

**Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011**  
*Association pour le droit à l'initiative économique*

*(Conditions d'exercice de certaines activités artisanales)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 8 avril 2011 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

Dans sa décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution.

**I. – La disposition contestée**

L'objet de l'article 16 de la loi du 5 juillet 1996 est de fixer des exigences de qualification professionnelle lesquelles dont la justification conditionnent le droit d'exercer certaines activités énumérées par ce texte dans son paragraphe I : entretien et réparation des véhicules et des machines ; construction, entretien et réparation des bâtiments ; mise en place, entretien et réparation des réseaux et des équipements utilisant les fluides, ainsi que des matériels et équipements destinés à l'alimentation en gaz, au chauffage des immeubles et aux installations électriques ; ramonage ; soins esthétiques à la personne ; réalisation de prothèses dentaires ; préparation ou fabrication de produits frais de boulangerie, pâtisserie, boucherie, charcuterie et poissonnerie, préparation ou fabrication de glaces alimentaires artisanales ; activité de maréchal-ferrant.

Selon le paragraphe II du même article, « *pour chaque activité visée au I, un décret en Conseil d'État pris après avis de l'Autorité de la concurrence, de la Commission de la sécurité des consommateurs, de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, de l'assemblée permanente des chambres de métiers et des organisations professionnelles représentatives détermine, en fonction de la complexité de l'activité et des risques qu'elle peut présenter pour la sécurité ou la santé des personnes, les diplômes, les titres homologués ou la durée et les modalités de validation de l'expérience professionnelle qui justifient de la qualification* ».

En posant une condition de qualification professionnelle pour l'exercice de certaines activités essentiellement artisanales, la loi du 5 juillet 1996 s'inscrivait dans la continuité de l'article 5 de la loi du 30 octobre 1956<sup>1</sup> qui prévoyait que seuls les titulaires de certains certificats ou diplômes pouvaient « *exercer les métiers pour lesquels une formation professionnelle complète est indispensable, afin de donner toutes garanties dans l'exécution des travaux* ». Un décret du 20 mai 1957 fut adopté pour fixer la liste des métiers concernés par cette obligation, mais, d'après le rapporteur de la loi de 1996 devant l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, ce dispositif ne fut jamais appliqué. La loi de 1996 s'inscrit néanmoins dans le même esprit<sup>3</sup>.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *l'exigence d'une qualification dans certaines entreprises qui relèvent de l'artisanat répond à plusieurs préoccupations : – garantir la santé ou la sécurité des personnes lorsque les fabrications ou les prestations fournies sont susceptibles de les mettre en cause ; – assurer au consommateur la compétence de l'entreprise dès lors qu'il n'est pas en mesure de vérifier les fabrications ou les prestations réalisées ; – contribuer à la valorisation de l'image de la qualité artisanale* ». Plusieurs points firent l'objet de discussions particulières lors des travaux devant les assemblées.

Le principe selon lequel la loi devait fixer une liste des activités concernées prêta d'abord à débat. Pour certains, la loi aurait plutôt dû formuler une « *clause générale* », quitte à ce que des décrets d'application se montrent plus précis. Les défenseurs du projet mirent en avant la protection de la liberté d'entreprendre pour exclure cette solution, jugée trop radicale. Le principe d'une liste limitative fut donc retenu : toutes les activités non visées peuvent être exercées sans condition de qualification professionnelle (ce qui ne signifie pas, bien sûr, que d'autres textes ne posent pas, par ailleurs, certaines exigences à respecter).

Le principe d'une liste retenu, il restait à en fixer le contenu, c'est-à-dire à déterminer les activités artisanales pour lesquelles une qualification professionnelle serait exigée. Sur ce point, les débats furent plus longs, par exemple pour les activités de « *construction, l'entretien et la réparation des bâtiments* », finalement visées par la loi de 1996 alors qu'elles n'avaient pas été retenues dans le projet de loi. Bien d'autres activités firent l'objet de discussion, comme par exemple l'« *activité de maréchal-ferrant* », également non comprise

---

<sup>1</sup> Loi n° 56-1096 du 30 octobre 1956 modifiant certaines dispositions relatives à l'élection aux chambres de métiers et aux métiers artisanaux.

