

**Décision n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016**

*Fédération des promoteurs immobiliers*

*(Prise en charge par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre de l'hébergement collectif des salariés du cocontractant ou du sous-traitant soumis à des conditions d'hébergement indignes)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 octobre 2015 par le Conseil d'État (décision n° 389745 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Fédération des promoteurs immobiliers, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 4231-1 du code du travail.

Dans sa décision n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le second alinéa de l'article L. 4231-1 du code du travail, tout en formulant deux réserves d'interprétation : d'une part, la mise en œuvre de la responsabilité du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre est nécessairement subordonnée au constat par les agents de contrôle compétents d'une infraction aux dispositions de l'article 225-14 du code pénal imputable à l'un de ses cocontractants ou d'une entreprise sous-traitante directe ou indirecte ; d'autre part, l'obligation de prise en charge de l'hébergement collectif des salariés de l'entreprise cocontractante ou sous-traitante par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre est limitée aux salariés qui sont employés à l'exécution du contrat direct ou de sous-traitance et à la durée d'exécution dudit contrat.

**I. – Les dispositions contestées**

**A. – Historique et objet des dispositions contestées**

**1. – L'hébergement collectif des travailleurs**

La législation actuelle relative à l'hébergement collectif des travailleurs trouve son origine dans la loi n° 73-548 du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif. Cette loi vise à assurer un contrôle de cet hébergement et offre un arsenal de mesures pour remédier à des conditions d'hébergement contraires aux prescriptions légales.

Le législateur a tout d'abord posé une obligation de déclaration annuelle en préfecture des locaux affectés à l'hébergement collectif, doublée d'une déclaration annuelle auprès de l'inspection du travail lorsque le local est affecté à l'hébergement de travailleurs.

Si ce local affecté à l'hébergement collectif ne respecte pas les obligations législatives ou réglementaires, le préfet met en demeure l'auteur de la déclaration (l'affectataire des locaux) de prendre les mesures appropriées. Le préfet dispose également du pouvoir d'ordonner la fermeture du local en cas d'urgence ou s'il ne peut être remédié à son état. Le local peut également être réquisitionné en vue de l'affecter, après aménagement, à l'hébergement de ses précédents occupants. Les frais de cet aménagement incombent au propriétaire du local, le cas échéant solidairement avec la personne qui a affecté les locaux, de même que leur incombent les frais entraînés par un relogement proposé par le préfet.

Des sanctions pénales spécifiques permettent de réprimer la méconnaissance des obligations imposées par cette loi.

Par rapport à la logique de contrôle de l'hébergement collectif mise en place par cette loi du 27 juin 1973, laquelle demeure dans le droit positif, les dispositions contestées, relatives aux salariés d'un cocontractant ou d'un sous-traitant soumis à des conditions d'hébergement collectif indignes, qui ont été introduites par la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, apparaissent comme reposant sur une autre appréhension du problème.

## **2. – Les obligations mises à la charge des donneurs d'ordre ou maîtres d'ouvrage par la loi du 10 juillet 2014**

### ***a – Obligation de vigilance et responsabilisation des donneurs d'ordre ou maîtres d'ouvrages***

Les dispositions contestées ont été introduites dans le code du travail par l'article 4 de la loi du 10 juillet 2014.

L'objectif affiché par la proposition de loi<sup>1</sup> à l'origine de cette loi était, sur la base des possibilités laissées ouvertes par les directives communautaires, de faire en sorte que l'ensemble des acteurs d'une chaîne de sous-traitance soient impliqués dans le respect des obligations légales en matière de droit du travail. Étaient particulièrement visées les pratiques de détachement de travailleurs

---

<sup>1</sup> Proposition de loi visant à renforcer la responsabilité des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre dans le cadre de la sous-traitance et à lutter contre le dumping social et la concurrence déloyale, n° 1686, 8 janvier 2014, XIV<sup>ème</sup> législature, Assemblée nationale.

