

Décision n° 2018 - 768 QPC

Proposition de loi relative au secret des affaires

Dossier documentaire

Services du Conseil constitutionnel - 2018

Table des matières

I. Sur la transposition des directives européennes	4
A. Norme de référence	4
Constitution du 4 octobre 1958.....	4
- Article 88-1	4
B. Jurisprudence constitutionnelle.....	4
- Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique.....	4
- Décision n° 2004-497 DC du 1er juillet 2004, Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.....	4
- Décision n° 2004-498 DC du 29 juillet 2004, Loi relative à la bioéthique.....	5
- Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information	6
- Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés ...	8
- Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité	9
- Décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017, Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part	10
- Décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, Loi relative à la protection des données personnelles ..	11
II. Sur la liberté d'expression et la liberté de communication des pensées et des opinions.....	12
A. Norme de référence	12
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	12
- Article 6	12
- Article 11	12
B. Norme européenne	12
Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	12
- Article 11 Liberté d'expression et d'information.....	12
- Article 52 Portée et interprétation des droits et des principes.....	12

C. Jurisprudence constitutionnelle.....	13
- Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, Loi relative à l'enseignement supérieur	13
- Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse	13
- Décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, Loi relative à l'emploi de la langue française	13
- Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011, Mme Térésa C. et autre [Exception de vérité des faits diffamatoires de plus de dix ans]	14
- Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012 - Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi	14
- Décision n° 2013-311 QPC du 17 mai 2013 - Société Écocert France [Formalités de l'acte introductif d'instance en matière de presse].....	15
- Décision n° 2015-478 QPC du 24 juillet 2015, Association French Data Network et autres [Accès administratif aux données de connexion]	15
- Décision n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016, Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.....	16
- Décision n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017, M. François G. [Accès aux archives publiques émanant du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement]	17
- Décision n° 2017-693 QPC du 2 mars 2018, Association de la presse judiciaire [Présence des journalistes au cours d'une perquisition].....	17
III. Sur le principe de légalité des délits et des peines.....	18
A. Norme de référence	18
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	18
- Article 8	18
B. Jurisprudence constitutionnelle.....	18
- Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998.....	18
- Décision n° 2010-85 QPC 13 janvier 2011, Etablissement Darty et fils [déséquilibre significatif dans les relations commerciales]	19
- Décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, Société Unibail Rodamco [Majoration de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux en Île-de-France]	19
- Décision n° 2012-267 QPC, Mme Irène L. [Sanction du défaut de déclaration des sommes versées à des tiers].....	20
- Décision n° 2013-371 QPC, 7 mars 2014,, SAS Labeyrie [Majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage].....	20
- Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.....	21
- Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014.....	22
- Décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014, M. Joël M. [Discipline des officiers publics ou ministériels - Interdiction temporaire d'exercer].....	23
- Décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017, Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.....	23
- Décision n° 2018-703 QPC du 4 mai 2018, Société People and Baby [Pénalité pour défaut d'accord collectif ou de plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés]	24
IV. Sur la liberté d'entreprendre	26
A. Norme de référence	26
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....	26
- Article 4	26
B. Jurisprudence constitutionnelle.....	26
- Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001 (Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel).....	26
- Décision n° 2010-89 QPC du 27 janv. 2011 (Société Chaud Colatine [Arrêté de fermeture hebdomadaire de l'établissement]).....	26
- Décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013 (Loi relative à la sécurisation de l'emploi)	27

- Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, Loi de financement de la sécurité sociale pour 201427
- Décision n° 2012-285 QPC du 30 nov. 2012 (M. Christian S. [Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle])28

V. Sur le principe de participation des travailleurs29

A. Norme de référence 29

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946..... 29

B. Jurisprudence constitutionnelle..... 29

- Décision n°77-79 DC du 5 juillet 1977 Loi portant diverses dispositions en faveur de l'emploi des jeunes et complétant la loi n° 75-574 du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la sécurité sociale 29
- Décision n° 93-328 DC du 16 décembre 1993 Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle29
- Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006 Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social30
- Décision n°2007-555 DC du 16 août 2007 Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat31
- Décision n° 2010-42 QPC du 7 octobre 2010, CGT-FO et autres (Représentativité des syndicats) 31
- Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.....31
- Décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, M. Smaïn Q. et autre [Majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation]32
- Décision n° 2013-345 QPC du 27 septembre 2013, Syndicat national Groupe Air France CFTC [Communication syndicale par voie électronique dans l'entreprise]32
- Décision n° 2017-652 QPC du 4 août 2017, Comité d'entreprise de l'unité économique et sociale Markem Imaje [Délai de consultation du comité d'entreprise].....33

I. Sur la transposition des directives européennes

A. Norme de référence

Constitution du 4 octobre 1958

- Article 88-1

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

B. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique

7. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : " La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences " ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ;

8. Considérant qu'aux termes du 1 de l'article 14 de la directive du 8 juin 2000 susvisée pour la transposition de laquelle est prise la loi déferée : " Les États membres veillent à ce que, en cas de fourniture d'un service de la société de l'information consistant à stocker des informations fournies par un destinataire du service, le prestataire ne soit pas responsable des informations stockées à la demande d'un destinataire du service à condition que : - a) le prestataire n'ait pas effectivement connaissance de l'activité ou de l'information illicites et, en ce qui concerne une demande en dommages et intérêts, n'ait pas connaissance de faits ou de circonstances selon lesquels l'activité ou l'information illicite est apparente - ou b) le prestataire, dès le moment où il a de telles connaissances, agisse promptement pour retirer les informations ou rendre l'accès à celles-ci impossible " ;

9. Considérant que les 2 et 3 du I de l'article 6 de la loi déferée ont pour seule portée d'écarter la responsabilité civile et pénale des hébergeurs dans les deux hypothèses qu'ils envisagent ; que ces dispositions ne sauraient avoir pour effet d'engager la responsabilité d'un hébergeur qui n'a pas retiré une information dénoncée comme illicite par un tiers si celle-ci ne présente pas manifestement un tel caractère ou si son retrait n'a pas été ordonné par un juge ; que, **sous cette réserve, les 2 et 3 du I de l'article 6 se bornent à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises du 1 de l'article 14 de la directive susvisée sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer** ; que, par suite, les griefs invoqués par les requérants ne peuvent être utilement présentés devant lui ;

- Décision n° 2004-497 DC du 1er juillet 2004, Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle

18. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; qu'**ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution** ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ;

19. Considérant que, s'agissant de la possibilité d'accès aux décodeurs donnée aux éditeurs de services de télévision diffusés en mode numérique visés à l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986, **l'article critiqué se borne à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises du premier alinéa de l'article 6 de la directive 2002/19/CE du 7 mars 2002 susvisée sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer** ; que, dans cette mesure, les griefs invoqués par les requérants ne peuvent être utilement présentés à son encontre ;

20. Considérant que **le reste de l'article critiqué, qui ne se borne pas à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive communautaire, ouvre le même droit d'accès aux décodeurs au bénéfice des éditeurs de services de télévision diffusés en mode analogique visés à l'article 30 de la loi du 30 septembre 1986** ; qu'il reconnaît en outre à l'ensemble des éditeurs, indépendamment de leur mode de diffusion, un droit d'accès aux guides électroniques de programmes ; que l'un et l'autre de ces droits doivent s'exercer « dans des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires » ; que l'article 70 ne crée pas d'obligation nouvelle de transport et de commercialisation des programmes à la charge des distributeurs ; que le législateur a entendu concilier la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle avec l'intérêt général s'attachant à la possibilité donnée aux éditeurs d'accéder aux décodeurs des distributeurs, laquelle favorise la diversification de l'offre de programmes et la liberté de choix des utilisateurs ; que **la conciliation ainsi opérée n'est entachée d'aucun déséquilibre manifeste, ne porte pas atteinte à la liberté d'expression et, en raison du caractère limité des contraintes techniques imposées aux opérateurs concernés, ne dénature ni la liberté d'entreprendre ni la liberté contractuelle** ; que, dans ces conditions, les griefs dirigés contre le reste de l'article 70 sont infondés ;

- **Décision n° 2004-498 DC du 29 juillet 2004, Loi relative à la bioéthique**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; qu'ainsi, **la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne** ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la directive du 6 juillet 1998 susvisée : « 1. Le corps humain, aux différents stades de sa constitution et de son développement, ainsi que la simple découverte d'un de ses éléments, y compris la séquence ou la séquence partielle d'un gène, ne peuvent constituer des inventions brevetables. - 2. Un élément isolé du corps humain ou autrement produit par un procédé technique, y compris la séquence ou la séquence partielle d'un gène, peut constituer une invention brevetable, même si la structure de cet élément est identique à celle d'un élément naturel. - 3. L'application industrielle d'une séquence ou d'une séquence partielle d'un gène doit être concrètement exposée dans la demande de brevet » ; que, saisie d'un recours en annulation de la directive précitée, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé, par l'arrêt du 9 octobre 2001 susvisé, que ces dispositions ne permettent pas que la découverte d'une séquence d'ADN puisse être, « en tant que telle », brevetable ; que la protection des inventions que la directive envisage « ne porte que sur le résultat d'un travail inventif, scientifique ou technique, et ne s'étend à des données biologiques existant à l'état naturel dans l'être humain que dans la mesure nécessaire à la réalisation et à l'exploitation d'une application industrielle particulière » ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ; que cette liberté est également protégée en tant que principe général du droit communautaire sur le fondement de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

7. Considérant que **les dispositions critiquées se bornent à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises de l'article 5 de la directive susvisée sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer** ; que, par suite, le grief formulé par les requérants ne peut être utilement présenté devant lui ;

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

. En ce qui concerne les obligations propres à une loi de transposition :

16. Considérant que le titre Ier de la loi déferée a pour objet de transposer la directive du 22 mai 2001 susvisée sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information ;

17. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : " La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences " ; qu'ainsi, **la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle** ;

18. Considérant qu'il appartient par suite au Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de cette exigence ; que, toutefois, **le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite** ;

19. Considérant, en premier lieu, que **la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti** ;

20. Considérant, en second lieu, que, **devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice des Communautés européennes de la question préjudicielle prévue par l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne ; qu'il ne saurait en conséquence déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ; qu'en tout état de cause, il revient aux autorités juridictionnelles nationales, le cas échéant, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel** ;