<sup>2</sup> Rapport d'Ambroise Guellec, au nom de la commission de la production, Assemblée nationale, X<sup>e</sup> législature, n° 2787, 14 mai 1996.

<sup>3</sup> Les sanctions du non-respect des exigences posées sont prévues par l'article 24 de la loi du 5 juillet 1996 (amende et peines complémentaires).

dans le projet de loi, mais finalement retenue, à l'inverse de l'entretien et de la réparation d'armes et de munitions.

D'aucuns regrettèrent, notamment en doctrine, l'influence de certains milieux professionnels sur la rédaction de la disposition contestée. De plus, l'article 16 de la loi du 5 juillet 1996 fut, dès son adoption, dénoncé par certains comme un frein à l'initiative économique et à l'emploi des personnes sans qualification, au nom d'un « *corporatisme* » de mauvais aloi. C'est cette critique que reprenait en l'espèce le requérant.

Contrairement aux prévisions des promoteurs du texte, l'article 16 de la loi de 1996 a joui d'une assez grande stabilité depuis son adoption voilà quinze ans, spécialement en ce qui concerne la liste des activités visées.

Les lois du 2 août 2005<sup>4</sup> et du 23 juillet 2010<sup>5</sup> ont apporté deux précisions relatives aux « *soins esthétiques à la personne autres que médicaux et paramédicaux* », déjà visés depuis 1996. La loi de 2005 a également ajouté un troisième alinéa au paragraphe II, destiné à faciliter la transmission de l'entreprise au conjoint du chef d'entreprise qui bénéficiait du statut de conjoint collaborateur ou salarié ou associé (article L. 121-4 du code de commerce) et qui ne pouvait justifier de la qualification imposée. Enfin, la disposition contestée a subi une dernière modification. Selon l'ancien paragraphe III de l'article 16, « *dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport qui dressera le bilan des dispositions du présent article et qui proposera, le cas échéant, l'actualisation de la liste des activités pour lesquelles est exigée une qualification professionnelle* ». La loi de simplification du droit du 12 mai 2009 a abrogé cette disposition devenue sans objet.

En l'espèce, les critiques de l'association requérante visaient spécialement le paragraphe I de la disposition renvoyée, qui prévoit le principe d'une exigence de qualification professionnelle et dresse la liste des activités concernées, ainsi que le premier alinéa de son paragraphe II, qui délègue au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les diplômes, les titres homologués ou la durée et les modalités de validation de l'expérience professionnelle justifiant la qualification.

---

<sup>4</sup> Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

<sup>5</sup> Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

## II. – La conformité à la Constitution

Selon le requérant, l'article 16 de la loi du 5 juillet 1996 portait atteinte au principe de la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, au droit d'obtenir un emploi protégé par le cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'au principe posé par l'article 5 de la Déclaration de 1789. Il était également soutenu que le législateur avait méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a rejeté l'ensemble de ces griefs.

### A. – L'article 5 de la Déclaration de 1789

Le Conseil constitutionnel a repris les termes de cette disposition dans l'énoncé des griefs du requérant (cons. 2) : « *La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.* »

Dans sa décision de renvoi, le Conseil d'État rappelait que l'invocation de l'article 5 de la Déclaration de 1789 n'est pas autonome. Le Conseil constitutionnel a en effet combiné cet article avec d'autres dispositions pour examiner la constitutionnalité de certaines lois<sup>6</sup> ou pour dégager certaines exigences constitutionnelles, comme, par exemple, celle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi<sup>7</sup>. Dans sa décision relative à la loi interdisant la dissimulation de visage dans l'espace public<sup>8</sup>, le Conseil constitutionnel a toutefois écarté, au nom de la protection de l'ordre public, le grief tiré de l'article 5 de la Déclaration de 1789 qui était invoqué aux côtés de l'article 4.