étrangers, dans le cadre communautaire, lesquelles seraient plus particulièrement à l'origine de fraudes à la législation du travail.

C'est dans ce cadre qu'a été adoptée une série de mesures en matière d'obligation de vigilance des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre pour assurer le respect de la législation du travail par leurs cocontractants ou sous-traitants :

– l'article L. 8281-1 du code du travail prévoit qu'en cas de contrôle aboutissant au constat d'une violation de la législation du travail (les matières concernées sont expressément énumérées par les 1° à 9° de l'article L. 8281-1) par un sous-traitant direct ou indirect, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre qui en est informé doit enjoindre au sous-traitant de régulariser sa situation. À défaut de réponse du sous-traitant à une telle injonction, le donneur d'ordre est tenu d'en informer l'agent de contrôle. S'il manque à ses obligations d'injonction et d'information, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre encourt une sanction, laquelle a été fixée par l'article R. 8282-1 au montant de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe (1 500 euros) ;

– l'article L. 3245-2 du code du travail prévoit qu'en cas de non-paiement partiel ou total des salaires des salariés d'un cocontractant ou d'un sous-traitant, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre qui en est informé doit enjoindre au sous-traitant de régulariser sa situation. À défaut de réponse du sous-traitant à une telle injonction, le donneur d'ordre est tenu d'en informer l'agent de contrôle. S'il manque à ses obligations d'injonction et d'information, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre « *est tenu solidairement avec l'employeur du salarié au paiement des rémunérations, indemnités et charges dues* » ;

– l'article L. 4231-1 du code du travail, faisant l'objet de la présente QPC, prévoit qu'en cas d'hébergement collectif des salariés d'un cocontractant ou d'un sous-traitant dans des conditions indignes, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre qui en est informé doit enjoindre au sous-traitant de régulariser sa situation. À défaut de régularisation de la situation par le sous-traitant, le donneur d'ordre est tenu « *de prendre à sa charge l'hébergement collectif des salariés* ».

Ni les dispositions de l'article L. 3245-2 ni celles de l'article L. 4231-1 ne sont applicables au particulier qui contracte pour son usage personnel ou celui de ses parents ou des personnes qui lui sont liées. En revanche, elles ne sont pas réservées à un secteur d'activité déterminé.

Enfin, il convient également de signaler que, postérieurement à la loi du 10 juillet 2014, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et

l'égalité des chances économiques, a introduit des obligations nouvelles en matière de salariés détachés au sens de l'article L. 1261-3 du code du travail. En particulier, le nouvel article L. 1263-3 du code du travail prévoit que si un agent de contrôle constate des conditions de travail ou d'hébergement de salariés détachés sur le territoire national incompatibles avec la dignité humaine, il enjoint par écrit à cet employeur de faire cesser la situation dans un délai fixé par décret en Conseil d'État et en informe dans les plus brefs délais le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre de l'employeur concerné. L'article L. 1263-4 prévoit qu'à défaut de régularisation de la situation par l'employeur, « *l'autorité administrative compétente peut, dès lors qu'elle a connaissance d'un rapport d'un agent de contrôle de l'inspection du travail constatant le manquement et eu égard à la répétition ou à la gravité des faits constatés, ordonner, par décision motivée, la suspension par l'employeur de la réalisation de la prestation de services concernée pour une durée ne pouvant excéder un mois* ».

De même, en vertu du nouvel article L. 1262-4-3 de ce code, « *Le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre, informé par écrit par l'un des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du non-paiement partiel ou total du salaire minimum légal ou conventionnel dû au salarié, détaché au sens de l'article L. 1261-3, par son cocontractant, par un sous-traitant direct ou indirect ou par un cocontractant d'un sous-traitant, enjoint aussitôt, par écrit, à ce sous-traitant ou à ce cocontractant, ainsi qu'au donneur d'ordre immédiat de ce dernier, de faire cesser sans délai cette situation. – À défaut de régularisation de la situation signalée dans un délai fixé par décret, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre, s'il ne dénonce pas le contrat de prestation de service, est tenu solidairement avec l'employeur du salarié au paiement des rémunérations, indemnités et charges dues, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* ».

