire appelé à siéger dans une des formations de jugement de la commission centrale d'aide sociale le font participer à l'activité des services en charge des questions d'aide sociale soumises à la juridiction ; qu'il suit de là que lorsqu'elles statuent, comme en l'espèce, sur un litige portant sur des prestations d'aide sociale relevant de l'Etat, ces formations ne peuvent comprendre, ni comme rapporteur ni parmi leurs autres membres, des fonctionnaires exerçant leur activité au sein du service ou de la direction en charge de l'aide sociale au ministère des affaires sociales ».

Dès lors, le Conseil d'État a livré son interprétation, à la lumière « *des principes généraux applicables à la fonction de juger* » comme de l'article 6§1 de la CESDH, de la disposition objet de la présente décision⁶. Il l'a ainsi jugée conforme auxdits principes et à la Convention sous réserve que les fonctionnaires ne participent pas aux formations de jugement statuant sur un litige relatif à des prestations d'aide sociale relevant de l'État.

Revenait alors au Conseil constitutionnel de juger de la constitutionnalité de l'article L. 134-2 du CASF.

C. – Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. – Le Conseil a, depuis longtemps, jugé que le principe d'indépendance est « *indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires* »⁷ ou « *juridictionnelles* »⁸.

Par la suite, le Conseil constitutionnel a rattaché le principe d'indépendance des juges non professionnels à l'article 16 de la Déclaration de 1789⁹. Il a, en effet, rattaché à cet article l'ensemble des exigences qui garantissent le droit à une procédure juste et équitable (garantie des droits et séparation des pouvoirs¹⁰, droit à un recours effectif, droits de la défense¹¹, droit à un procès équitable¹², impartialité et indépendance des juridictions¹³).

⁶ Il s'agissait précisément de l'article 129 du code de la famille et de l'aide sociale. Toutefois, cet article a été repris dans l'article L. 134-2 du CASF.

⁷ Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992 *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, cons. 64.

⁸ Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 15.

⁹ Décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003, *Loi organique relative aux juges de proximité*, cons. 23.

¹⁰ Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, cons. 51.

¹¹ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

¹² Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11.

¹³ Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 24.

Ainsi, bien que l'indépendance des magistrats judiciaires et celle des juges non professionnels trouvent un fondement constitutionnel différent (article 64 de la Constitution pour les premiers, article 16 de la Déclaration de 1789 pour les seconds), elles présentent certaines exigences communes.

Certes, compte tenu du nombre de réformes de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique sur le statut de la magistrature dont le Conseil constitutionnel a eu à connaître, c'est à propos des magistrats que la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'indépendance des juges est la plus riche.

Toutefois, l'existence de garanties légales d'indépendance et d'impartialité des membres d'une juridiction constitue une exigence applicable à toutes les juridictions.

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que la composition des tribunaux maritimes commerciaux (TMC) ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : *« Parmi les cinq membres du tribunal maritime commercial, deux d'entre eux, voire trois si le prévenu n'est pas un marin, ont la qualité soit d'officier de la marine nationale soit de fonctionnaire ou d'agent contractuel de l'État, tous placés en position d'activité de service et, donc, soumis à l'autorité hiérarchique du Gouvernement ; que, dès lors, même si la disposition contestée fait obstacle à ce que l'administrateur des affaires maritimes désigné pour faire partie du tribunal ait participé aux poursuites ou à l'instruction de l'affaire en cause, ni cet article ni aucune autre disposition législative applicable à cette juridiction n'institue les garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance. »*¹⁴

S'agissant spécialement de l'impartialité, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est moins abondante. D'une part, le contrôle de ce principe trouve prioritairement sa place dans le cadre du contrôle concret des décisions : c'est le plus souvent au cas par cas, en fonction de la nature du litige, que s'apprécie cette impartialité. Le Conseil a toutefois examiné et déclaré conforme au principe d'impartialité la composition des tribunaux des affaires de sécurité sociale qui est *« une juridiction civile présidée par un magistrat du siège du tribunal de grande instance ; que ses deux assesseurs sont désignés par le premier président de la cour d'appel, après avis du président du tribunal des affaires de sécurité sociale, sur une liste établie par les autorités compétentes de l'État sur proposition, principalement, des organisations professionnelles représentatives ; qu'il appartient en particulier au premier président, à l'issue de cette procédure de sélection des candidatures, de désigner les assesseurs qui*

¹⁴ Décision n° 2010-10 QPC du 2 juillet 2010, *Consorts C. et autres (Tribunaux maritimes commerciaux)*, cons. 4.

présentent les compétences et les qualités pour exercer ces fonctions ; que ces assesseurs ne sont pas soumis à l'autorité des organisations professionnelles qui ont proposé leur candidature ; que l'article L. 144-1 du code de la sécurité sociale fixe des garanties de moralité et d'indépendance des assesseurs ; qu'en outre, la composition de cette juridiction assure une représentation équilibrée des salariés et des employeurs »¹⁵.