De manière autonome, la doctrine souligne que l'article 5 de la Déclaration de 1789, dont la rédaction est très générale, ne pourrait constituer qu'un ultime rempart de la liberté<sup>9</sup>.

Dans la présente affaire, l'article 5 de la Déclaration de 1789 était, semble-t-il, combiné par le requérant avec le droit d'obtenir un emploi protégé par le cinquième alinéa du Préambule de 1946. C'est d'ailleurs sur cette combinaison inédite que s'était fondé le Conseil d'État pour juger « *nouvelle au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958* » la question posée par le

<sup>6</sup> Voir décision n° 2000-426 DC du 30 mars 2000 à propos de la loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux : l'article 5 est invoqué avec l'article 6 de la Déclaration de 1789 (cons. 5).

<sup>7</sup> Voir décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, cons. 13 : l'article 5 est invoqué aux côtés des articles 4, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 (cons. 13).

<sup>8</sup> Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010.

<sup>9</sup> Voir notamment Th. Renoux et M. de Villiers (dir.), *Code constitutionnel*, Litec, 2011, p. 35 ; G. Carcassone, *La Constitution*, Le Seuil, Points Essais, 2009, p. 427.

requérant. Dans la suite de sa décision, le Conseil constitutionnel a toutefois conservé le silence sur l'article 5 de la Déclaration de 1789, la disposition contestée n'étant pas susceptible d'être regardée comme une éventuelle remise en cause des libertés publiques.

## **B. – Le droit d'obtenir un emploi**

Le juge constitutionnel a rappelé le principe posé par la décision du 30 mars 2006<sup>10</sup> et récemment réaffirmé par la décision du 4 février 2001<sup>11</sup> : « *Il incombe au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail, de poser des règles propres à assurer, conformément aux dispositions du Préambule de 1946, le droit pour chacun d'obtenir un emploi tout en permettant l'exercice de ce droit par le plus grand nombre* » (cons. 3).

Ce droit, reconnu par le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen de la loi sur les « trente-cinq heures »<sup>12</sup>, ne permet toutefois l'exercice que d'un contrôle restreint, dans la mesure où, dans ce domaine, « *le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement* »<sup>13</sup>. Le contrôle est donc fondé sur l'erreur manifeste d'appréciation<sup>14</sup>.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a jugé, sans même s'attacher à l'examen d'une conciliation, « *qu'en imposant que certaines activités ne puissent être exercées que par des personnes justifiant d'une qualification professionnelle ou sous le contrôle de ces dernières, les dispositions contestées ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte au droit d'obtenir un emploi* » (cons. 5). Si l'on peut en déduire que les activités indépendantes peuvent relever du cinquième alinéa du Préambule de 1946 au même titre que les activités salariées, encore faut-il qu'un frein soit directement porté à leur exercice, ce qui n'était pas ici le cas : l'exigence d'une qualification ne restreint pas en elle-même le droit d'obtenir un emploi, d'autant plus, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel, que la disposition contestée admet qu'une personne non qualifiée puisse exercer les activités visées par le texte dès lors qu'elle est placée « *sous le contrôle effectif et permanent* » d'une personne elle-même qualifiée.

<sup>10</sup> Décision n° 2006- 535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances (dite aussi « CPE »)*.

<sup>11</sup> Décision n° 2010-98 QPC du 4 février 2001, *Mise à la retraite d'office*, cons. 3.

<sup>12</sup> Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 26.

<sup>13</sup> Décision n° 98-401 DC précitée, cons. 27.

<sup>14</sup> Voir décisions n°s 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail (dite « trente-cinq heures II »)*, cons. 27, et 2007-555 DC du 16 août 2007, *Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « TEPA »)*, cons. 7 et 8.