Ces dispositions introduites par la loi du 6 août 2015 sont limitées au champ des salariés détachés, alors qu'à l'inverse, les dispositions faisant l'objet de la décision commentée sont générales : elles concernent l'ensemble des employeurs assurant un hébergement collectif de leurs salariés et le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage peut aussi bien être une personne privée (à l'exclusion d'un particulier) qu'une personne publique.

### ***b) Les dispositions contestées***

Les dispositions de l'article L. 4231-1 contestées, introduites en première lecture devant l'Assemblée nationale, sur amendement du Gouvernement, étaient présentées comme ayant pour objet d'« *élargir le principe de la responsabilité solidaire des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre, publics et privés, aux obligations qui s'imposent aux employeurs en matière d'hébergement collectif*

*des travailleurs » pour « permettre de mettre fin à des situations dans lesquelles, des salariés et notamment des salariés étrangers détachés, sont logés dans des taudis ou des pièces insalubres et dénuées de tout appareil de lavage ou de sanitaires en état de marche »<sup>2</sup>.*

Lors de la discussion parlementaire, M. Gilles Savary, rapporteur à l'Assemblée nationale, avait relevé un parallèle entre le mécanisme de solidarité entre donneur d'ordre ou maître d'ouvrage et sous-traitant ou cocontractant introduit pour le paiement des salaires et celui introduit en matière d'hébergement collectif. Toutefois, l'évolution des deux dispositifs au cours de la discussion parlementaire a conduit à une dissociation des deux mécanismes :

– dans le cas du paiement des salaires, a été maintenu un dispositif de « solidarité de paiement » uniquement si le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage a manqué à ses obligations propres ;

– dans le cas de l'hébergement collectif des salariés du sous-traitant ou cocontractant, il ne s'agit pas d'une responsabilité solidaire, mais bien d'une obligation propre à la charge du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage, dont l'engagement est subordonné à la seule condition que le sous-traitant ou le cocontractant ne régularise pas sa situation.

À aucun moment, la discussion parlementaire n'a fait état des conditions dans lesquelles les dispositions introduites pourraient se combiner avec ou à l'inverse se substituer aux dispositions de la loi du 27 juin 1973 précitée.

Les dispositions contestées font obligation au donneur d'ordre ou au maître d'ouvrage, dès lors qu'il est informé par un agent de contrôle, d'enjoindre au sous-traitant ou au cocontractant de régulariser sa situation en assurant à ses salariés des conditions d'hébergement satisfaisant aux prescriptions légales. La seule absence de régularisation de sa situation par le sous-traitant ou le cocontractant suffit à déclencher l'obligation pour le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage d'assurer lui-même, à ses frais, l'hébergement des salariés du sous-traitant ou du cocontractant.

Les modalités d'application de cet article ont été précisées par le décret n° 2015-364 du 30 mars 2015 relatif à la lutte contre les fraudes au détachement de travailleurs et à la lutte contre le travail illégal.

L'article R. 4231-1 du code du travail est venu préciser que « *l'agent de contrôle apprécie notamment la vétusté manifeste des locaux ou des*

---

<sup>2</sup> Exposé des motifs de l'amendement n° 53.

*installations d'hébergement collectif, leur salubrité, leur taille, leur nombre ou leur équipement* ». L'article R. 4231-2 précise pour sa part que « *dès réception de l'injonction, l'employeur informe dans un délai de vingt-quatre heures le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre des mesures prises pour faire cesser la situation* ». En l'absence de régularisation effective de la situation par l'employeur, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre « *est tenu de prendre sans délai à sa charge l'hébergement collectif des salariés dans des locaux aménagés* » (art. R. 4231-3).

