

Décision n° 2015-496 QPC du 21 octobre 2015

Association Fondation pour l'École

(Établissements d'enseignement éligibles à la perception des versements libératoires effectués au titre de la fraction dite du « hors quota » de la taxe d'apprentissage)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 juillet 2015 par le Conseil d'État (décision n^{os} 38742, 390172 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour l'association Fondation pour l'École, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 6241-9 du code du travail.

Dans sa décision n° 2015-496 QPC du 21 octobre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de l'article L. 6241-9 du code du travail conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

Les dispositions de l'article L. 6241-9 du code du travail énumèrent les catégories d'établissements habilités à recevoir de la part des employeurs assujettis à la taxe d'apprentissage les versements libératoires au titre de la fraction dite du « hors quota » de cette taxe.

A – Historique et contexte des dispositions contestées

Créée par la loi du 13 juillet 1925 de budget de l'exercice 1925, la taxe d'apprentissage est une imposition annexe sur les salaires prélevée sur les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés ou dont les associés sont soumis à l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux. Elle a été réformée par la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles, ainsi que par la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 du 30 décembre 2004 et la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Cette taxe avait pour objectif initial de financer, d'une part, les premières formations technologiques et professionnelles et, d'autre part, la formation continue.

Sont assujetties à la taxe d'apprentissage les entreprises industrielles, commerciales et artisanales, les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés ainsi que les sociétés coopératives de production, transformation, conservation et vente de produits agricoles. En sont exonérées, les entreprises qui effectuent des dépenses de premières formations et les entreprises bénéficiant d'une exonération en vertu d'une disposition de la loi.

La taxe d'apprentissage, qui est assise sur la masse salariale de l'entreprise, comprend deux fractions. Le produit de la première fraction est réservé au financement de l'apprentissage : depuis 2014, cette fraction comprend une part régionale de 51 % et une part dite « quota » de 26 %, dont le produit est dédié au financement des centres de formation des apprentis (CFA) et des sections d'apprentissage. Le produit de la seconde fraction, de 23 %, dite du « hors quota », est destiné au financement des premières formations technologiques et professionnelles hors apprentissage.

Les entreprises peuvent être exonérées de la fraction dite du « hors quota » à hauteur des versements libératoires effectués au bénéfice des établissements d'enseignement énumérés par la loi. Selon l'article 1^{er} de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971, étaient éligibles à la perception de ces versements libératoires les établissements d'enseignement à temps complet de manière continue et tout autre établissement fonctionnant en application des lois relatives à l'enseignement technologique¹, à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles² ou à l'apprentissage³. En droit, le statut de l'établissement était sans incidence : seule comptait la nature de la formation dispensée. La doctrine administrative était plus hésitante : renouant avec une circulaire n°2325/7 du 15 juin 1953 dont la caducité avait pourtant été constatée par le Gouvernement en 1977, une note n° 2011-188 de l'administration centrale de l'enseignement supérieur du 24 octobre 2011 en avait exclu les « organisations gérées par des sociétés commerciales qui sont créées en vue de faire des bénéfices ». Cette note a été retirée en 2012.

Afin d'orienter des financements supplémentaires vers l'apprentissage, l'article 60 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 avait réformé la taxe d'apprentissage et ses contributions annexes, la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) et la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA). Il avait, d'une part, fusionné la taxe d'apprentissage et la CDA et, d'autre part, aménagé la CSA⁴.

¹ Loi n° 71-577 du 16 juillet 1971 d'orientation sur l'enseignement technologique.

² Loi n° 60-791 du 2 août 1960 relative à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles.

³ Loi n° 71-576 du 16 juillet 1971 relative à l'apprentissage.

⁴ « Aménagement de la taxe d'apprentissage et de ses contributions annexes », *Rev. Dr. fisc.* 30 janvier 2014, n° 5, *comm.* 140.