À l'inverse, le Conseil a censuré la composition du tribunal pour enfants permettant au juge des enfants qui a renvoyé le mineur devant le tribunal de présider cette juridiction de jugement¹⁶. De même a-t-il jugé que méconnaissait le principe d'impartialité des juridictions une organisation de la Commission bancaire ne séparant pas en son sein les fonctions de poursuite des fonctions de jugement¹⁷.

S'agissant des juridictions d'aide sociale, le Conseil a statué sur la constitutionnalité de la CDAS¹⁸, commissions dont les décisions sont susceptibles d'appel devant la CCAS.

Or, à cette occasion, le Conseil a jugé que « *ni l'article L. 134-6 ni aucune autre disposition législative applicable à la commission départementale d'aide sociale n'institue les garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance des fonctionnaires siégeant dans cette juridiction ; que ne sont pas davantage instituées les garanties d'impartialité faisant obstacle à ce que des fonctionnaires puissent siéger lorsque cette juridiction connaît de questions relevant des services à l'activité desquels ils ont participé »¹⁹.*

Jugeant, par ailleurs, contraire au principe d'impartialité « *la participation de membres de l'assemblée délibérante du département lorsque ce dernier est partie à l'instance »²⁰, le Conseil a censuré, avec effet immédiat, les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 134-6 du CASF, dispositions fixant la composition des CDAS.*

2. – La décision du Conseil constitutionnel du 8 juin 2012 sur la composition de la CCAS s'inscrit dans la logique du précédent du 25 mars 2011 sur la composition de la CDAS.

¹⁵ Décision n° 2010-76 QPC du 3 décembre 2010, M. Roger L. (Tribunaux des affaires de sécurité sociale – TASS), cons. 9.

¹⁶ Décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, M. Tarek J. (*Composition du tribunal pour enfants*), cons. 11.

¹⁷ Décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011, *Banque populaire Côte d'Azur (Pouvoir disciplinaire de la Commission bancaire)*, cons. 8.

¹⁸ Décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011, préc.

¹⁹ *Idem*, cons.5.

²⁰ *Idem*, cons. 6.

En effet, les dispositions de l'article L. 134-2 du CASF, pas plus qu'aucune autre disposition législative, n'offraient de garanties d'indépendance et d'impartialité des fonctionnaires membres des sections ou sous sections, rapporteurs ou commissaires du gouvernement de la CCAS et ne faisaient obstacle à ce que cette commission comprenne, pour juger d'un litige d'aide sociale relevant de l'État, des fonctionnaires exerçant justement leur activité au sein du service ou de la direction en charge de l'aide sociale au sein du ministère des affaires sociales.

Pareil constat a logiquement conduit le Conseil à retenir une position identique à celle adoptée s'agissant des CDAS, dans la décision précitée du 25 mars 2011.

Pour s'opposer à cette orientation, le Premier ministre invoquait la jurisprudence précitée du Conseil d'État, dans l'arrêt *Trognon*, jugeant que : « *les dispositions régissant la composition des formations de jugement de la commission centrale d'aide sociale doivent être mises en œuvre dans le respect du principe d'impartialité qui s'applique à toute juridiction, et que rappellent [les] stipulations [de l'article 6 de la CESDH] ; qu'il peut être porté atteinte à ce principe lorsque, sans que des garanties appropriées assurent son indépendance, les fonctions exercées par un fonctionnaire appelé à siéger dans une des formations de jugement de la commission centrale d'aide sociale le font participer à l'activité des services en charge des questions d'aide sociale soumises à la juridiction ; qu'il suit de là que lorsqu'elles statuent, comme en l'espèce, sur un litige portant sur des prestations d'aide sociale relevant de l'État, ces formations ne peuvent comprendre, ni comme rapporteur ni parmi leurs autres membres, des fonctionnaires exerçant leur activité au sein du service ou de la direction en charge de l'aide sociale au ministère des affaires sociales* ».

Pour le Gouvernement, il s'agissait là d'une jurisprudence constante encadrant la disposition en cause et assurant sa conformité avec les exigences d'impartialité des juridictions.

Il est incontestable que les exigences conventionnelles et constitutionnelles relatives au principe d'indépendance et d'impartialité des juridictions sont analogues.