Par ailleurs, il convient de relever que ces dispositions relatives à l'hébergement indigne sont distinctes de celles prévoyant une possibilité d'engager la responsabilité pénale du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage en tant que complice ou coauteur de l'infraction pénale relative à l'hébergement des travailleurs dans des conditions indignes<sup>3</sup>.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

C'est à l'occasion d'un recours en annulation contre le décret du 30 mars 2015 précité que la Fédération des promoteurs immobiliers a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'article L. 4231-1 du code du travail.

Dans ses écritures devant le Conseil d'État, la partie requérante soutenait que les dispositions contestées instituent une rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où la charge pouvant peser sur le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre en raison du manquement de leurs cocontractants ou sous-traitants, directs ou indirects, à l'obligation d'hébergement collectif de leurs salariés dans des conditions dignes n'est pas limitée : aucun plafond financier n'est prévu à la prise en charge de cet hébergement ; il n'est pas tenu compte de la bonne foi du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre.

Le 23 octobre 2015, le Conseil d'État a renvoyé la question au Conseil constitutionnel dans les termes suivants : « *Considérant que ces dispositions sont applicables au litige ; qu'elles n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel ; que le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au principe d'égalité devant les charges publiques garanti par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question présentant un caractère sérieux ; qu'ainsi, il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée* ».

---

<sup>3</sup> L'article 225-14 du code pénal punit de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait de soumettre une personne à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine.

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

Dans la mesure où la fédération requérante contestait seulement, dans son mémoire initial, l'obligation faite au maître d'ouvrage ou au donneur d'ordre de prendre à sa charge l'hébergement collectif des employés de son sous-traitant ou de son cocontractant, et qu'elle n'avait produit aucune nouvelle observation écrite devant le Conseil constitutionnel, le Conseil a fait le choix de restreindre le champ de la QPC au seul deuxième aliéna de l'article L. 4231-1 du code du travail.

Par ailleurs, le dispositif contesté présentait une forte proximité avec les dispositions de l'article L. 8222-2 du code du travail, qui instituent une solidarité du donneur d'ordre pour le paiement des impôts, taxes et cotisations obligatoires avec son cocontractant ou un sous-traitant de celui-ci ayant fait l'objet d'un procès-verbal pour délit de travail dissimulé, lesquelles avaient fait l'objet d'une QPC à l'occasion de laquelle avait été relevé d'office le grief tiré de l'atteinte au principe de responsabilité garanti par l'article 4 de la Déclaration de 1789<sup>4</sup>. Le même grief a en conséquence été relevé d'office dans la présente QPC.

### A. – Le grief soulevé d'office tiré de la méconnaissance du principe de responsabilité

#### 1. La jurisprudence constitutionnelle relative au principe de responsabilité

Dès 1982, le Conseil constitutionnel a affirmé que : « *Nul n'ayant le droit de nuire à autrui, en principe tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* »<sup>5</sup>. Cette reconnaissance d'un principe de responsabilité pour faute, qui confère une portée constitutionnelle à la règle rappelée par l'article 1382 du code civil tout en l'assortissant d'exceptions, doit se lire comme la conséquence de la liberté reconnue par l'article 4 de la Déclaration de 1789 qui dispose que « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* » et « *n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits* »<sup>6</sup>.

En conséquence, le Conseil constitutionnel juge que « *nul ne saurait, par une*

---

<sup>4</sup> Décision n° 2015-479 QPC du 31 juillet 2015, *Société Gecop (Solidarité financière du donneur d'ordre pour le paiement des sommes dues par un cocontractant ou sous-traitant au Trésor public et aux organismes de protection sociale en cas de travail dissimulé)*, cons. 3.

<sup>5</sup> Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, *Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel*, cons. 3.

<sup>6</sup> Décisions n°s 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*.