Dans sa décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, le Conseil constitutionnel a partiellement censuré les dispositions de l'article 60 de la loi du 29 décembre 2013 pour incompétence négative : *« Considérant, en quatrième lieu, que, pour l'affectation du produit de la taxe d'apprentissage réformée par l'article 1599 ter A du code général des impôts, le 2° du paragraphe II de l'article 60 de la loi déferée modifie l'article L. 6241-2 du code du travail ; que cet article L. 6241-2 prévoit qu'une première fraction du produit de la taxe d'apprentissage, dénommée "fraction régionale de l'apprentissage", attribuée aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte, verra son montant "fixé par décret en Conseil d'État" ; que, toutefois, ce montant sera "au moins égal à 55 % du produit de la taxe due, sans qu'il puisse être inférieur au montant des ressources actuellement perçues par les régions auxquelles la nouvelle taxe d'apprentissage vient se substituer" ; que l'article L. 6241-2 prévoit également qu'une deuxième fraction du produit de la taxe d'apprentissage, dénommée « quota », attribuée aux centres de formation d'apprentis et aux sections d'apprentissage, verra son montant "déterminé par décret en Conseil d'État"; que le 7° du paragraphe II de l'article 60 rétablit les articles L. 6241-8 et L. 6241-9 du code du travail, relatifs à l'affectation de la part de la taxe d'apprentissage qui n'est pas attribuée en vertu des dispositions réglementaires d'application de l'article L. 6241-2 du code du travail ;*

« Considérant qu'aux termes du second alinéa de l'article 2 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée : "Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51"; que, dans sa décision du 25 juillet 2001 susvisée, le Conseil constitutionnel a analysé ces dispositions en jugeant que "la loi ne peut affecter directement à un tiers des impositions de toutes natures "qu'à raison des missions de service public confiées à lui", sous la triple condition que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année, que, lorsque l'imposition concernée a été établie au profit de l'Etat, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation et qu'enfin le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions";

« Considérant que la taxe d'apprentissage relève de la catégorie des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution ; que le législateur ne pouvait, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer les critères d'affectation d'une partie des recettes provenant de cette imposition ; qu'en ne prévoyant aucun encadrement de la détermination par le pouvoir réglementaire de la fraction du produit de la taxe d'apprentissage affectée aux centres de formation d'apprentis et aux sections d'apprentissage, le législateur a méconnu l'étendue de sa

compétence ; que, par suite, les dispositions du 2° du paragraphe II de l'article 60 doivent être déclarées contraires à la Constitution ; que, par coordination, doivent également être déclarés contraires à la Constitution les 3° à 8° du même paragraphe II ainsi que les paragraphes III à VI de l'article 60 »⁵.

À la suite de cette censure, la taxe d'apprentissage a été réformée par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Cette loi n'a pas été soumise au contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel.

L'article 19 de cette loi a défini la nouvelle liste des établissements éligibles aux versements libératoires au titre de la fraction dite du « hors quota » de la taxe d'apprentissage, reprenant les dispositions de la loi de finances rectificative pour 2013 qui avaient été censurées par coordination.

Désormais, en vertu de l'article L. 6241-9 du code du travail, dans sa rédaction résultant de l'article 19 de la loi du 5 mars 2014, sont éligibles à la perception de versements libératoires de la taxe d'apprentissage au titre du « hors quota » :

- les établissements publics d'enseignement du second degré (1°) ;
- les établissements privés d'enseignement du second degré sous contrat d'association avec l'État (2°) ;
- les établissements publics d'enseignement supérieur (3°) ;
- les établissements gérés par une chambre consulaire (4°) ;
- les établissements privés relevant de l'enseignement supérieur gérés par des organismes à but non lucratif (5°) ;
- les établissements publics ou privés dispensant des formations conduisant aux diplômes professionnels délivrés par les ministères chargés de la santé, des affaires sociales, de la jeunesse et des sports (6°).