21. Considérant que la directive du 22 mai 2001 susvisée dispose en son article 2, relatif au droit de reproduction, que : " Les États membres prévoient le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la reproduction directe ou indirecte, provisoire ou permanente, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie : - a) pour les auteurs, de leurs oeuvres ; - b) pour les artistes interprètes ou exécutants, des fixations de leurs exécutions ; - c) pour les producteurs de phonogrammes, de leurs phonogrammes ; - d) pour les producteurs des premières fixations de films, de l'original et de copies de leurs films ; - e) pour les organismes de radiodiffusion, des fixations de leurs émissions, qu'elles soient diffusées par fil ou sans fil, y compris par câble ou par satellite " ;

22. Considérant qu'aux termes du 1 de l'article 3 de la directive, relatif au droit de communication au public pour ce qui concerne les auteurs : " Les États membres prévoient pour les auteurs le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire toute communication au public de leurs oeuvres, par fil ou sans fil, y compris la mise à la disposition du public de leurs oeuvres de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement " ;

23. Considérant qu'aux termes du 2 du même article, relatif à la communication au public pour ce qui concerne les titulaires de droits voisins : " Les États membres prévoient le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la mise à la disposition du public, par fil ou sans fil, de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement : - a) pour les artistes interprètes ou exécutants, des fixations de leurs exécutions ; - b) pour les producteurs de phonogrammes, de leurs phonogrammes ; - c) pour les producteurs des premières fixations de films, de l'original et de copies de leurs films ; - d) pour les organismes de radiodiffusion, des fixations de leurs émissions, qu'elles soient diffusées par fil ou sans fil, y compris par câble ou par satellite " ;

24. Considérant qu'en son article 5, la directive dresse une liste limitative des exceptions pouvant être apportées à ces droits exclusifs, tout en subordonnant leur exercice, au 5 de cet article, à la condition qu'elles " ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'oeuvre ou autre objet protégé ni ne causent un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit " ;

25. Considérant que le 1 de l'article 6 de la directive impose aux États membres de prévoir " une protection juridique appropriée contre le contournement de toute mesure technique efficace, que la personne effectue en sachant, ou en ayant des raisons valables de penser, qu'elle poursuit cet objectif " ; qu'aux termes du 2 du même article : " Les États membres prévoient une protection juridique appropriée contre la fabrication, l'importation, la distribution, la vente, la location, la publicité en vue de la vente ou de la location, ou la possession à des fins commerciales de dispositifs, produits ou composants ou la prestation de services qui : - a) font l'objet d'une promotion, d'une publicité ou d'une commercialisation, dans le but de contourner la protection, ou - b) n'ont qu'un but commercial limité ou une utilisation limitée autre que de contourner la protection, ou - c) sont principalement conçus, produits, adaptés ou réalisés dans le but de permettre ou de faciliter le contournement de

la protection de toute mesure technique efficace " ;26. Considérant, s'agissant de l'exception au droit de reproduction pour l'usage privé du copiste, que le 4 de l'article 6 de la directive permet à un État membre de prendre des mesures appropriées pour assurer l'exercice effectif de cette exception " à moins que la reproduction à usage privé ait déjà été rendue possible par les titulaires de droits dans la mesure nécessaire pour bénéficier de l'exception ou de la limitation concernée... sans empêcher les titulaires de droits d'adopter des mesures adéquates en ce qui concerne le nombre de reproductions conformément à ces dispositions " ; 27. Considérant que le troisième alinéa du 4 de l'article 6 de la directive ajoute que : " Les mesures techniques appliquées volontairement par les titulaires de droits, y compris celles mises en oeuvre en application d'accords volontaires, et les mesures techniques mises en oeuvre en application des mesures prises par les États membres, jouissent de la protection juridique prévue au paragraphe 1 " ;

28. Considérant, d'une part, qu'il résulte de ces dispositions que la directive du 22 mai 2001 susvisée, qui n'est contraire à aucune règle ni à aucun principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, comporte des dispositions inconditionnelles et précises, notamment le 5 de son article 5 ;

29. Considérant, d'autre part, **qu'il résulte des dispositions de la directive, éclairées par ses propres considérants**, qu'afin de sauvegarder l'économie de la création et d'assurer l'harmonisation des échanges de biens et services culturels dans l'Union européenne, les États membres doivent faire prévaloir les droits des auteurs et des titulaires de droits voisins ;

30. Considérant, **dès lors, que la loi française de transposition serait contraire à l'exigence constitutionnelle qui résulte de l'article 88-1 de la Constitution si elle portait atteinte aux prérogatives que la directive reconnaît aux auteurs ou aux titulaires de droits voisins en matière de reproduction et de communication au public de leurs oeuvres ou prestations** ; qu'en pareil cas, en effet, elle méconnaîtrait manifestement tant l'objectif général poursuivi par la directive que ses dispositions inconditionnelles ;

31. Considérant, en conséquence, que **les mesures de conciliation adoptées par le législateur entre droit d'auteur et droits voisins, d'une part, objectif d'" interopérabilité ", d'autre part, ne sauraient porter atteinte aux prérogatives des auteurs et des titulaires de droits voisins sans méconnaître l'exigence constitutionnelle de transposition** ; que la même considération vaut pour les mesures de conciliation arrêtées par la loi déferée entre les droits des auteurs et des titulaires de droits voisins, d'une part, et l'exercice effectif de l'exception pour copie privée, d'autre part ;

- **Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, Loi relative au secteur de l'énergie**

3. Considérant que ces dispositions s'insèrent dans une loi ayant pour objet de transposer les directives du 26 juin 2003 susvisées concernant le marché intérieur de l'électricité ainsi que celui du gaz naturel ;

4. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; qu'ainsi, **la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle** ;

5. Considérant qu'il appartient par suite au Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de cette exigence ; que, toutefois, le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite ;

6. Considérant, en premier lieu, que la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti ;

7. Considérant, en second lieu, que, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice des Communautés européennes de la question préjudicielle prévue par l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne ; qu'il ne saurait en conséquence déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ; qu'en tout état de cause, il revient aux autorités juridictionnelles nationales, le cas échéant, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel ;

8. Considérant qu'en vertu du 1 des articles 3 des directives susvisées, les États membres doivent veiller à ce que les entreprises d'électricité ou de gaz naturel « soient exploitées en vue de réaliser un marché concurrentiel » ; qu'ils doivent s'abstenir de toute discrimination pour ce qui est des droits et des obligations de ces entreprises ; que, si le 2 des mêmes articles prévoit que les États membres peuvent imposer des obligations à ces entreprises dans l'intérêt économique général, notamment en matière tarifaire, ces obligations doivent se rattacher

clairement à un objectif de service public, être non discriminatoires et garantir un égal accès aux consommateurs nationaux ;

9. Considérant que **les dispositions de l'article 17 de la loi déferée concernent les tarifs réglementés**, qui se distinguent des tarifs spéciaux institués à des fins sociales pour le gaz par l'article 14 de la même loi et pour l'électricité par l'article 4 de la loi du 10 février 2000 susvisée ; qu'elles **ne se bornent pas à appliquer les tarifs réglementés aux contrats en cours mais imposent aux opérateurs historiques du secteur de l'énergie, et à eux seuls, des obligations tarifaires permanentes, générales et étrangères à la poursuite d'objectifs de service public** ; qu'il s'ensuit qu'elles méconnaissent manifestement l'objectif d'ouverture des marchés concurrentiels de l'électricité et du gaz naturel fixé par les directives précitées, que le titre premier de la loi déferée a pour objet de transposer ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraires à l'article 88-1 de la Constitution les II et III des nouveaux articles 66 et 66-1 de la loi du 13 juillet 2005 susvisée, ainsi que, par voie de conséquence, les mots « non domestique » figurant dans leur I concernant les contrats en cours ;

- **Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés**

- SUR L'ARTICLE 10 :

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'exigence de transposition des directives :

42. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle ;

43. Considérant qu'il appartient par suite au Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de cette exigence ; que, toutefois, le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite ;

44. Considérant, en premier lieu, que la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti ;

45. Considérant, en second lieu, que, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice des Communautés européennes de la question préjudicielle prévue par l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne ; qu'il ne saurait en conséquence déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ; qu'en tout état de cause, il revient aux autorités juridictionnelles nationales, le cas échéant, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel ;

46. Considérant que l'article 31, paragraphe 3, de la directive 2001/18/CE exige des États membres qu'ils établissent des registres destinés à recenser et à rendre publique la localisation de la dissémination des organismes génétiquement modifiés, opérée au titre de la recherche ou de la mise sur le marché, sans exiger que ces registres comportent des informations relatives aux études et tests préalablement réalisés sur ces organismes génétiquement modifiés ;

47. Considérant qu'il s'ensuit que la disposition contestée qui institue, sur le plan national, **un tel registre en vue de le rendre public n'est pas manifestement incompatible avec la directive 2001/18/CE et n'est dès lors pas contraire à l'article 88-1 de la Constitution** ;

- SUR L'ARTICLE 11 :

(...)

54. Considérant que l'article L. 535-3 modifié du code de l'environnement se borne à reprendre les dispositions de l'article 25 de la directive 2001/18/CE à l'exception de celles de son paragraphe 4 ;

55. Considérant que **le renvoi au décret en Conseil d'État opéré par le législateur pour fixer la liste des informations qui ne peuvent en aucun cas rester confidentielles ne peut être regardé, par lui-même, comme ayant manifestement méconnu la directive 2001/18/CE et, par suite, comme n'ayant pas respecté l'article 88-1 de la Constitution** ;

. En ce qui concerne le grief tiré de l'incompétence négative :

56. Considérant qu'en vertu de l'article 7 de la Charte de l'environnement, le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques s'exerce « dans les conditions et les limites définies par la loi » ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant. . . les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » et « la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ; qu'elle détermine les principes fondamentaux « de la préservation de l'environnement » ;

57. Considérant qu'en se bornant à renvoyer de manière générale au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des informations qui ne peuvent en aucun cas demeurer confidentielles, le législateur a, eu égard à l'atteinte portée aux secrets protégés, méconnu l'étendue de sa compétence ; que, dès lors, le renvoi au décret en Conseil d'État opéré par le troisième alinéa de l'article L. 532-4-1 et le second alinéa du II de l'article L. 535-3, tels qu'ils résultent des neuvième et treizième alinéas de l'article 11 de la loi déferée, est contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne les conséquences de l'inconstitutionnalité des dispositions déferées :

58. Considérant que la détermination des informations qui ne peuvent en aucun cas être considérées comme confidentielles est exigée, en matière d'utilisation confinée d'organismes génétiquement modifiés, par l'article 19 de la directive 90/219/CE susvisée et, en matière de dissémination volontaire de tels organismes, par l'article 25 de la directive 2001/18/CE ; que, par suite, l'établissement des listes énumérant ces informations découle de l'exigence constitutionnelle de transposition en droit interne des directives communautaires ; que la déclaration immédiate d'inconstitutionnalité des dispositions contestées serait de nature à méconnaître une telle exigence et à entraîner des conséquences manifestement excessives ; que, dès lors, afin de permettre au législateur de procéder à la correction de l'incompétence négative constatée, il y a lieu de reporter au 1er janvier 2009 les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité ;

60. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions ne respectent pas l'obligation d'information du public prévue par l'article 23 de la directive 2001/18/CE aux termes duquel : « L'État membre veille à ce qu'en cas de risque grave, des mesures d'urgence consistant, par exemple, à suspendre la mise sur le marché ou à y mettre fin, soient prises, y compris en ce qui concerne l'information du public » ;

61. Considérant que les dispositions précitées instaurent une clause de sauvegarde permettant à l'autorité administrative de revenir sur une autorisation de mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés si de nouveaux risques apparaissent ; qu'en l'absence de risque grave, les mesures de sauvegarde seront prises après avis du Haut conseil des biotechnologies, lequel sera rendu public comme l'exige l'article L. 531-3 du code de l'environnement ; que, dès lors que des mesures d'urgence seront arrêtées en cas de risque grave, elles seront portées à la connaissance du public comme le précise le nouvel article L. 533-8 du même code ; que, dans **ces conditions, les dispositions contestées ne méconnaissent pas manifestement l'obligation d'information du public prévue par l'article 23 de la directive 2001/18/CE et, par suite, ne sont pas contraires à l'article 88-1 de la Constitution ;**

- **Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité**

43. Considérant que les requérants font valoir que le législateur a adopté des dispositions manifestement incompatibles avec la directive que la loi a pour objet de transposer ;

44. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe à l'Union européenne, constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 » ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle ;

45. Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de cette exigence ; que, toutefois, le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite ; qu'en premier lieu, la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti ; qu'en second lieu, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; qu'en conséquence, il ne saurait déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ; qu'en tout état de cause, il appartient aux juridictions administratives et judiciaires

d'exercer le contrôle de compatibilité de la loi au regard des engagements européens de la France et, le cas échéant, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel ;

46. Considérant que la directive 2008/115/CE susvisée prévoit au 4 de son article 7 relatif au départ volontaire que, « s'il existe un risque de fuite, ou si une demande de séjour régulier a été rejetée comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse, ou si la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale, les États membres peuvent s'abstenir d'accorder un délai de départ volontaire ou peuvent accorder un délai inférieur à sept jours » ; que la même directive prévoit au 7) de son article 3 qu'il faut entendre par risque de fuite « le fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite » ;

47. Considérant que la disposition contestée dispense l'administration d'accorder un délai de départ volontaire à l'étranger s'il existe un risque qu'il se soustraie à l'obligation qui lui est faite de quitter le territoire ; qu'elle prévoit que « ce risque est regardé comme établi, sauf circonstance particulière, dans les cas suivants :

« a) si l'étranger, qui ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, n'a pas sollicité la délivrance d'un titre de séjour ;

« b) si l'étranger s'est maintenu sur le territoire français au-delà de la durée de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation de visa, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée en France, sans avoir sollicité la délivrance d'un titre de séjour ;

« c) si l'étranger s'est maintenu sur le territoire français plus d'un mois après l'expiration de son titre de séjour, de son récépissé de demande de carte de séjour ou de son autorisation provisoire de séjour, sans en avoir demandé le renouvellement ;

« d) si l'étranger s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement ;

« e) si l'étranger a contrefait, falsifié ou établi sous un autre nom que le sien un titre de séjour ou un document d'identité ou de voyage ;

« f) si l'étranger ne présente pas de garanties de représentation suffisantes, notamment parce qu'il ne peut justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage en cours de validité, ou qu'il a dissimulé des éléments de son identité, ou qu'il n'a pas déclaré le lieu de sa résidence effective ou permanente, ou qu'il s'est précédemment soustrait aux obligations prévues par les articles L. 513-4, L. 552-4, L. 561-1 et L. 561-2 » ;

48. Considérant qu'en estimant, dans les six cas énoncés par le paragraphe II de l'article L. 511-1, qu'il existe, sauf circonstance particulière, des risques que l'étranger se soustraie à l'obligation qui lui est faite de quitter le territoire, **le législateur a retenu des critères objectifs qui ne sont pas manifestement incompatibles avec la directive que la loi a pour objet de transposer ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas l'article 88-1 de la Constitution ;**

- **Décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017, Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part**

9. La République française participe à l'Union européenne dans les conditions prévues par le titre XV de la Constitution. Aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe à l'Union européenne, constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ». Le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international.

10. Tout en confirmant la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne, ces dispositions constitutionnelles permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres.

11. Toutefois, lorsque des engagements souscrits à cette fin ou en étroite coordination avec celle-ci contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle.

12. Dans le cas où le Conseil constitutionnel est saisi, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, d'un accord qui devait être signé et conclu tant par l'Union européenne que par chacun des États membres de celle-ci, il lui appartient de distinguer entre, d'une part, les stipulations de cet accord qui relèvent d'une compétence exclusive de l'Union européenne en application d'engagements antérieurement souscrits par la France ayant procédé à des transferts de compétences consentis par les États membres et, d'autre part, les stipulations de cet

accord qui relèvent d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres ou d'une compétence appartenant aux seuls États membres.

13. S'agissant des stipulations de l'accord qui relèvent d'une compétence partagée **entre l'Union européenne et les États membres ou d'une compétence appartenant aux seuls États membres, il revient au Conseil constitutionnel, comme il est rappelé au paragraphe 11, de déterminer si ces stipulations contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.**

14. S'agissant, **en revanche, des stipulations de l'accord qui relèvent d'une compétence exclusive de l'Union européenne, il revient seulement au Conseil constitutionnel, saisi afin de déterminer si l'autorisation de ratifier cet accord implique une révision constitutionnelle, de veiller à ce qu'elles ne mettent pas en cause une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.** En l'absence d'une telle mise en cause, il n'appartient qu'au juge de l'Union européenne de contrôler la compatibilité de l'accord avec le droit de l'Union européenne.

- **Décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, Loi relative à la protection des données personnelles**

- Sur le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel :

2. Aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ». Ainsi tant la transposition en droit interne d'une directive de l'Union européenne que le respect d'un règlement de l'Union européenne, lorsqu'une loi a pour objet d'y adapter le droit interne, résultent d'une exigence constitutionnelle.

3. Il appartient au Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive de l'Union européenne, de veiller au respect de cette exigence. Il en va de même pour une loi ayant pour objet d'adapter le droit interne à un règlement de l'Union européenne. Toutefois, le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite. En premier lieu, la transposition d'une directive ou l'adaptation du droit interne à un règlement ne sauraient aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti. En l'absence de mise en cause d'une telle règle ou d'un tel principe, le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour contrôler la conformité à la Constitution de dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive ou des dispositions d'un règlement de l'Union européenne. En second lieu, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En conséquence, il ne saurait déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ou le règlement auquel elle adapte le droit interne. En tout état de cause, il appartient aux juridictions administratives et judiciaires d'exercer le contrôle de compatibilité de la loi au regard des engagements européens de la France et, le cas échéant, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel.

II. Sur la liberté d'expression et la liberté de communication des pensées et des opinions

A. Norme de référence

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 6**

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

- **Article 11**

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

B. Norme européenne

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

- **Article 11 Liberté d'expression et d'information**

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.
2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés.

- **Article 52 Portée et interprétation des droits et des principes**

1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.
2. Les droits reconnus par la présente Charte qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.
3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.
4. Dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions.
5. Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes.
6. Les législations et pratiques nationales doivent être pleinement prises en compte comme précisé dans la présente Charte.
7. Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres.

C. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, Loi relative à l'enseignement supérieur

17. Considérant que les dispositions critiquées ne touchent pas à la liberté de l'enseignement mais sont relatives à l'organisation d'un service public et aux droits et obligations des enseignants et chercheurs chargés de l'exécution de ce service et associés à sa gestion et, comme tels, relevant d'un statut différent de celui des personnes privées ; que cependant ce statut ne saurait limiter le droit à la libre communication des pensées et des opinions garanti par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que dans la seule mesure des exigences du service public en cause ;

- Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse

Sur les dispositions du titre II de la loi relatives au pluralisme :

35. Considérant que l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 énonce : "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi" ;

36. Considérant que le principe ainsi proclamé ne s'oppose point à ce que le législateur, compétent aux termes de l'article 34 de la Constitution pour fixer "les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques", édicte des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer ;

37. Considérant que, cependant, s'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle ;

38. Considérant que le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale auquel sont consacrées les dispositions du titre II de la loi est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; qu'en effet la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents ; qu'en définitive l'objectif à réaliser est que les lecteurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire l'objet d'un marché ;

39. Considérant que, dans leur principe, la recherche, le maintien et le développement du pluralisme de la presse nationale, régionale, départementale ou locale sont conformes à la Constitution ; qu'il convient d'examiner si les modalités de mise en oeuvre de ce principe le sont également ;

- Décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, Loi relative à l'emploi de la langue française

. En ce qui concerne l'article 7 :

(...)