39 ; 2007-556 DC du 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, cons. 40 et 2005-522 DC du 22 juillet 2005, *Loi de sauvegarde des entreprises*, cons. 10.

*disposition générale de la loi, être exonéré de toute responsabilité personnelle quelle que soit la nature ou la gravité de l'acte qui lui est imputé »<sup>7</sup>. En effet, le législateur ne peut « dénier dans son principe même le droit des victimes d'actes fautifs (...) à l'égalité devant la loi et devant les charges publiques »<sup>8</sup>. Toutefois, si le principe de responsabilité « s'oppose au refus absolu de toute réparation sans égard à la gravité de la faute, il ne s'oppose pas (...) à certaines exonérations de responsabilité pour des fautes présumées excusables »<sup>9</sup> et « ne fait pas obstacle à ce que, en certaines matières, pour un motif d'intérêt général, le législateur aménage les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée »<sup>10</sup>.*

Dès les premières QPC, en juin 2010, le Conseil constitutionnel a admis que le principe de responsabilité était un droit ou liberté invocable en QPC. Il a dans le même temps formalisé cette exigence constitutionnelle dans un considérant de principe : « *Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la Déclaration de 1789 : "La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui" ; qu'il résulte de ces dispositions qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ; que la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle ; que, toutefois, cette dernière ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée ; qu'il peut ainsi, pour un tel motif, apporter à ce principe des exclusions ou des limitations à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789 »<sup>11</sup>.*

Dans un second temps, le Conseil constitutionnel a également envisagé ce principe comme appelant un contrôle des dispositions qui instituent un mécanisme de solidarité entre l'auteur d'une faute et un tiers à cette faute.

Dans sa décision n° 2015-479 QPC du 31 juillet 2015, le Conseil constitutionnel après avoir rappelé, selon sa jurisprudence constante, « *qu'il résulte de ces dispositions [de l'article 4 de la Déclaration de 1789] qu'en principe tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ; que la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle* », a considéré que, compte tenu de ces

---

<sup>7</sup> Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 9.

<sup>8</sup> Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982 précitée cons. 9.

<sup>9</sup> Décision n° 83-162 DC du 20 juillet 1983, *Loi relative à la démocratisation du secteur public*, cons. 79.

<sup>10</sup> Décision n° 2005-522 DC du 22 juillet 2005, *Loi de sauvegarde des entreprises*, cons. 10.

<sup>11</sup> Décisions n°s 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Vivianne L. (Loi dite "anti-Perruche")*, cons. 11 et 2010-8 QPC du 18 juin 2010, *Époux L. (Faute inexcusable de l'employeur)*, cons. 10.



exigences constitutionnelles, en matière de responsabilité solidaire, « *la loi peut instituer une solidarité de paiement dès lors que les conditions d'engagement de cette solidarité sont proportionnées à son étendue et en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur* ». Il a ensuite, relevé, dans le cas d'espèce, que « *le donneur d'ordre, qui n'a pas respecté l'obligation de vérification prévue à l'article L. 8222-1 du code du travail et dont le cocontractant ou un sous-traitant de celui-ci a fait l'objet d'un procès-verbal pour délit de travail dissimulé, ou qui a été condamné pour avoir recouru directement ou par personne interposée aux services de celui qui exerce un travail dissimulé, peut être regardé comme ayant facilité la réalisation de ce travail dissimulé ou ayant contribué à celle-ci ; que, d'autre part, s'il résulte des dispositions contestées que ce donneur d'ordre est tenu solidairement au paiement des sommes dues au Trésor public et aux organismes de protection sociale par son cocontractant ou le sous-traitant de celui-ci ayant fait l'objet d'un procès-verbal pour délit de travail dissimulé, cette solidarité est limitée, dès lors que ces sommes sont déterminées, en application des dispositions de l'article L. 8222-3 du code du travail, "à due proportion de la valeur des travaux réalisés, des services fournis, du bien vendu et de la rémunération en vigueur dans la profession"; qu'ainsi, en instaurant la responsabilité solidaire contestée et en faisant porter cette responsabilité sur de telles sommes, le législateur n'a pas porté une atteinte manifestement disproportionnée au principe de responsabilité* »<sup>12</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