B. – Origine de la QPC et question posée

L'association Fondation pour l'École a formé une requête devant le Conseil d'État aux fins d'annulation de la circulaire du 14 novembre 2014 de la déléguée

⁵ Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances rectificative pour 2013*, cons. 24 à 26.

générale à l'emploi et à la formation professionnelle relative à l'élaboration des listes des formations technologiques et professionnelles initiales et organismes et services éligibles à la fraction dite du « hors quota » de la taxe d'apprentissage. À l'appui de cette requête, l'association Fondation pour l'École a demandé au Conseil d'État de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 6241-9 du code du travail.

Parallèlement, le centre de promotion de la coiffure (CPC), affecté par le resserrement de la liste fixée par les dispositions de l'article L. 6241-9 du code du travail, a soulevé, à l'occasion d'un recours devant le tribunal administratif d'Orléans, une QPC dirigée contre le 5° de cet article et le 1° de l'article L. 6241-10 du même code. Cette QPC a été transmise au Conseil d'État.

Par sa décision n^{os} 387472 et 390172 du 22 juillet 2015, le Conseil d'État a joint les deux questions, constaté le désistement du CPC et renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des dispositions de l'article L. 6241-9 du code du travail au motif que « *le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment à la liberté d'enseignement et au principe d'égalité, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

Le CPC et la Fédération Nationale de l'Enseignement Privé (FNEP) sont intervenus à la question prioritaire de constitutionnalité renvoyée au Conseil constitutionnel.

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

L'association requérante, qui n'a pas produit d'observations devant le Conseil constitutionnel, reprochait à l'article L. 6241-9 du code du travail de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi et à la liberté d'enseignement.

La FNEP et le CPC, admis à intervenir, faisaient les mêmes reproches aux dispositions contestées et soutenaient, en plus, qu'elles portent atteinte à la liberté d'entreprendre et au principe d'égalité devant les charges publiques.

A. – Les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et les charges publiques

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le Conseil constitutionnel en tire la règle selon laquelle « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »⁶.

Sur le fondement de l'article 13 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel considère « *qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »⁷. Ce principe s'applique aussi bien à une loi prévoyant la soumission à des impositions ou charges publiques qu'à une loi prévoyant l'octroi de financements publics⁸, comme en l'espèce.

Le Conseil constitutionnel a eu à juger à plusieurs reprises de l'application de régimes juridiques prévoyant des traitements différents au secteur privé ou au secteur public.

Dans plusieurs décisions, le Conseil a examiné des différences de situation entre les travailleurs soumis à statut de droit public et ceux soumis à un statut de droit privé⁹. Notamment, dans sa décision n° 2011-134 QPC du 17 juin 2011¹⁰, le Conseil a relevé que « *les fonctionnaires sont dans une situation différente de celle des salariés du secteur privé* ». Il a ainsi jugé qu'en ne prévoyant pas, pour

⁶ Ce qui a été rappelé, par exemple dans la décision n° 2010-601 DC du 4 février 2010, *Loi relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales*, cons. 11. V. ég. la décision n° 2014-415 QPC du 26 septembre 2014, *M. François F. (Responsabilité du dirigeant pour insuffisance d'actif)*, cons. 6

⁷ Voir notamment la décision n° 2014-456 QPC du 6 mars 2015, *Société Nextradio TV (Contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés – seuil d'assujettissement)*, cons. 5.

⁸ Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, *Loi de finances pour 2015*, cons. 39 à 42.

⁹ Décisions n°s 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*, cons. 30 ; 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 34.

¹⁰ Décision n° 2011-134 QPC du 17 juin 2011 *Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT et autres (Réorientation professionnelle des fonctionnaires)*, cons. 21.

les fonctionnaires investis de fonctions représentatives, des garanties analogues à celles qui existent pour les salariés investis de telles fonctions dans le secteur privé, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité devant la loi.

Cette jurisprudence traduit la position constante du Conseil constitutionnel qui refuse d'opérer un contrôle approfondi d'égalité confrontant les règles de droit public et les règles de droit privé au motif qu'à certains égards, les situations que ces différentes règles traitent pourraient être comparables.