## C. – La liberté d’entreprendre

Le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence habituelle<sup>15</sup> selon laquelle « *la liberté d’entreprendre découle de l’article 4 de la Déclaration de 1789 ; qu’il est toutefois loisible au législateur d’apporter à cette liberté 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* » (cons. 3).

S’agissant de la première condition, le Conseil constitutionnel a relevé qu’en prévoyant que « *les qualifications professionnelles exigées doivent être déterminées, pour chaque activité, en fonction de leur complexité et des risques qu’elles peuvent présenter pour la sécurité ou la santé des personnes (...) le législateur a (...) entendu garantir la compétence professionnelle des personnes exerçant des activités économiques pouvant présenter des dangers pour ceux qui les exercent ou pour ceux qui y ont recours* » (cons. 6). Le Conseil constitutionnel en a déduit que sont en jeu aussi bien « *la protection de la santé, prévue par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946* » que « *la prévention des atteintes à l’ordre public, notamment des atteintes à la sécurité des personnes, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle* » (cons. 8).

Ainsi justifiées par des exigences constitutionnelles, les limitations apportées à la liberté d’entreprendre par l’article 16 de la loi du 5 juillet 1996 sont-elles en outre proportionnées au regard de l’objectif poursuivi ? Sur ce point, le Conseil constitutionnel reconnaît, d’une manière générale, une importante marge d’appréciation au législateur<sup>16</sup> et peu de censures ont donc été prononcées sur ce fondement<sup>17</sup>.

Dans la plupart des décisions, l’étendue du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel varie en fonction de la norme mise en balance avec la liberté

<sup>15</sup> Voir, pour un récent exemple, décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l’ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard en ligne*, cons. 24.

<sup>16</sup> Voir par exemple, dans une hypothèse qui évoque la présente affaire, décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l’hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires* : « *Considérant qu’en réservant l’accès à la formation ouvrant droit à l’usage du titre de psychologue aux personnes titulaires d’un doctorat en médecine ou d’un master en psychologie ou en psychanalyse, le législateur a assuré entre la liberté d’entreprendre et les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 relatives à la protection de la santé une conciliation qui n’est pas disproportionnée et n’a pas méconnu le principe d’égalité* » (cons. 19). Le principe d’égalité n’est pas invoqué dans la présente QPC, mais il va de soi qu’en matière professionnelle, les personnes pouvant justifier d’une qualification ne sont pas dans la même situation que celles qui ne peuvent point.

<sup>17</sup> Voir cependant décision n° 2010-45 QPC du 6 octobre 2010, *M. Mathieu P. (Noms de domaine Internet)*, qui a censuré pour incompétence négative au regard de la liberté d’entreprendre et de la liberté de communication l’article L. 45 du code des postes et des communications électroniques (nommage internet en « .fr »).

d'entreprendre<sup>18</sup> : contrôle restreint lorsqu'il s'agit de vérifier la proportionnalité par rapport à une exigence constitutionnelle<sup>19</sup> – comme tel était le cas en l'espèce –, ou contrôle normal lorsqu'est en jeu un simple motif d'intérêt général<sup>20</sup>.

Suivant en l'espèce cette logique, le Conseil constitutionnel a estimé que « *le législateur a adopté des mesures propres à assurer une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre le respect de la liberté d'entreprendre* » et les exigences constitutionnelles déjà mentionnées (cons. 8) pour une série de raisons qu'il a détaillé dans ses considérants 6 et 7 :