Dans le cas d'espèce, en mettant l'obligation d'hébergement collectif des salariés à la charge du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage si le cocontractant ou le sous-traitant direct ou indirect ne régularise pas sa situation, le législateur a instauré un dispositif de responsabilité du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage pour des faits commis par son cocontractant ou sous-traitant. Dès lors, il convenait pour le Conseil constitutionnel d'examiner la conformité des conditions d'engagement de cette responsabilité aux exigences constitutionnelles résultant de l'article 4 de la Déclaration de 1789.

Dans un considérant de principe, le Conseil constitutionnel a donc confirmé l'application du principe de responsabilité comme principe impliquant un contrôle de proportionnalité lorsque le législateur instaure une responsabilité pour la faute d'un tiers : « *Considérant qu'il résulte de l'article 4 de la Déclaration de 1789 que la loi peut prévoir l'engagement de la responsabilité d'une personne autre que celle par la faute de laquelle le dommage est arrivé à la condition que l'obligation qu'elle crée soit en rapport avec un motif d'intérêt général ou de valeur constitutionnelle et proportionnée à cet objectif* » (cons. 9).

---

<sup>12</sup> Décision n° 2015-479 QPC du 31 juillet 2015 précitée, cons. 9 et 10.

Il ne faisait pas de doute, comme le soulignait le Premier ministre dans ses observations, que le législateur avait poursuivi l'objectif de lutte contre l'hébergement indigne des travailleurs, lequel peut lui-même être rattaché à l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. De même, le Conseil constitutionnel y a également distingué la poursuite de l'objectif tendant à assurer la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation (cons. 10).

Le Conseil a ensuite énuméré l'ensemble des garanties encadrant la mise en œuvre de la responsabilité du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre instituée par les dispositions contestées.

Il a tout d'abord relevé *« que la mise en œuvre de la responsabilité du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre est nécessairement subordonnée au constat par les agents de contrôle compétents d'une infraction aux dispositions de l'article 225-14 du code pénale imputable à l'un de ses cocontractants ou d'une entreprise sous-traitante directe ou indirecte »* (cons 11). Ce faisant, le Conseil constitutionnel a émis une première réserve d'interprétation, relative aux critères permettant d'engager la responsabilité du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre. Alors que le premier alinéa de l'article L. 4231-1 faisait référence, non sans ambiguïté, *« à des conditions d'hébergement collectif incompatibles avec la dignité humaine, mentionnées à l'article 225-14 du code pénal »*, le Conseil constitutionnel a considéré que cette référence à l'article 225-14 du code pénal impliquait que l'infraction définie à cet article devait avoir été constatée pour que les dispositions contestées trouvent à s'appliquer. Cela signifie donc que les conditions d'hébergement sont, d'une part, incompatibles avec la dignité humaine et, d'autre part, supportées par des personnes *« dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur »*.

Le Conseil a ensuite relevé *« que l'agent de contrôle qui a constaté l'infraction notifie cette situation au maître d'ouvrage ou au donneur d'ordre, en désignant les salariés victimes, le cocontractant ou l'entreprise sous-traitante en cause et en décrivant les conditions d'hébergement estimées incompatibles avec la dignité humaine, en lui impartissant de les faire cesser dans un délai compatible avec la situation d'urgence constatée ; que le destinataire de la notification peut contester l'engagement de sa responsabilité devant la juridiction compétente ; qu'il a la faculté d'agir auprès de son cocontractant ou de l'entreprise sous-traitante, par les moyens contractuels dont il dispose, aux fins de régularisation »* (cons. 12). Par conséquent, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre dispose des informations nécessaires pour être en mesure de pourvoir à l'hébergement des salariés à compter du moment où cette responsabilité lui

incombera à défaut de régularisation de la situation par le cocontractant ou le sous-traitant. Il peut également, le cas échéant, former un recours contentieux (dans lequel il peut contester l'ensemble des éléments conduisant à l'engagement de sa responsabilité, qu'il s'agisse de la situation d'hébergement, de sa relation avec son cocontractant ou sous-traitant ou encore des salariés concernés) ou agir dans le cadre de sa relation contractuelle avec son cocontractant ou sous-traitant.