Outre la question de la comparaison des régimes de travail ou de sécurité sociale des agents de droit public et de droit privé, le Conseil constitutionnel a procédé de la même manière en matière de règles de prescription en jugeant « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les créances sur les personnes publiques soient soumises aux mêmes règles que les créances civiles* »¹¹.

Dans sa décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, il a retenu la même orientation s'agissant de dispositions permettant de faire varier un coefficient de minoration des tarifs des établissements de santé de façon différente selon les catégories d'établissements (publics, privé non lucratif ou privés à but commercial). Dans ce dernier cas, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe d'égalité n'était pas méconnu dans la mesure où les tarifs de ces établissements pouvaient déjà varier en fonction de ces mêmes catégories d'établissements¹².

Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, déjà eu à connaître de dispositions régissant les établissements d'enseignement supérieur au regard du principe d'égalité.

Dans sa décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, le Conseil a jugé que « *l'article 2 de la loi pose le principe selon lequel les collectivités territoriales peuvent décider d'attribuer des subventions d'investissement aux établissements d'enseignement privés sous contrat de leur choix, selon des modalités qu'elles fixent librement, quel que soit le niveau d'enseignement scolaire concerné ; que cet article ouvre aux collectivités territoriales les mêmes possibilités qu'il s'agisse d'établissements sous contrat simple ou sous contrat d'association ; qu'il ne prévoit qu'un plafonnement global des aides susceptibles d'être allouées ; que ces aides peuvent aller dans certains cas jusqu'à une prise en charge totale des investissements concernés* ». Il a considéré que « *s'agissant des conditions requises pour l'octroi des aides des différentes collectivités*

¹¹ Décision n° 2012-256 QPC du 18 juin 2012, *M. Boualem M. (Suspension de la prescription des créances contre les personnes publiques)*, cons. 5.

¹² Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 68.

territoriales et la fixation de leur montant, l'article 2 ne comporte pas les garanties nécessaires pour assurer le respect du principe d'égalité entre les établissements d'enseignement privés sous contrat se trouvant dans des situations comparables [et] que ces différences de traitement ne sont pas justifiées par l'objet de la loi »¹³.

Dans sa décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, le Conseil a jugé « *que l'article 82 [de la loi de finances pour 2011] ouvre aux ministres, au titre du budget général, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement pour 2011, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la loi déferée ; que cet état tient compte du transfert de 4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement opéré par voie d'amendement, au sein de la mission " Enseignement scolaire ", du programme " Soutien de la politique de l'éducation nationale " au profit du programme " Enseignement privé du premier et du second degrés " »*. Les requérants faisaient grief à ce transfert d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement de créer « *une rupture d'égalité de traitement entre l'enseignement public et l'enseignement privé* ». Le Conseil a jugé « *qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés ; que dès lors, le grief doit être écarté* »¹⁴.

Dans sa décision n° 2014-425 QPC du 14 novembre 2014, le Conseil a jugé « *que le principe d'égalité devant l'impôt et les charges publiques n'impose pas que les personnes privées soient soumises à des règles d'assujettissement à l'impôt identiques à celles qui s'appliquent aux personnes morales de droit public ; que ce principe ne fait pas davantage obstacle à ce que le législateur prévoie des taux d'imposition différents pour la taxe spéciale sur les contrats d'assurance selon que sont assurés les biens affectés de façon permanente et exclusive à une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole ou d'autres biens ; que, par suite, doit être écarté le grief tiré de ce que serait contraire à ce principe la règle prévoyant un taux réduit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance contre l'incendie des bâtiments administratifs des collectivités territoriales, d'une part, et des biens affectés de façon permanente et exclusive à une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, d'autre part, alors que les contrats d'assurance portant sur des biens affectés à des personnes privées, pour des activités de service à caractère non commercial, tel que les établissements d'enseignement privés, sont soumis à un taux d'imposition supérieur ; (...) que par suite, le dernier alinéa du 1° de*

¹³ Décision n° 93-329 DC, 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales*, cons. 28 et 29

¹⁴ Décision n° 2010-622 DC, 28 décembre 2010, *Loi de finances pour 2011*, cons. 16 à 18.

l'article 1001 du code général des impôts ne porte pas atteinte au principe d'égalité devant l'impôt »¹⁵.