;

22. Considérant que **les dispositions précitées de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen impliquent que soit garantie la liberté d'expression et de communication dans l'enseignement et la recherche** ; que toutefois cette liberté doit être conciliée avec les autres droits et principes à valeur constitutionnelle ;

23. Considérant que le premier alinéa de l'article 7 n'apporte pas aux principes posés par l'article 11 de la Déclaration de 1789 des restrictions de nature à en méconnaître la portée ;

24. Considérant en revanche que même compte tenu des dispositions susévoquées de l'article 2 de la Constitution, le législateur a imposé, par le second alinéa de l'article 7, aux enseignants et chercheurs, qu'ils soient français ou étrangers, des contraintes de nature à porter atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication dans l'enseignement et la recherche ; que la faculté d'accorder des dérogations conférée au

ministre de la recherche qui n'est assortie d'aucune condition relative notamment à l'appréciation de l'intérêt scientifique et pédagogique des travaux, ne constitue pas une garantie suffisante pour préserver cette liberté ; que dès lors le second alinéa de l'article 7 de la loi doit être regardé comme contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011, Mme Térésa C. et autre [Exception de vérité des faits diffamatoires de plus de dix ans]**

3. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ; que **la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi** ;

4. Considérant que l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881 susvisée définit les cas dans lesquels une personne poursuivie pour diffamation peut s'exonérer de toute responsabilité en établissant la preuve du fait diffamatoire ; que les alinéas 3 à 6 de cet article disposent en particulier que la vérité des faits diffamatoires peut toujours être prouvée sauf lorsque l'imputation concerne la vie privée de la personne et lorsqu'elle se réfère à des faits qui remontent à plus de dix ans ou à un fait constituant une infraction amnistiée ou prescrite, ou qui a donné lieu à une condamnation effacée par la réhabilitation ou la révision ;

5. Considérant qu'en interdisant de rapporter la preuve des faits diffamatoires lorsque l'imputation se réfère à des faits qui remontent à plus de dix ans, le cinquième alinéa de l'article 35 a pour objet d'éviter que la liberté d'expression ne conduise à rappeler des faits anciens portant atteinte à l'honneur et à la considération des personnes qu'elles visent ; que la restriction à la liberté d'expression qui en résulte poursuit un objectif d'intérêt général de recherche de la paix sociale ;

6. Considérant, toutefois, que cette interdiction vise sans distinction, dès lors qu'ils se réfèrent à des faits qui remontent à plus de dix ans, tous les propos ou écrits résultant de travaux historiques ou scientifiques ainsi que les imputations se référant à des événements dont le rappel ou le commentaire s'inscrivent dans un débat public d'intérêt général ; que, par son caractère général et absolu, cette interdiction porte à la liberté d'expression une atteinte qui n'est pas proportionnée au but poursuivi ; qu'ainsi, elle méconnaît l'article 11 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012 - Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi**

2. Considérant que l'article 1^{er} de la loi déferée insère dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse un article 24 ter ; que cet article punit, à titre principal, d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ceux qui « ont contesté ou minimisé de façon outrancière », quels que soient les moyens d'expression ou de communication publiques employés, « l'existence d'un ou plusieurs crimes de génocide défini à l'article 211-1 du code pénal et reconnus comme tels par la loi française » ; que l'article 2 de la loi déferée modifie l'article 48-2 de la même loi du 29 juillet 1881 ; qu'il étend le droit reconnu à certaines associations de se porter partie civile, en particulier pour tirer les conséquences de la création de cette nouvelle incrimination ;

3. Considérant que, selon les auteurs des saisines, la loi déferée méconnaît la liberté d'expression et de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que le principe de légalité des délits et des peines résultant de l'article 8 de cette Déclaration ; qu'en réprimant seulement, d'une part, les génocides reconnus par la loi française et, d'autre part, les génocides à l'exclusion des autres crimes contre l'humanité, ces dispositions méconnaîtraient également le principe d'égalité ; que les députés requérants font en outre valoir que le législateur a méconnu sa propre compétence et le principe de la séparation des pouvoirs proclamé par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ; que seraient également méconnus le principe de nécessité des peines proclamé à l'article 8 de la Déclaration de 1789, la liberté de la recherche ainsi que le principe résultant de l'article 4 de la Constitution selon lequel les partis exercent leur activité librement ;

4. Considérant que, d'une part, aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur

constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

5. Considérant que, d'autre part, aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ; que l'article 34 de la Constitution dispose : « La loi fixe les règles concernant... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ; que, sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer ; qu'il lui est également loisible, à ce titre, d'instituer des incriminations réprimant les abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers ; que, toutefois, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

6. Considérant qu'une disposition législative ayant pour objet de « reconnaître » un crime de génocide ne saurait, en elle-même, être revêtue de la portée normative qui s'attache à la loi ; que, toutefois, l'article 1^{er} de la loi déferée réprime la contestation ou la minimisation de l'existence d'un ou plusieurs crimes de génocide « reconnus comme tels par la loi française » ; qu'en réprimant ainsi la contestation de l'existence et de la qualification juridique de crimes qu'il aurait lui-même reconnus et qualifiés comme tels, le législateur a porté une atteinte inconstitutionnelle à l'exercice de la liberté d'expression et de communication ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article 1^{er} de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution ; que son article 2, qui n'en est pas séparable, doit être également déclaré contraire à la Constitution,

- **Décision n° 2013-311 QPC du 17 mai 2013 - Société Écocert France [Formalités de l'acte introductif d'instance en matière de presse]**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ; que la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ;

5. Considérant que les dispositions contestées fixent les formalités substantielles de la citation en justice pour les infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ; que, par son arrêt susvisé du 15 février 2013, l'assemblée plénière de la Cour de cassation a jugé que l'article 53 de la loi du 29 juillet 1881 « doit recevoir application devant la juridiction civile » ; qu'en imposant que la citation précise et qualifie le fait incriminé et que l'auteur de la citation élise domicile dans la ville où siège la juridiction saisie, le législateur a entendu que le défendeur soit mis à même de préparer utilement sa défense dès la réception de la citation et, notamment, puisse, s'il est poursuivi pour diffamation, exercer le droit, qui lui est reconnu par l'article 55 de la loi du 29 juillet 1881, de formuler en défense une offre de preuve dans un délai de dix jours à compter de la citation ; que la conciliation ainsi opérée entre, d'une part, le droit à un recours juridictionnel du demandeur et, d'autre part, la protection constitutionnelle de la liberté d'expression et le respect des droits de la défense ne revêt pas, y compris dans les procédures d'urgence, un caractère déséquilibré ; que l'obligation de dénoncer la citation au ministère public ne constitue pas davantage une atteinte substantielle au droit d'agir devant les juridictions ; qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de l'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif doivent être écartés ;

- **Décision n° 2015-478 QPC du 24 juillet 2015, Association French Data Network et autres [Accès administratif aux données de connexion]**

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE L'INCOMPÉTENCE NÉGATIVE RÉSULTANT DE L'ABSENCE DE GARANTIES DE NATURE À PROTÉGER LE SECRET PROFESSIONNEL DES AVOCATS ET DES JOURNALISTES :

15. Considérant que les associations requérantes soutiennent que le législateur, en ne prévoyant pas des garanties spécifiques de nature à protéger l'accès aux données de connexion des avocats et des journalistes, a méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions portant atteinte au droit au respect de la vie privée, à la liberté d'expression et de communication, ainsi qu'aux droits de la défense et au droit à un procès équitable, au droit au secret des échanges et correspondances des avocats et au droit au secret des sources des journalistes ;

16. Considérant qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et des libertés constitutionnellement garantis ; qu'au nombre de ces derniers figurent le droit au respect de la vie privée et le secret des correspondances, la liberté d'expression, les droits de la défense et le droit à un procès équitable, protégés par les articles 2, 4, 11 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'en revanche, **aucune disposition constitutionnelle ne consacre spécifiquement un droit au secret des échanges et correspondances des avocats et un droit au secret des sources des journalistes** ;

- **Décision n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016, Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias**

17. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». **La liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Pour autant, aucune disposition constitutionnelle ne consacre spécifiquement un droit au secret des sources des journalistes.**

18. Selon l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée et le secret des correspondances. Pour être conformes à la Constitution, les atteintes à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

19. Il résulte des articles 5, 20 et 21 de la Constitution que le secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire.

20. Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la liberté d'expression et de communication et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée, le secret des correspondances, la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, la recherche des auteurs d'infraction et la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle.

21. En premier lieu, le législateur a prévu qu'il pouvait être porté atteinte au secret des sources pour réprimer certains délits sanctionnant des violences aux personnes ou des actes de terrorisme ou touchant aux intérêts fondamentaux de la Nation. Il a toutefois soumis cette atteinte à la condition que celle-ci soit justifiée par la nécessité de faire cesser le délit ou par l'existence d'un risque particulièrement élevé de renouvellement de celui-ci. Le législateur a donc subordonné, en toute hypothèse, l'atteinte au secret des sources, en matière délictuelle, à une exigence de prévention. Il a ainsi exclu qu'il soit porté atteinte à ce secret aux fins de répression d'un délit, quels que soient sa gravité, les circonstances de sa commission, les intérêts protégés ou l'impératif prépondérant d'intérêt public s'attachant à cette répression.

22. En second lieu, l'immunité pénale instituée par les dispositions contestées bénéficie à l'ensemble des personnes mentionnées au paragraphe I de l'article 4, y compris les collaborateurs de la rédaction. Or, ces derniers sont définis comme les personnes qui, par leur fonction au sein de la rédaction dans une entreprise ou agence de presse ou dans une entreprise de communication au public en ligne ou audiovisuelle, sont amenées à prendre connaissance d'informations permettant de découvrir une source à travers la collecte, le traitement éditorial, la production ou la diffusion de ces mêmes informations. Cette immunité protège des personnes dont la profession ne présente qu'un lien indirect avec la diffusion d'informations au public. Elle interdit par ailleurs des poursuites pour recel de violation du secret professionnel et pour atteinte à l'intimité de la vie privée, délits punis de cinq ans d'emprisonnement et visant à réprimer des comportements portant atteinte au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances. Elle interdit également les poursuites pour recel de violation du secret de l'enquête et de l'instruction, délit puni de la même peine et protégeant la présomption d'innocence et la recherche des auteurs d'infraction.

23. Il résulte de tout ce qui précède que, par les dispositions de l'article 4, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, la liberté d'expression et de communication et, d'autre part, le droit au

respect de la vie privée et le secret des correspondances. Il n'a pas non plus assuré une conciliation équilibrée entre cette même liberté et les exigences inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, la recherche des auteurs d'infractions et la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle. Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres griefs, l'article 4 est donc contraire à la Constitution. Il en va de même, par voie de conséquence, de la référence « 4 » figurant au paragraphe I de l'article 30.

- **Décision n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017, M. François G. [Accès aux archives publiques émanant du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement]**

10. En premier lieu, en définissant des conditions spécifiques de communication des archives publiques du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement, les dispositions contestées ne portent pas d'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication garantie par l'article 11 de la Déclaration de 1789. Le grief tiré de la méconnaissance de cet article doit donc être écarté.

- **Décision n° 2017-693 QPC du 2 mars 2018, Association de la presse judiciaire [Présence des journalistes au cours d'une perquisition]**

6. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». **La liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.**

7. En vertu du premier alinéa de l'article 11 du code de procédure pénale, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète, sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense. Ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de cassation, interdisent notamment qu'un tiers à la procédure capte par le son et l'image le déroulement d'une perquisition.

8. En premier lieu, en instaurant le secret de l'enquête et de l'instruction, le législateur a entendu, d'une part, garantir le bon déroulement de l'enquête et de l'instruction, poursuivant ainsi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, tous deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle. Il a entendu, d'autre part, protéger les personnes concernées par une enquête ou une instruction, afin de garantir le droit au respect de la vie privée et de la présomption d'innocence, qui résulte des articles 2 et 9 de la Déclaration de 1789.