Enfin, le Conseil constitutionnel a également relevé que le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre conserve l'ensemble des voies de droit commun lui permettant de recouvrer auprès de l'entreprise débitrice de l'obligation principale d'hébergement des salariés les sommes correspondant aux frais et préjudices résultant de la prise en charge de cet hébergement (cons. 13). Il a toutefois formulé une réserve d'interprétation pour que l'obligation de prise en charge de l'hébergement soit exclusivement proportionnée à la relation avec le cocontractant ou le sous-traitant : *« le principe de responsabilité serait méconnu si les dispositions déferées imposaient au maître d'ouvrage ou au donneur d'ordre une obligation de prise en charge de l'hébergement collectif des salariés autres que ceux qui sont employés à l'exécution du contrat direct ou de sous-traitance et pendant une durée excédant celle de l'exécution dudit contrat »* (cons. 14).

Le Conseil constitutionnel a déduit de l'ensemble de ces garanties ainsi précisées par les deux réserves formulées aux considérants 11 et 14 que *« l'obligation de prise en charge de l'hébergement collectif, par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre, de salariés soumis par leur cocontractant ou sous-traitant direct ou indirect à une situation incompatible avec la dignité humaine, qui est en relation avec l'objectif de satisfaire les exigences constitutionnelles précitées, n'est pas manifestement disproportionnée à la réalisation de cet objectif »* (cons. 15). Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de responsabilité.

## **B. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

De façon générale, le Conseil constitutionnel accepte de confronter aux exigences de l'article 13 de la Déclaration de 1789 non seulement les impositions de toutes natures mais également les dispositions qui peuvent conduire à faire peser une charge particulière sur certaines personnes au détriment des autres, ou à l'inverse à faire bénéficier certaines personnes d'avantages publics (et notamment de dispositifs d'indemnisation).

Dans sa décision n° 2003-484 DC, le Conseil constitutionnel était saisi d'une disposition fixant les obligations à la charge de particuliers se déclarant volontaires pour héberger un étranger déclarant vouloir séjourner en France dans le cadre d'une visite familiale et privée. Cette disposition prévoyait l'obligation de prendre en charge les frais de séjour de l'étranger hébergé ainsi que ceux de son rapatriement éventuel. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a jugé :

*« Considérant que la prise en charge éventuelle par l'hébergeant des frais de séjour de la personne qu'il reçoit dans le cadre d'une visite familiale et privée, dans la limite du montant des ressources exigées d'un étranger pour une entrée sur le territoire en l'absence d'attestation d'accueil, ne méconnaît pas l'article 13 de la Déclaration de 1789 ; qu'elle ne porte pas atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale des intéressés ; qu'en retenant la formulation critiquée, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de ses compétences ;*

*« Considérant, en revanche, qu'en mettant à la charge de l'hébergeant les frais de rapatriement éventuel de l'étranger accueilli, sans prévoir un plafonnement de ces frais, sans tenir compte ni de la bonne foi de l'hébergeant ni du comportement de l'hébergé et sans fixer un délai de prescription adapté, le législateur a rompu de façon caractérisée l'égalité des citoyens devant les charges publiques »<sup>13</sup>.*