De manière topique s'agissant de l'invocation des principes d'égalité devant la loi et les charges publiques entre bénéficiaires de financements publics, le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014 : *« Considérant que, selon les députés et les sénateurs requérants, en opérant la répartition du prélèvement entre les chambres de commerce et d'industrie en fonction, d'une part, du nombre de jours de couverture des charges de fonctionnement par le fonds de roulement de chacune des chambres et, d'autre part, de leur poids économique respectif, les dispositions de l'article 33 instituent, en méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et les charges publiques, des différences de traitement entre les chambres qui défavorisent les plus petites d'entre elles qui sont contraintes de disposer d'un fonds de roulement proportionnellement plus important pour financer leurs investissements futurs ; que les sénateurs soutiennent que méconnaissent également ces exigences constitutionnelles la référence aux données comptables du seul exercice 2013 pour le calcul du fonds de roulement ainsi que l'absence de prise en compte, dans les données comptables servant au calcul de ce prélèvement, des services budgétaires portuaires et aéroportuaires et des ponts gérés par les chambres ; qu'ils font enfin valoir que le critère de cent vingt jours de charges de fonctionnement, qui détermine l'application du prélèvement, produit des effets de seuil contraires aux objectifs poursuivis ;*

« Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : "La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse"; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

« Considérant que, pour assurer le respect du principe d'égalité devant les charges publiques, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

« Considérant que, pour déterminer la répartition du prélèvement de 500 millions d'euros sur les chambres de commerce et d'industrie, le législateur s'est fondé sur les dernières données comptables disponibles ; que, pour

¹⁵ Décision n°2014-425 QPC, *Société Mutuelle Saint-Christophe [Taxe spéciale sur les contrats d'assurance contre l'incendie]*, 14 novembre 2014, cons. 6.

apprécier la capacité financière des chambres, il a pris principalement en compte l'importance de leur fonds de roulement ; qu'il a prévu d'opérer un prélèvement sur celles de ces chambres qui disposent d'un fonds de roulement de plus de cent vingt jours de fonctionnement et à proportion de cet excédent ; qu'afin de prendre en compte la situation des chambres de petite taille, il a pondéré ce critère en prévoyant qu'à hauteur de 150 millions d'euros, le prélèvement s'opérerait à proportion du " poids économique des chambres de commerce et d'industrie, défini à l'article L. 711-1 du code de commerce" ; qu'enfin, il a entendu préserver notamment, comme il lui était loisible de le faire, certains investissements particulièrement importants que les chambres réalisent en tant que délégataires ou concessionnaires de services publics ainsi que certains investissements en faveur de centres d'apprentissage ou de formation en alternance ; que les critères ainsi retenus pour la répartition de ce prélèvement ne méconnaissent pas le principe d'égalité »¹⁶.

2. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a rappelé l'objectif poursuivi par le législateur, lequel, « *en énumérant de manière limitative les établissements habilités à percevoir les versements libératoires effectués au titre de la fraction dite du "hors quota" de la taxe d'apprentissage* », entend favoriser « *l'affectation de ressources publiques destinées à financer des formations technologiques et professionnelles dispensées hors du cadre de l'apprentissage* » (cons. 7).

Il a ensuite vérifié que les exigences constitutionnelles d'égalité devant la loi et les charges publiques étaient bien respectées. Il a considéré que la différence de traitement au profit des seuls établissements habilités par les dispositions contestées à percevoir les versements libératoires au titre de la fraction dite du « hors quota » de la taxe d'apprentissage était bien justifiée, en relevant que ces établissements étaient « *soit en raison de leur statut, soit en raison de leur mode de gestion, soit en raison de leurs obligations pédagogiques et des contrôles qui s'y rattachent, dans une situation différente des autres établissements d'enseignement* » (cons. 7). Il a également relevé que « *la disposition en cause ne permet, pour les écoles et établissements habilités, que la perception éventuelle de moyens de financement de certains frais* » (cons. 7). Il en a déduit que « *l'exclusion des établissements privés d'enseignement non habilités à percevoir la part de la taxe d'apprentissage correspondant aux dépenses mentionnés au 1° de l'article L. 6241-8 du code du travail est fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec l'objet de la loi et en fonction des buts qu'elle se propose* » (cons. 7).