9. En second lieu, d'une part, la portée du secret instauré par les dispositions contestées est limitée aux actes d'enquête et d'instruction et à la durée des investigations correspondantes. Ces dispositions ne privent pas les tiers, en particulier les journalistes, de la possibilité de rendre compte d'une procédure pénale et de relater les différentes étapes d'une enquête et d'une instruction. Dès lors, l'atteinte portée à l'exercice de la liberté d'expression et de communication est limitée.

10. D'autre part, le législateur a prévu plusieurs dérogations au secret de l'enquête et de l'instruction. En particulier, le troisième alinéa de l'article 11 du code de procédure pénale permet au procureur de la République, soit d'office, soit à la demande de la juridiction ou des parties, de rendre publics des « éléments objectifs tirés de la procédure », à la condition qu'ils ne comportent aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause.

11. Enfin, il ressort des dispositions contestées que le secret de l'enquête et de l'instruction s'entend « sans préjudice des droits de la défense ». Les parties et leurs avocats peuvent en conséquence communiquer des informations sur le déroulement de l'enquête ou de l'instruction.

12. Il résulte de ce qui précède que, sans que cela interdise au législateur d'autoriser la captation par un tiers du son et de l'image à certaines phases de l'enquête et de l'instruction dans des conditions garantissant le respect des exigences constitutionnelles mentionnées ci-dessus, l'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui résulte des dispositions contestées est nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 11 de la Déclaration de 1789 doit donc être écarté.

13. Le premier alinéa de l'article 11 du code de procédure pénale, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

III. Sur le principe de légalité des délits et des peines

A. Norme de référence

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 8

La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

B. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998

- SUR L'ARTICLE 85 :

33. Considérant que cet article a pour objet de renforcer le contrôle et la répression des facturations manquantes, incomplètes ou inexactes pour l'établissement de la taxe sur la valeur ajoutée ; que, notamment, le IV et le V dudit article instituent des sanctions spécifiques pour les manquements aux règles de facturation, en prévoyant les garanties applicables ;

34. Considérant que les députés requérants soutiennent que cet article méconnaît les principes généraux du droit et notamment le respect des droits de la défense ; qu'il établit des sanctions automatiques et disproportionnées, en méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que le législateur aurait dû préciser que les sanctions administratives prévues par cet article sont exclusives de sanctions pénales et aménager un délai de trente jours entre la notification de la sanction et la mise en recouvrement de l'amende ;

35. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : "Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés" ;

36. Considérant qu'il suit nécessairement de ces dispositions ayant force constitutionnelle que l'exercice des libertés et droits individuels ne saurait en rien excuser la fraude fiscale, ni entraver la légitime répression ; que, toutefois, il appartient au législateur d'assurer la conciliation de ce principe avec celui qu'énonce l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, aux termes duquel : "La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée" ;

37. Considérant qu'il résulte de ces dernières dispositions, qui s'appliquent à toute sanction ayant le caractère de punition, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi répressive d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense ;

38. Considérant, en premier lieu, que le principe constitutionnel des droits de la défense s'impose à l'autorité administrative sans qu'il soit besoin, pour le législateur, d'en rappeler l'existence ; qu'il incombera aux services de l'État, chargés d'appliquer les dispositions du livre des procédures fiscales et du code général des impôts modifiées ou ajoutées par l'article 85 de la loi déferée, de respecter ces droits ;

39. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du nouvel article 1740 ter A, inséré dans le code général des impôts par le IV de l'article 85 de la loi déferée : "Toute omission ou inexactitude constatée dans les factures ou documents en tenant lieu mentionnés aux articles 289 et 290 quinquies donne lieu à l'application d'une amende de 100 F par omission ou inexactitude. Le défaut de présentation de ces mêmes documents entraîne l'application d'une amende de 10 000 F par document non présenté. Ces amendes ne peuvent être mises en recouvrement avant l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la notification du document par lequel l'administration a fait connaître au contrevenant la sanction qu'elle se propose d'appliquer, les motifs de celle-ci et la possibilité dont dispose l'intéressé de présenter dans ce délai ses observations. Les amendes sont recouvrées suivant les procédures et sous les garanties prévues pour les taxes sur le chiffre d'affaires. Les réclamations sont instruites et jugées comme pour ces taxes." ; que, nonobstant les garanties de procédure dont il est ainsi assorti, ce nouvel article pourrait, dans nombre de cas, donner lieu à l'application de sanctions manifestement hors de proportion avec la gravité de l'omission ou de l'inexactitude constatée, comme d'ailleurs avec l'avantage qui en a été retiré ;

qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraire à la Constitution le IV de l'article 85 et, par voie de conséquence, les mots "et 1740 ter A" au III du même article ;

40. Considérant, en revanche, qu'en modifiant l'article 1740 ter du code général des impôts afin de sanctionner la délivrance d'une facture ne correspondant pas à une livraison ou à une prestation de service réelle d'une amende égale à 50 % du montant de la facture, le législateur n'a pas établi une amende fiscale manifestement disproportionnée au manquement ; qu'il n'a pas méconnu, ce faisant, les exigences de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

41. Considérant que, toutefois, lorsqu'une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ; qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence ; que, sous cette réserve, le V de l'article 85 n'est pas contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2010-85 QPC 13 janvier 2011, Etablissement Darty et fils [déséquilibre significatif dans les relations commerciales]**

2. Considérant que, selon la société requérante, les dispositions du 2° du paragraphe I de l'article L. 442-6 portent atteinte au principe de légalité des délits et des peines consacré par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant que, conformément à l'article 34 de la Constitution, le législateur détermine les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales ; que, compte tenu des objectifs qu'il s'assigne en matière d'ordre public dans l'équilibre des rapports entre partenaires commerciaux, il lui est loisible d'assortir la violation de certaines obligations d'une amende civile à la condition de respecter les exigences des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 au rang desquelles figure le principe de légalité des délits et des peines qui lui impose d'énoncer en des termes suffisamment clairs et précis la prescription dont il sanctionne le manquement ;

4. Considérant que, pour déterminer l'objet de l'interdiction des pratiques commerciales abusives dans les contrats conclus entre un fournisseur et un distributeur, le législateur s'est référé à la notion juridique de déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties qui figure à l'article L. 132-1 du code de la consommation reprenant les termes de l'article 3 de la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 susvisée ; qu'en référence à cette notion, dont le contenu est déjà précisé par la jurisprudence, l'infraction est définie dans des conditions qui permettent au juge de se prononcer sans que son interprétation puisse encourir la critique d'arbitraire ; qu'en outre, la juridiction saisie peut, conformément au sixième alinéa du paragraphe III de l'article L. 442-6 du code de commerce, consulter la commission d'examen des pratiques commerciales composée des représentants des secteurs économiques intéressés ; qu'en égard à la nature pécuniaire de la sanction et à la complexité des pratiques que le législateur a souhaité prévenir et réprimer, l'incrimination est définie en des termes suffisamment clairs et précis pour ne pas méconnaître le principe de légalité des délits ;

- **Décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, Société Unibail Rodamco [Majoration de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux en Île-de-France]**

4. Considérant que les dispositions contestées renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les majorations applicables à la redevance pour création de locaux à usage de bureaux dans la région Île-de-France ; que, d'une part, s'agissant de la majoration due en cas de retard de paiement, les dispositions contestées déterminent le mode de calcul de cette majoration et en fixent le plafond à 1 % par mois ; que, d'autre part, ces dispositions prévoient que le décret en Conseil d'État auquel elles renvoient fixera une majoration de la redevance dans la limite d'un plafond lorsque « l'infraction » aux dispositions législatives ou réglementaires aura consisté en l'absence d'acquiescement de tout ou partie de ladite redevance ; que le législateur a ainsi défini de manière suffisamment claire et précise les sanctions qu'il a entendu instituer pour le recouvrement de la redevance dont il s'agit ; qu'il s'ensuit que le grief tiré de la méconnaissance par le législateur des exigences de l'article 34 de la Constitution doit être rejeté ;

5. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que les principes énoncés à l'article 8 de la Déclaration de 1789 s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition ;

6. Considérant qu'en cas de retard de paiement, la majoration de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux dans la région Île-de-France a pour objet la compensation du préjudice subi par l'État du fait du paiement tardif de la redevance et ne revêt donc pas le caractère d'une punition ; qu'en revanche, la majoration **de cette même redevance en cas d'infraction aux dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'acquittement de la redevance, qui tend à sanctionner les personnes ayant éludé le paiement de la redevance, a le caractère d'une punition ;**

7. Considérant que l'article L. 520-11 du code de l'urbanisme limite la majoration de la redevance applicable en ce dernier cas à 100 % du montant de la redevance éludée ; qu'en édictant cette majoration, dont l'assiette est définie et le taux plafonné par le législateur, l'article L. 520-11 ne méconnaît pas en lui-même le principe de nécessité des peines ; qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer le taux des majorations applicables, cet article ne dispense aucunement le pouvoir réglementaire de respecter les exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'apprécier la conformité de l'article R. 520-10 du code de l'urbanisme à ces exigences ;

- **Décision n° 2012-267 QPC, Mme Irène L. [Sanction du défaut de déclaration des sommes versées à des tiers]**

3. Considérant que l'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires » ; que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ; qu'en outre, le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 implique qu'une amende fiscale ne puisse être appliquée que si l'administration, sous le contrôle du juge, l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; qu'il ne saurait toutefois interdire au législateur de fixer des règles assurant une répression effective de la méconnaissance des obligations fiscales ;

4. Considérant qu'en réprimant le manquement aux obligations, prévues à l'article 240, au 1 de l'article 242 ter et à l'article 242 ter B du code susvisé, de transmettre à l'administration fiscale des informations relatives aux sommes versées à d'autres contribuables, la disposition contestée sanctionne le non respect d'obligations déclaratives permettant à l'administration fiscale de procéder aux recoupements nécessaires au contrôle du respect, par les bénéficiaires des versements qui y sont mentionnés, de leurs obligations fiscales ;

5. Considérant qu'en fixant l'amende encourue par l'auteur des versements en proportion des sommes versées, le législateur a poursuivi un but de lutte contre la fraude fiscale qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle ; qu'il a proportionné la sanction en fonction de la gravité des manquements réprimés appréciée à raison de l'importance des sommes non déclarées ; que le taux de 50 % retenu n'est pas manifestement disproportionné ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

- **Décision n° 2013-371 QPC, 7 mars 2014., SAS Labeyrie [Majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage]**

6. Considérant qu'en prévoyant que la majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage est appliquée à l'insuffisance constatée à la date à laquelle la personne doit s'être acquittée de cette imposition et en fixant le montant de cette majoration à celui de l'imposition non acquittée, le législateur a défini de manière suffisamment claire et précise le manquement à l'obligation fiscale et la sanction dont il est assorti ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe de légalité des délits et des peines ;