Il convient à l'inverse de relever que, lorsqu'il a contrôlé les dispositions de l'article L. 8222-2 du code du travail relatives à la solidarité de paiement du donneur d'ordre dans la QPC n° 2015-479 précitée, le Conseil constitutionnel les a confrontées au droit de propriété, mais non au principe d'égalité devant les charges publiques. De façon plus générale, le Conseil constitutionnel ne considère pas que le seul fait qu'une personne privée doive, en vertu d'une obligation légale, engager des dépenses ou procurer un bien à un tiers serait à

---

<sup>13</sup> Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 11 et 12.

l'origine d'une « charge publique » qu'il conviendrait de contrôler au regard des exigences de l'article 13 de la Déclaration de 1789. Dans sa décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, le Conseil a considéré qu'une disposition législative interdisant à un distributeur d'eau d'interrompre l'exécution du service nonobstant l'absence de paiement des factures, qui est « *sans effet sur les créances des distributeurs d'eau sur les usagers* », ne saurait être confrontée au principe d'égalité devant les charges publiques<sup>14</sup>. Ou encore, dans sa décision n° 2013-336 QPC, le Conseil a considéré que les dispositions législatives instaurant des obligations de participation des salariés aux résultats des entreprises n'instituent pas pour ces entreprises des charges publiques, susceptibles d'être contrôlées au regard de ce principe<sup>15</sup>.

## 2. – L'application à l'espèce

C'est principalement à partir d'un parallèle avec la décision n° 2003-484 DC du Conseil constitutionnel que la Fédération des promoteurs immobiliers soutenait que les dispositions contestées créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. À titre confortatif, il était également avancé que le dispositif de solidarité de paiement des impositions, cotisations et pénalités dues par le sous-traitant en cas de travail dissimulé, qui avait été contrôlé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-479 QPC, prévoit que la solidarité est limitée à due proportion de la valeur des travaux réalisés et que le fait qu'aucune limitation comparable ne soit prévue pour la prise en charge de l'hébergement des salariés du sous-traitant ou du cocontractant illustrerait l'insuffisant encadrement de ce dispositif par le législateur.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a considéré que le grief tiré d'une atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques était opérant. Pour cela, il a pris en considération le fait que le législateur avait, par la loi du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif, mis en place des procédures d'injonction, de fermeture des lieux et de réquisition aux fins de relogement par l'administration afin de faire cesser un hébergement collectif ne remplissant pas les conditions légales. Les obligations d'hébergement à la charge du donneur d'ordre pouvaient donc s'analyser comme mettant en cause des charges publiques, au sens de l'article 13 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil a d'abord relevé « *qu'indépendamment de la mise en œuvre par l'administration des pouvoirs d'injonction, de fermeture des lieux d'hébergement collectif qui ne satisfont pas aux prescriptions légales ou*

---

<sup>14</sup> Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, *Société SAUR SAS (Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales)*, cons. 14 à 16.

<sup>15</sup> Décision n° 2013-336 QPC du 1<sup>er</sup> août 2013, *Société Natixis Asset Management (Participation des salariés aux résultats de l'entreprise dans les entreprises publiques)*, cons. 15.

*réglementaires applicables et de relogement des occupants par voie de réquisition en application de la loi du 27 juin 1973 susvisée, l'obligation pour le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre de prendre en charge l'hébergement collectif des salariés soumis par son cocontractant ou par une entreprise sous-traitante à des conditions d'hébergement collectif incompatibles avec la dignité humaine, fait supporter aux personnes tenues à cette obligation une charge particulière* » (cons. 17). Il a ensuite rappelé que l'objectif poursuivi par le législateur était d' « améliorer les conditions de vie des salariés exposés à un hébergement collectif incompatible avec la dignité humaine ». Il en a déduit que, dans la mesure où la responsabilité du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre ne pouvait être engagée que dans les conditions rappelées aux considérants 11 à 14, et avec les réserves d'interprétation formulées aux considérants 11 et 14, il n'en résultait pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (cons. 18).

Sous les réserves énoncées, il a en conséquence jugé les dispositions contestées conformes à la Constitution (cons. 19).