¹⁶ Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014 précitée, cons. 39 à 42.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a écarté les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et les charges publiques.

B. – Les griefs tirés de la violation de la liberté de l'enseignement et de la liberté d'entreprendre

Selon l'association requérante et les parties intervenantes, la restriction qui résulte de la nouvelle liste des établissements éligibles à la perception de la fraction dite du « hors quota » de la taxe d'apprentissage portait atteinte à la liberté de l'enseignement, dès lors que celle-ci implique l'accès pour les établissements privés d'enseignement à des sources de financement autonomes. L'association intervenante invoquait en outre une atteinte à la liberté d'entreprendre.

Les deux griefs se confondaient la mesure où, dans les deux cas, ce sont les mêmes conséquences effectives subséquentes à la perte de financement qui étaient invoquées. Aussi, le Conseil constitutionnel a procédé à une analyse combinée de ces deux griefs.

1. – La jurisprudence constitutionnelle

a. – La liberté de l'enseignement

Le Conseil constitutionnel a placé le principe de la liberté de l'enseignement au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République dans la décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977 à propos de la prise en charge par l'État de dépenses relatives au fonctionnement d'établissements d'enseignement privés et à la formation de leurs maîtres : « *Considérant, d'une part, que la sauvegarde du caractère propre d'un établissement lié à l'État par contrat, notion reprise de l'article premier, 4^e alinéa, de la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés, n'est que la mise en œuvre du principe de la liberté de l'enseignement ;*

« Considérant que ce principe, qui a notamment été rappelé à l'article 91 de la loi de finances du 31 mars 1931, constitue l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, réaffirmés par le Préambule de la Constitution de 1946 et auxquels la Constitution de 1958 a conféré valeur constitutionnelle »¹⁷.

Le Conseil s'est depuis lors prononcé à plusieurs reprises sur la portée de la

¹⁷ Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, *Loi complémentaire à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée par la loi n° 71-400 du 1^{er} juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement*, cons. 2 et 3.

liberté de l'enseignement, notamment :

- dans sa décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, sur le caractère limitatif des crédits du budget de l'État destinés à rémunérer les enseignants des établissements privés¹⁸ ;
- dans sa décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, sur la modification du régime des contrats d'association¹⁹ ;
- dans sa décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, sur l'ouverture ou l'élargissement de la possibilité pour les collectivités territoriales de participer au financement des investissements des établissements privés du premier et du second degré²⁰ ;
- dans sa décision n° 99-414 DC du 8 juillet 1999, sur le financement de l'enseignement supérieur privé²¹ ;
- dans sa décision n° 2009-591 DC du 22 octobre 2009, sur la possibilité pour le législateur, sans heurter le principe de la laïcité, de prévoir, sous certaines conditions, une participation des collectivités publiques au financement des dépenses de fonctionnement des classes élémentaires des établissements d'enseignement du premier degré privés sous contrat d'association²².

Par ailleurs, dans sa décision n° 2014-425 QPC du 14 novembre 2014, le Conseil a considéré pour la première fois que la liberté de l'enseignement fait partie des droits et libertés que la Constitution garantit, dont la méconnaissance peut être invoquée à l'appui d'une QPC²³.

¹⁸ Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, cons. 44 à 50.

¹⁹ Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, *Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales*, cons. 14.

²⁰ Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales*, cons. 24.

²¹ Décision n° 99-414 DC du 8 juillet 1999, *Loi d'orientation agricole*, cons. 7 à 9.