7. Considérant, en troisième lieu, que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ; qu'en outre, le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 implique que la majoration des droits, lorsqu'elle constitue une sanction ayant le caractère d'une punition, ne puisse être appliquée que si l'administration, sous le

contrôle du juge, l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; qu'il ne saurait toutefois interdire au législateur de fixer des règles assurant une répression effective des infractions ; qu'il n'implique pas davantage que la peine soit exclusivement déterminée en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction ;

8. Considérant qu'en fixant une majoration de la contribution proportionnelle, égale au montant de la contribution due pour l'année écoulée qui n'a pas été versé aux organismes collecteurs agréés au 1er mars de l'année suivante, le premier alinéa du paragraphe V de l'article 230 H du code général des impôts institue une sanction qui ne revêt pas, en elle-même, un caractère manifestement disproportionné ;

9. Considérant que la majoration de la contribution, qui peut sanctionner soit un manquement relatif à la liquidation de l'imposition soit un manquement relatif à son acquittement, n'est, en vertu du deuxième alinéa du paragraphe IV de l'article 230 H, pas exclusive de l'application des sanctions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires, et notamment de celles prévues par les articles 1728 et 1729 du code général des impôts qui revêtent le caractère d'une punition ; que le principe d'un tel cumul de sanctions n'est pas, en lui-même, contraire au principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que, toutefois, lorsque deux sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ; qu'il appartient donc aux autorités administratives compétentes de veiller au respect de cette exigence ; que, sous cette réserve, le grief tiré de la violation des principes de nécessité et de proportionnalité des peines doit être écarté ;

- **Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière**

- SUR L'ARTICLE 44 :

41. Considérant que l'article 44 est relatif à la prise de copie de documents soumis au droit de communication de l'administration fiscale ; que son paragraphe II introduit au sein de la section 1 du chapitre I du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales un nouveau 2° ter comprenant un nouvel article L. 13 F en vertu duquel les agents de l'administration peuvent, sans que le contribuable puisse s'y opposer, prendre copie des documents dont ils ont connaissance dans le cadre des procédures d'examen contradictoire de la situation fiscale des personnes physiques et des procédures de vérification de la comptabilité ; que son paragraphe I a pour objet de compléter l'article 1734 du code général des impôts, relatif à l'amende de 1 500 euros applicable à l'absence de tenue ainsi qu'à la destruction avant les délais prescrits des documents soumis au droit de communication de l'administration fiscale ou au refus de communiquer ces documents ; qu'il prévoit que cette amende est applicable, en cas d'opposition à la prise de copie des documents prévue par le nouvel article L. 13 F du livre des procédures fiscales, pour chaque document, sans que le total des amendes puisse être supérieur à 10 000 euros ou, si ce montant est supérieur, à 1 % du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle ou à 1 % du montant des recettes brutes déclaré par année soumise à contrôle ;

42. Considérant que les requérants invoquent la méconnaissance des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 résultant de la disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

43. Considérant qu'en instaurant, au paragraphe I de l'article 44, une amende en cas d'opposition à la prise de copie des documents soumis au droit de communication de l'administration fiscale s'élevant à 1 500 euros « pour chaque document, sans que le total des amendes puisse être supérieur à 10 000 euros ou, si ce montant est supérieur, à 1 % du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle ou à 1 % du montant des recettes brutes déclaré par année soumise à contrôle », le législateur a entendu réprimer les agissements faisant obstacle au droit de l'administration d'obtenir copie de documents en vertu du paragraphe II de l'article 44 ; qu'en prévoyant une amende de 1 500 euros par document dont la copie serait refusée, dans la limite d'un total des amendes ne pouvant être supérieur à 10 000 euros, le législateur n'a pas établi une amende fiscale manifestement disproportionnée au regard du manquement ; qu'en revanche, pour l'instauration d'un plafonnement global du montant des sanctions pouvant être **encourues, le législateur a retenu des critères de calcul, alternatifs au seuil de 10 000 euros, en proportion du chiffre d'affaires ou du montant des recettes brutes déclaré, sans lien avec les infractions, et qui revêtent un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité des infractions réprimées** ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraires à la Constitution les mots : « ou, si ce montant est supérieur, à 1 % du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle ou à 1 % du montant des recettes brutes déclaré par année soumise à contrôle » au deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 44 ;

- **Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014**

- SUR L'ARTICLE 97 :

93. Considérant que l'article 1735 ter du code général des impôts réprime le défaut de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure adressée par l'administration en application du paragraphe III de l'article L. 13 AA du livre des procédures fiscales en matière de contrôle des prix de transfert entre des entreprises qui sont en situation de dépendance ou de contrôle ou lorsque l'une de ces entreprises est établie ou constituée dans un État ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A du code général des impôts ; qu'il prévoit, pour chaque exercice vérifié, une amende d'un montant de 10 000 euros ou, si le montant correspondant est supérieur à cette dernière somme, et compte tenu de la gravité des manquements, d'un montant pouvant atteindre 5 % des bénéfices transférés ;

94. Considérant que l'article 97 modifie cet article 1735 ter pour remplacer la référence à « 5 % des bénéfices transférés » par une référence à « 0,5 % du chiffre d'affaires » ;

95. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions portent atteinte au principe de proportionnalité des peines ;

96. Considérant que l'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires. . . » ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant. . . la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ; que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

97. Considérant qu'en réprimant d'une peine dont le montant peut atteindre 0,5 % du chiffre d'affaires le défaut de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure adressée par l'administration en matière de contrôle des prix de transfert, le législateur a, s'agissant du manquement à une obligation documentaire, retenu un critère de calcul du maximum de la peine encourue sans lien avec les infractions réprimées et qui revêt un caractère manifestement hors de proportion avec leur gravité ; que, par suite, l'article 97 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

(...)

- SUR L'ARTICLE 99 :

104. Considérant que le paragraphe I de l'article 99 modifie les articles L. 13 et L. 102 B du livre des procédures fiscales afin d'imposer aux contribuables qui tiennent une comptabilité analytique l'obligation, dans le cadre des vérifications des comptabilités par les agents de l'administration des impôts, de présenter celle-ci, soit lorsque leur chiffre d'affaires excède le seuil de 152,4 millions d'euros ou 76,2 millions d'euros selon le type d'activités, soit lorsque le total de leur actif brut est supérieur ou égal à 400 millions d'euros, soit lorsqu'ils appartiennent à des personnes morales ou groupements de personnes de droit ou de fait répondant à l'une de ces conditions ; qu'une obligation identique de présentation des comptes consolidés est également prévue pour les sociétés commerciales qui établissent de tels comptes ; que le paragraphe II de l'article 99 insère un nouvel article 1729 E dans le code général des impôts, afin de prévoir l'application de l'amende prévue à l'article 1729 D du même code en cas de défaut de présentation de la comptabilité analytique ou des comptes consolidés en application des nouvelles dispositions prévues par le paragraphe I ; que le paragraphe III prévoit l'application des paragraphes I et II aux avis de vérification adressés à compter de l'entrée en vigueur de la loi ;

(...)

. En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte au principe de proportionnalité des peines :

108. Considérant que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine ; que les dispositions contestées du paragraphe II de l'article 99 de la loi déferée introduisent un nouvel article 1729 E dans le code général des impôts prévoyant une amende établie par renvoi à l'amende prévue à l'article 1729 D du même code ; que les dispositions de l'article 1729 E, qui répriment ainsi le défaut de présentation de la comptabilité analytique ou des comptes consolidés conformément aux paragraphes II et III de l'article L. 13 du livre des procédures fiscales, ont pour effet de compléter les dispositions de l'article L. 1729 D relatives à la répression des manquements aux obligations de présentation de la comptabilité à l'administration fiscale dans le cadre d'un contrôle ;

109. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 1729 D du code général des impôts : « Le défaut de présentation de la comptabilité selon les modalités prévues au I de l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales est passible d'une amende égale :

- « 1° en l'absence de rehaussement, à 5 pour mille du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle ou à 5 pour mille du montant des recettes brutes déclaré par année soumise à contrôle ;
- « 2° en cas de rehaussement, à 5 pour mille du chiffre d'affaires rehaussé par exercice soumis à contrôle ou à 5 pour mille du montant des recettes brutes rehaussé par année soumise à contrôle ;
- « 3° à 1 500 euros lorsque le montant de l'amende mentionnée aux 1° et 2° est inférieur à cette somme » ;

110. Considérant, qu'en prévoyant à l'article 1729 D du code général des impôts une amende en cas de défaut de présentation de la comptabilité tenue au moyen de systèmes informatisés selon les modalités prévues par l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales, le législateur a entendu réprimer l'absence de respect de règles de présentation des documents comptables dans le cadre d'un contrôle par l'administration fiscale ; qu'en prévoyant à l'article 1729 E du code général des impôts introduit par le paragraphe II de l'article 99 de la loi déferée, l'application de l'amende prévue à l'article 1729 D, le législateur a entendu réprimer l'absence de respect des nouvelles obligations de présentation de documents dans le cadre de la procédure de vérification des comptabilités ; qu'en fixant le montant de ces amendes, en l'absence de rehaussement, à 5 pour mille du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle ou à 5 pour mille du montant des recettes brutes déclaré par année soumise à contrôle et, en cas de rehaussement, à 5 pour mille du chiffre d'affaires rehaussé par exercice soumis à contrôle ou à 5 pour mille du montant des recettes brutes rehaussé par année soumise à contrôle, le législateur a, s'agissant d'un manquement à une obligation documentaire, retenu des critères de calcul en proportion du chiffre d'affaires ou du montant des recettes brutes déclaré sans lien avec les infractions et qui revêtent un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité des infractions réprimées ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraires à la Constitution les 1° et 2° de l'article 1729 D du code général des impôts et, au 3° du même article, les mots : « lorsque le montant de l'amende mentionnée aux 1° et 2° est inférieur à cette somme » ;

- **Décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014, M. Joël M. [Discipline des officiers publics ou ministériels - Interdiction temporaire d'exercer]**

5. Considérant que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition ; que tel est le cas des peines disciplinaires instituées par l'article 3 de l'ordonnance du 28 juin 1945 susvisée ;

- **Décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017, Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre**

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :

5. Les sénateurs requérants soutiennent que les dispositions contestées méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines. D'une part, les éléments constitutifs du manquement sanctionné par le dernier alinéa du paragraphe II ne seraient pas précisément définis. En effet, le « référentiel normatif » au regard duquel doivent être appréciés les risques à identifier et les atteintes graves à prévenir serait imprécis. Les obligations résultant des mesures de vigilance énumérées aux 1° à 5° du paragraphe I ne seraient pas non plus suffisamment claires. Le législateur ne pouvait, enfin, habiliter le pouvoir réglementaire à « compléter » ces mesures de vigilance. D'autre part, la sanction ne serait pas suffisamment définie, faute pour le législateur d'avoir précisé si celle-ci s'applique pour chaque manquement ou une seule fois quel que soit le nombre de manquements. Les députés requérants formulent les mêmes griefs et soutiennent que les dispositions contestées méconnaissent les principes de nécessité et de proportionnalité des peines.

6. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». Les principes énoncés par cet article s'appliquent

non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

7. Par les dispositions contestées, le législateur, d'une part, a instauré une nouvelle obligation civile et, d'autre part, l'a assortie d'une sanction ayant le caractère d'une punition.

8. S'il est loisible au législateur de soumettre les sociétés entrant dans le champ d'application du paragraphe I de l'article L. 225-102-4 du code de commerce à différentes obligations ayant pour but de concourir au respect, par ces sociétés et leurs partenaires économiques, de différents droits et libertés, il lui revenait toutefois, dès lors qu'il assortissait les obligations qu'il posait d'une sanction ayant le caractère d'une punition, de définir celles-ci en termes suffisamment clairs et précis.

9. En premier lieu, les dispositions contestées imposent aux sociétés en cause d'établir et de mettre en œuvre, de manière effective, des « mesures de vigilance raisonnable » qui doivent en particulier prendre la forme d'« actions adaptées d'atténuation des risques ou de prévention des atteintes graves ».

10. En deuxième lieu, ces dernières mesures, sans autre précision du législateur et qu'un décret en Conseil d'État peut, au surplus, « compléter », sont destinées à identifier tous les risques et à prévenir toutes les atteintes graves envers l'ensemble des « droits humains » et des « libertés fondamentales » résultant des activités non seulement de la société à laquelle incombe l'obligation d'établir un plan mais également de celles de certains de ses partenaires économiques.

11. En troisième lieu, le périmètre des partenaires économiques de la société soumise à l'obligation d'établir un plan de vigilance délimité par les dispositions contestées inclut l'ensemble des sociétés contrôlées directement ou indirectement par cette société ainsi que tous les sous-traitants et les fournisseurs avec lesquels elles entretiennent une relation commerciale établie, quels que soient la nature des activités de ces entreprises, leurs effectifs, leur poids économique ou le lieu d'établissement de leurs activités.

12. En dernier lieu, le législateur n'a pas précisé si la sanction est encourue pour chaque manquement à l'obligation qu'il a définie ou une seule fois quel que soit le nombre de manquements.

13. Compte tenu de la généralité des termes qu'il a employés, du caractère large et indéterminé de la mention des « droits humains » et des « libertés fondamentales » et du périmètre des sociétés, entreprises et activités entrant dans le champ du plan de vigilance qu'il instituait, le législateur ne pouvait, sans méconnaître les exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et en dépit de l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi déférée, retenir que peut être soumise au paiement d'une amende d'un montant pouvant atteindre dix millions d'euros la société qui aurait commis un manquement défini en des termes aussi insuffisamment clairs et précis.

14. Par conséquent, le dernier alinéa de l'article 1er de la loi déférée est contraire à la Constitution. Il en va de même du troisième alinéa de l'article 2 et de l'article 3, qui en sont indissociables.

- **Décision n° 2018-703 QPC du 4 mai 2018, Société People and Baby [Pénalité pour défaut d'accord collectif ou de plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés]**

Sur le fond :

7. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». Les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

8. Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

9. Le premier alinéa de l'article L. 138-24 du code de la sécurité sociale soumet certaines entreprises ou groupes employant au moins cinquante salariés à l'obligation de conclure un accord d'entreprise ou de groupe ou, à défaut, d'élaborer un plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés. La méconnaissance de cette obligation est sanctionnée par une pénalité.

10. En édictant cette pénalité, le législateur a entendu réprimer le manquement à l'obligation ainsi instituée. Dès lors, **cette pénalité constitue une sanction ayant le caractère d'une punition.**

11. Au soutien de l'emploi des salariés âgés, qui constitue un objectif d'intérêt général, les dispositions contestées, qui ne sont plus en vigueur, fixent, quelle que soit la situation de l'emploi de ces salariés au sein de l'entreprise, le montant de cette pénalité à 1 % des rémunérations versées aux salariés au cours des périodes pendant lesquelles l'entreprise n'a pas été couverte par l'accord ou le plan exigé. En vertu des articles L. 138-25 et L. 138-26 du même code, les obligations dont la méconnaissance est ainsi sanctionnée consistent en la conclusion d'un accord ou, à défaut, en l'élaboration d'un plan d'action comportant un objectif chiffré de maintien dans l'emploi ou de recrutement de salariés âgés, des dispositions favorables à ce maintien dans l'emploi ou à ce recrutement ainsi que des modalités de suivi. Au regard de telles obligations, le législateur a instauré une sanction susceptible d'être sans rapport avec la gravité du manquement réprimé.

12. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, les dispositions contestées méconnaissent le principe de proportionnalité des peines et doivent être déclarées contraires à la Constitution.

IV. Sur la liberté d'entreprendre

A. Norme de référence

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

B. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001 (Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel)

10. Considérant que les dispositions du nouvel article L. 135-10 du code de la sécurité sociale ne portent, par elles-mêmes, aucune atteinte à l'égalité entre les entreprises d'investissement susceptibles de participer aux appels d'offres ouverts dans le cadre de la gestion financière du fonds ; que ces dispositions précisent au contraire que la gestion administrative du fonds "est indépendante de toute autre activité de la Caisse des dépôts et consignations et de ses filiales" ; que le nouvel article L. 135-13 oblige tout membre du directoire du fonds à "informer le président du conseil de surveillance des intérêts qu'il détient ou vient à détenir et des fonctions qu'il exerce ou vient à exercer dans une activité économique ou financière ainsi que de tout mandat qu'il détient ou vient à détenir au sein d'une personne morale" ; qu'il lui interdit, par ailleurs, en ce qui concerne la mise en oeuvre de la gestion financière, de "délibérer dans une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat a un intérêt" ; qu'il lui est également interdit de "participer à une délibération concernant une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat a représenté une des parties intéressées au cours des dix-huit mois précédant la délibération" ; qu'en outre, le président du conseil de surveillance doit prendre "les mesures appropriées pour assurer le respect de ces obligations et interdictions" ; qu'enfin, le nouvel article L. 135-14 du même code soumet le fonds au contrôle de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances ; qu'au demeurant, **il appartiendra tant aux autorités de contrôle qu'au juge compétent saisi par toute personne intéressée de veiller au respect du principe d'égalité qui, en l'espèce, implique la libre concurrence ;**

- Décision n° 2010-89 QPC du 27 janv. 2011 (Société Chaud Colatine [Arrêté de fermeture hebdomadaire de l'établissement])

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 3132-29 du code du travail : « Lorsqu'un accord est intervenu entre les organisations syndicales de salariés et les organisations d'employeurs d'une profession et d'une zone géographique déterminées sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire est donné aux salariés, le préfet peut, par arrêté, sur la demande des syndicats intéressés, ordonner la fermeture au public des établissements de la profession ou de la zone géographique concernée pendant toute la durée de ce repos. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux activités dont les modalités de fonctionnement et de paiement sont automatisées » ;

2. Considérant que le requérant fait grief à cette disposition de porter atteinte à la liberté d'entreprendre ;

3. Considérant que la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'en permettant au préfet d'imposer un jour de fermeture hebdomadaire à tous les établissements exerçant une même profession dans une même zone géographique, l'article L. 3132-29 du

code du travail vise à assurer l'égalité entre les établissements d'une même profession, quelle que soit leur taille, au regard du repos hebdomadaire ; que, dès lors, il répond à un motif d'intérêt général ;

5. Considérant, en second lieu, que l'arrêté préfectoral de fermeture ne peut être pris qu'en cas d'accord émanant de la majorité des organisations syndicales de salariés et des organisations d'employeurs sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire est donné aux salariés ; que cet arrêté ne peut concerner que les établissements qui exercent une même profession au sein d'une zone géographique déterminée ; qu'il appartient à l'autorité administrative compétente d'apprécier à tout moment si elle doit maintenir cette réglementation ; qu'elle est tenue d'abroger cet arrêté si la majorité des intéressés le réclame ; que, dans ces conditions, l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre par l'article L. 3132-29 du code du travail n'est pas disproportionnée à l'objectif poursuivi ;

6. Considérant que la disposition contestée n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **Décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013 (Loi relative à la sécurisation de l'emploi)**

6. Considérant que, d'une part, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle qui découlent de l'article 4 de la Déclaration 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 ; que, d'autre part, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 ;

(...)

11. Considérant que, toutefois, d'une part, en vertu des dispositions du premier alinéa de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale, toutes les entreprises qui appartiennent à une même branche professionnelle peuvent se voir imposer non seulement le prix et les modalités de la protection complémentaire mais également le choix de l'organisme de prévoyance chargé d'assurer cette protection parmi les entreprises régies par le code des assurances, les institutions relevant du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale et les mutuelles relevant du code de la mutualité ; que, si le législateur peut porter atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle dans un but de mutualisation des risques, notamment en prévoyant que soit recommandé au niveau de la branche un seul organisme de prévoyance proposant un contrat de référence y compris à un tarif d'assurance donné ou en offrant la possibilité que soient désignés au niveau de la branche plusieurs organismes de prévoyance proposant au moins de tels contrats de référence, il ne saurait porter à ces libertés une atteinte d'une nature telle que l'entreprise soit liée avec un cocontractant déjà désigné par un contrat négocié au niveau de la branche et au contenu totalement prédéfini ; que, par suite, les dispositions de ce premier alinéa méconnaissent la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre ;

12. Considérant que, d'autre part, les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 912-1 permettent d'imposer que, dès l'entrée en vigueur d'un accord de branche, les entreprises de cette branche se trouvent liées avec l'organisme de prévoyance désigné par l'accord, alors même qu'antérieurement à celui-ci elles seraient liées par un contrat conclu avec un autre organisme ; que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés au considérant 11 et sans qu'il soit besoin d'examiner le grief tiré de l'atteinte aux conventions légalement conclues, ces dispositions méconnaissent également la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre ;

- **Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014**

- SUR L'ARTICLE 13 :