– les activités économiques limitativement énumérées par la disposition contestée « *peuv[ent] présenter des dangers pour ceux qui les exercent ou pour ceux qui y ont recours* » (cons. 6). Si certaines activités ne prêtent pas à discussion (entretien et réparation des véhicules et des machines, ramonage, réalisation de prothèses dentaires notamment), d'autres étaient pointées du doigt par le requérant, comme par exemple l'activité de maréchal-ferrant. Dans ses observations, le Gouvernement mettait en avant la santé des animaux et la sécurité des cavaliers. Sans descendre dans le détail des catégories légales et des argumentations, le Conseil constitutionnel a relevé, d'une part, que la liste est bien limitative et, d'autre part, que « *les activités visées sont susceptibles de présenter des risques pour la santé et la sécurité des personnes* » (cons. 7). Le législateur n'a commis sur ce point aucune erreur manifeste d'appréciation ;

– les dispositions contestées prévoient qu'il peut être justifié de la qualification requise non seulement par des diplômes ou des titres homologués, mais encore par la validation d'une expérience professionnelle. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a relevé qu'en vertu de la disposition contestée, « *les qualifications professionnelles exigées doivent être déterminées, pour chaque activité, en fonction de leur complexité et des risques qu'elles peuvent présenter pour la sécurité ou la santé des personnes* » (cons. 6). Le législateur invite ainsi le pouvoir réglementaire à opérer une appréciation différenciée en fonction des activités concernées.

– Second élément de souplesse, les activités visées « *peuvent également être exercées par des personnes dépourvues de qualification professionnelle dès lors qu'elles se trouvent placées sous le contrôle effectif et permanent de personnes qualifiées au sens des dispositions contestées* » (cons. 7). Il suffit donc qu'une personne professionnellement qualifiée supervise le travail de ceux qui ne le

---

<sup>18</sup> Voir Régis Fraisse, « *La question prioritaire de constitutionnalité et la liberté d'entreprendre*, *RJEP* 2011, à paraître.

<sup>19</sup> Voir par exemple décisions n<sup>os</sup> 2011-132 QPC du 20 mai 2011, *M. Ion C.*, cons. 7, 2009- 584 DC précitée.

<sup>20</sup> Voir, par exemple, décision n<sup>o</sup> 2010-89 QPC du 21 janvier 2011, *Société Chaud Colatine*, cons. 5.

sont pas forcément pour que l'exigence légale soit satisfaite. Dans le même esprit, la loi du 5 juillet 1996 n'interdit nullement à une personne non qualifiée de créer son entreprise dans les domaines concernés, dès lors qu'elle emploie des personnes (ou une seule personne qui supervise effectivement les autres) elles-mêmes qualifiées professionnellement.

#### **D. – L'absence d'incompétence négative**

Le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'en confiant au décret en Conseil d'État le soin de préciser, dans les limites rappelées ci-dessus, les diplômes, les titres homologués ou la durée et les modalités de validation de l'expérience professionnelle qui justifient de la qualification, le législateur n'a pas délégué le pouvoir de fixer des règles ou des principes que la Constitution place dans le domaine de la loi ; que, par suite, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa propre compétence doit être écarté* » (cons. 9).

Ce considérant appelle trois remarques. D'abord, en examinant au fond le grief d'incompétence négative, le juge constitutionnel a, compte tenu des critères fixés par lui pour qu'un tel grief puisse être invoqué devant lui<sup>21</sup>, jugé que la disposition en cause affecte un droit ou une liberté que la Constitution garantit (en l'espèce, la liberté d'entreprendre). Ensuite, le Conseil a implicitement mais nécessairement souligné que le renvoi au décret concerne exclusivement les modalités selon lesquelles il peut être justifié de l'expérience professionnelle requise. En d'autres termes, le pouvoir réglementaire n'est pas autorisé à élargir la liste des activités concernées, qui est exclusivement déterminée par la loi, le juge administratif devant y veiller. Enfin, le Conseil a explicitement souligné que, dans son objet, le renvoi opéré correspond bien à des règles d'application de la loi, qui sont de la compétence du pouvoir réglementaire.

L'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat a par conséquent été jugé conforme à la Constitution.

---

<sup>21</sup> Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC KIMBERLY CLARK (Incompétence négative en matière fiscale)*, cons. 3.