²² Décision n° 2009-591 DC du 22 octobre 2009, *Loi tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence*, cons. 5.

²³ Décision 2014-425 QPC du 14 novembre 2014, *Société Mutuelle Saint-Christophe (Taxe spéciale sur les contrats d'assurance contre l'incendie)*, cons. 7.

b – La liberté d’entreprendre

Le Conseil constitutionnel fonde la protection constitutionnelle de la liberté d’entreprendre sur l’article 4 de la Déclaration de 1789.

L’examen de la jurisprudence du Conseil constitutionnel montre que la liberté d’entreprendre s’entend sous les deux composantes traditionnelles de cette liberté : d’une part, la liberté d’accéder à une profession ou une activité économique²⁴ et, d’autre part, la liberté dans l’exercice de cette profession et de cette activité. Le Conseil constitutionnel a rappelé expressément ce double objet dans sa décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012 sur les corporations d’Alsace-Moselle²⁵. Au titre de la seconde composante, il a reconnu la liberté d’embaucher en choisissant ses collaborateurs²⁶, de licencier²⁷, de faire de la publicité commerciale²⁸ ou de fixer ses tarifs²⁹.

Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les atteintes à la liberté d’entreprendre ou les limitations apportées par la loi à cette liberté s’est progressivement renforcé.

C’est dans sa décision du 16 janvier 2001 sur l’archéologie préventive que le Conseil constitutionnel a adopté le considérant de principe dont il fait toujours usage depuis : *« il est loisible au législateur d’apporter à la liberté d’entreprendre, qui découle de l’article 4 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l’intérêt général, à la condition qu’il n’en résulte pas d’atteintes disproportionnées au regard de l’objectif poursuivi »*³⁰.

Par conséquent, toute limitation de cette liberté doit être justifiée par une exigence constitutionnelle ou par un motif d’intérêt général.

²⁴ Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l’initiative économique (Conditions d’exercice de certaines activités artisanales)*.

²⁵ Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, *M. Christian S. (Obligation d’affiliation à une corporation d’artisans en Alsace Moselle)*, cons. 7.

²⁶ Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, cons. 22.

²⁷ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 50.

²⁸ Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, cons. 12 et 13 et n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l’alcoolisme*, cons. 14 et 15.

²⁹ Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, cons. 21.

³⁰ Décisions n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l’archéologie préventive*, cons. 13 ; 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 ; 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, *M. Rachid M. et autres (Prohibition des machines à sous)*, cons. 4 ; 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 4 ; 2012-258 QPC du 22 juin 2012, *Etablissement Bargibant S.A (Nouvelle-Calédonie-Validation- Monopole d’importation des viandes)*, cons. 6, et 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*, cons. 8.

Dans le premier cas, le Conseil exerce uniquement un contrôle de la disproportion manifeste³¹ qui conduit rarement à la censure. Lorsque la conciliation met en cause, non un principe constitutionnel, mais un motif d'intérêt général, le contrôle du Conseil constitutionnel tend à se renforcer.

2. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a rappelé ses considérants de principe relatifs à la liberté de l'enseignement (cons. 9) et à la liberté d'entreprendre (cons. 10).

Le Conseil a rejeté ces deux griefs. Il a relevé que « *les dispositions contestées ne portent pas atteinte au caractère propre de l'enseignement privé* » et « *qu'elles n'ont pas pour effet, en elles-mêmes, d'empêcher de créer, de gérer ou de financer un établissement privé d'enseignement* » (cons. 11). Le Conseil en a déduit « *que l'exclusion de la possibilité pour les établissements privés d'enseignement qui ne relèvent d'aucune des catégories énumérées à l'article L. 6241-9 du code du travail de percevoir certaines ressources publiques n'est pas de nature à porter atteinte à la liberté de l'enseignement ou à la liberté d'entreprendre* » (cons. 11).

Par conséquent, les dispositions de l'article L. 6241-9 du code du travail, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, ont été déclarées conformes à la Constitution (cons. 12).

³¹ Décisions n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, cons. 24 à 36 et n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 43 à 50.