Toutefois, en l'espèce, la jurisprudence *Trognon* du Conseil d'État ne constitue pas une interprétation jurisprudentielle de l'article L. 134-2 du CASF au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61-1 de la Constitution doit examiner « *la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à la disposition*

législative »²¹. Cette jurisprudence du Conseil d'État ne procède pas d'une interprétation du texte contesté mais elle tend à ce que ses dispositions soient « *mises en œuvre dans le respect du principe d'impartialité qui s'applique à toute juridiction* »²².

La solution dégagée par la juridiction suprême de l'ordre administratif ne pouvait, par conséquent, faire obstacle à ce que le Conseil constitutionnel contrôle la conformité de la disposition législative aux principes découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Faute de garanties légales instituées pour assurer le respect du principe d'indépendance et d'impartialité des fonctionnaires exerçant leurs fonctions au sein de la CCAS, le Conseil a donc déclaré contraire à la Constitution la présence de ceux-ci.

À l'instar de la solution retenue pour les CDAS, le Conseil a opté pour une censure partielle (cons. 7) permettant à la CCAS d'être composée selon les règles prévues par l'article L. 134-2 tel que résultant de la déclaration d'inconstitutionnalité, c'est à dire ne comprenant, dans l'attente d'une éventuelle réforme, que les membres du Conseil d'État, les magistrats de la Cour des comptes et les magistrats de l'ordre judiciaire en activité ou honoraires ainsi que les personnalités qualifiées.

Dans cette perspective, ont été uniquement censurées :

- la présence, dans les sections ou sous-sections de la commission, de fonctionnaires désignés par le ministre chargé de l'action sociale (quatrième alinéa) ;

- la présence, parmi les rapporteurs ayant pour fonction d'instruire les dossiers et de participer au délibéré, des fonctionnaires des administrations centrales des ministères (sixième alinéa).

– la présence, parmi les commissaires du gouvernement chargés de prononcer leurs conclusions sur les affaires que leur confie le président de la CCAS, d'une section ou d'une sous-section, de fonctionnaires du ministère chargé de l'aide sociale. Ces commissaires du gouvernement jouent le même rôle que les rapporteurs publics²³ devant les juridictions administratives de droit commun

²¹ Décision n° 2011-127 QPC du 6 mai 2011, *Consorts C. (Faute inexcusable de l'employeur : régime spécial des accidents du travail des marins)*, cons. 5.

²² Conseil d'État, 6 décembre 2002, précité.

²³ La dénomination « rapporteur public » a succédé à celle de « commissaire du gouvernement » dans les juridictions administratives de droit commun, avec le décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions. Voir la décision

(art L7. du CJA), soit un rôle bien différent de celui du parquet devant les juridictions judiciaires et du parquet général à la Cour de cassation. Le rapporteur public, membre à part entière de la juridiction, est chargé d'éclairer, après la clôture de l'instruction à laquelle il participe, la formation de jugement en exposant la solution qu'il convient, selon lui, de donner à l'affaire²⁴. Selon les termes mêmes de la décision « Mme Esclatine » rendue par le Conseil d'État le 29 juillet 1998, « *il participe à la fonction de juger dévolue à la juridiction dont il est membre* ». Le Conseil constitutionnel a jugé que les commissaires du gouvernement devaient être soumis aux mêmes exigences d'indépendance et d'impartialité que les autres membres composant la CCAS.

Le choix d'une telle censure de la référence aux fonctionnaires figurant aux quatrième, sixième et septième alinéas de l'article L. 134-2 du CASF a permis au Conseil constitutionnel de prévoir que la décision serait applicable immédiatement.

Le Conseil constitutionnel a toutefois limité les effets rétroactifs de sa décision (cons. 9) en jugeant que :

- sa décision produit tous ses effets dès sa publication, la CCAS ne pouvant plus siéger dans une composition comprenant des fonctionnaires ;
- s'agissant des décisions déjà rendues par la CCAS à la date de publication de la décision du Conseil constitutionnel, la déclaration d'inconstitutionnalité pourra être invoquée à l'encontre d'une décision n'ayant pas acquis un caractère définitif uniquement par les personnes ayant déjà invoqué l'inconstitutionnalité de la composition de la CCAS au jour de la publication de la décision. Ce faisant, le Conseil constitutionnel a également retenu une solution identique à celle qu'il avait choisie dans sa décision du 25 mars 2011 sur la composition des CDAS.

n° 2006-208 L du 30 novembre 2006 dans laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que « *Les mots "commissaire du gouvernement" figurant aux articles L. 7 et L. 522-1 du code de justice administrative ont le caractère réglementaire* ».

²⁴ Conseil d'État, 10 juillet 1957, *Gervaise*, Rec. p. 466 ; 29 juillet 1998, *Mme Esclatine*, req. 179635, 180208.