21. Considérant que l'article 13 a pour objet de modifier la contribution à la charge des établissements de vente en gros de spécialités pharmaceutiques et des entreprises assurant l'exploitation d'une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques prévue par les articles L. 138-1 à L. 138-9 du code de la sécurité sociale ; qu'il modifie l'article L. 138-2 pour prévoir, au titre de cette contribution, une troisième part assise sur la fraction du chiffre d'affaires hors taxes réalisée par l'entreprise « correspondant au montant de la marge rétrocédée aux pharmacies » sur « les spécialités autres que celles mentionnées aux deux dernières phrases du premier alinéa de l'article L. 138-9 » ; qu'il abaisse le taux applicable à la première part d'assiette de 1,9 % à 1,75 % et fixe le taux applicable à la troisième part d'assiette à 20 % ; qu'il modifie la fourchette dans laquelle doit être comprise le montant de la contribution correspondant aux deux premières parts d'assiette en prévoyant que ce montant ne peut excéder 2,55 % ni être inférieur à 1,25 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé par l'entreprise ; qu'il prévoit enfin que l'entreprise soumise pour la première fois à la contribution sera redevable tant de la première que de la troisième part ;

22. Considérant que, selon les sénateurs requérants, en créant une troisième tranche de la contribution dont l'assiette correspond à la marge rétrocedée aux pharmacies d'officine, les dispositions contestées auraient pour effet de créer une distorsion de concurrence entre les ventes directes et les ventes par l'intermédiaire de grossistes des spécialités pharmaceutiques remboursables et de conduire « mécaniquement à une situation monopolistique en faveur des grossistes contraire au principe de libre concurrence » ; qu'il en résulterait une atteinte aux principes de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle ;

23. Considérant que la contribution prévue par les articles L. 138-1 à L. 138-9 du code de la sécurité sociale est, en vertu du premier alinéa de l'article L. 138-2, « assise sur le montant du chiffre d'affaires hors taxes défini à l'article L. 138-1 » ; que le second alinéa de l'article L. 138-1 prévoit que « pour la détermination de l'assiette de la contribution, il n'est tenu compte que de la partie du prix de vente hors taxes aux officines inférieure à un montant de 150 euros augmenté de la marge maximum que les entreprises visées à l'alinéa précédent sont autorisées à percevoir sur cette somme en application de l'arrêté prévu à l'article L. 162-38 » ;

24. Considérant que l'assiette de la troisième tranche de taxation au titre de la contribution prévue par les articles L. 138-1 à L. 138-9 du code de la sécurité sociale correspond à « la fraction du chiffre d'affaires hors taxes réalisée par l'entreprise au cours de l'année civile correspondant au montant de la marge rétrocedée aux pharmacies mentionnées au premier alinéa de l'article L. 138-1 », pour les seules « spécialités autres que celles mentionnées aux deux dernières phrases du premier alinéa de l'article L. 138-9 » ; que, pour ces spécialités pharmaceutiques, la première phrase du premier alinéa de l'article L. 138-9 limite la marge à 2,5 % du prix fabricant hors taxes ;

25. Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires qu'en instaurant une nouvelle tranche de taxation au titre de la contribution prévue par les articles L. 138-1 à L. 138-9 du code de la sécurité sociale, le législateur a entendu faire porter la charge de cette imposition de manière plus significative sur les établissements et entreprises qui rétrocedent des marges commerciales importantes aux pharmacies sur certaines spécialités pharmaceutiques ; qu'il a ainsi poursuivi un objectif d'adaptation de l'assiette de la taxe pour faire varier son produit en fonction de l'importance des marges commerciales rétrocedées ; qu'il n'a ainsi porté aucune atteinte ni à la liberté d'entreprendre ni à aucune autre exigence constitutionnelle ; que l'article 13 doit être déclaré conforme à la Constitution ;

(...)

. En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle :

43. Considérant qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle qui découlent de l'article 4 de la Déclaration 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 ;

44. Considérant que les dispositions de l'article 14 n'imposent pas aux entreprises, lorsqu'elles sont couvertes par un accord professionnel ou interprofessionnel comportant une clause de recommandation, d'être assurées par l'organisme ou l'un des organismes assureurs recommandés ; qu'en l'espèce, les dispositions de l'article 14 ne portent pas, en elles-mêmes, atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle ;

45. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle doit être écarté ;

- **Décision n° 2012-285 QPC du 30 nov. 2012 (M. Christian S. [Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle])**

7. Considérant, d'une part, que **la liberté d'entreprendre comprend non seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique** mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité ; que, par suite, la circonstance que l'affiliation à une corporation obligatoire ne conditionne pas l'exercice d'une profession mais en découle, n'a pas pour effet de rendre inopérant le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'entreprendre

V. Sur le principe de participation des travailleurs

A. Norme de référence

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

8. Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

B. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n°77-79 DC du 5 juillet 1977 Loi portant diverses dispositions en faveur de l'emploi des jeunes et complétant la loi n° 75-574 du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la sécurité sociale**

3. Considérant, d'autre part, que, si le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose en son huitième alinéa que "tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises", l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical ; qu'ainsi c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect des principes qui sont énoncés au huitième alinéa du Préambule, les conditions de leur mise en œuvre, ce qu'il a fait dans le cas de l'espèce ;

- **Décision n° 93-328 DC du 16 décembre 1993 Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle**

2. Considérant que l'article 29 de la loi ouvre au chef d'entreprise dans les entreprises dont l'effectif est inférieur à deux cents salariés, la faculté de décider que les délégués du personnel constituent la délégation du personnel au comité d'entreprise ; que les auteurs de la saisine font valoir qu'en prévoyant une telle possibilité, le législateur a méconnu le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'en particulier le législateur ne pouvait, s'agissant de la composition des institutions représentatives du personnel, renvoyer la mise en œuvre du principe de participation que le Préambule énonce à l'initiative unilatérale de l'employeur ;

3. Considérant que, si le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose en son huitième alinéa que "tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises", l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical ; qu'ainsi c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect de cette disposition à valeur constitutionnelle, les conditions et garanties de sa mise en œuvre ;

4. Considérant que si cette disposition implique que la détermination des modalités concrètes de cette mise en œuvre fasse l'objet d'une concertation appropriée entre les employeurs et les salariés ou leurs organisations représentatives, elle n'a ni pour objet ni pour effet d'imposer que dans tous les cas cette détermination soit subordonnée à la conclusion d'accords collectifs ;

5. Considérant que le législateur a fixé la condition relative à l'effectif des salariés de l'entreprise à laquelle est subordonnée la faculté qu'il a ouverte ; qu'il a indiqué que cette dernière ne pouvait être exercée qu'à l'occasion de la constitution du comité d'entreprise ou lors du renouvellement de l'institution après consultation des délégués du personnel et, s'il existe, du comité d'entreprise ; qu'il a déterminé les limites dans lesquelles le mandat des délégués du personnel pouvait être soit prorogé soit réduit dans la stricte mesure nécessaire à la mise en œuvre de ladite faculté ; qu'il a prescrit que les délégués du personnel et le comité d'entreprise devaient conserver l'ensemble de leurs attributions ; qu'il a, en vue d'assurer la capacité de représentation collective des salariés, renvoyé à un décret en Conseil d'État la détermination du nombre des délégués du personnel qui devraient dans une telle hypothèse être désignés ;

6. Considérant qu'en égard aux précisions et garanties susmentionnées, le législateur n'a pas méconnu les dispositions du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

(...)

10. Considérant d'une part que le respect du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 implique que les représentants des salariés bénéficient des informations nécessaires pour que soit assurée la participation du personnel à la détermination collective des conditions de travail et à la gestion de l'entreprise ; que l'article contesté ne les prive pas de telles informations ;

11. Considérant d'autre part, que la détermination des dispositions réglementaires d'application dudit article ne peut avoir pour seul objet que de préciser la nature des données qui sont fournies au titre de chacun des éléments du rapport énumérés par cet article et d'organiser la procédure de transmission de ce rapport à l'inspecteur du travail ;

12. Considérant que dès lors, le législateur n'a pas porté atteinte à la disposition invoquée du Préambule de la Constitution de 1946 et n'a pas méconnu sa propre compétence en renvoyant à un décret en Conseil d'État la fixation des modalités d'application de l'article contesté ;

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

4. Considérant, en premier lieu, que, si le Préambule de 1946 dispose, en son huitième alinéa, que : " Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ", l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail ; qu'ainsi, c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect du principe énoncé au huitième alinéa du Préambule, les conditions et garanties de sa mise en œuvre ;

5. Considérant que, sur le fondement de ces dispositions, il est loisible au législateur, après avoir défini les droits et obligations touchant aux conditions et aux relations de travail, de laisser aux employeurs et aux salariés, ou à leurs organisations représentatives, le soin de préciser, notamment par la voie de la négociation collective, les modalités concrètes d'application des normes qu'il édicte ; que le législateur peut en particulier laisser les partenaires sociaux déterminer, dans le cadre qu'il a défini, l'articulation entre les différentes conventions ou accords collectifs qu'ils concluent au niveau interprofessionnel, des branches professionnelles et des entreprises ; que, toutefois, lorsque le législateur autorise un accord collectif à déroger à une règle qu'il a lui-même édictée et à laquelle il a entendu conférer un caractère d'ordre public, il doit définir de façon précise l'objet et les conditions de cette dérogation ;

6. Considérant, d'une part, que l'article 29 dispose que les obligations qui incombent au chef d'entreprise en matière de consultation du comité d'entreprise sont maintenues ; que la transmission directe d'informations aux salariés ne remet pas en cause l'exercice, par cette institution, des missions qui lui sont dévolues par la loi ; qu'ainsi, le grief tiré de ce que l'article 29 amoindrirait le rôle du comité d'entreprise manque en fait ;

7. Considérant, d'autre part, que le législateur a prévu une simple faculté de déroger, par accord collectif, aux règles fixées en matière de communication d'informations au comité d'entreprise par d'autres dispositions du code du travail ; qu'il a déterminé la périodicité et le contenu obligatoires du rapport qui, dans une telle hypothèse, se substitue à ces documents, ainsi que les modalités de sa communication aux membres du comité d'entreprise ; **qu'il a encadré de façon précise la possibilité de conclure un accord collectif dérogatoire et n'a pas privé les représentants des salariés des informations nécessaires pour que soit assurée la participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail et à la gestion de l'entreprise ; qu'il n'a dès lors méconnu ni l'étendue de sa compétence, ni le huitième alinéa du Préambule de 1946 ;**

(...)

28. Considérant, comme il a été dit ci-dessus, qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de déterminer, dans le respect du principe énoncé au huitième alinéa du Préambule de 1946, les conditions et garanties de sa mise en œuvre ;

29. Considérant que le droit de participer " par l'intermédiaire de leurs délégués " à " la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises " a pour bénéficiaires, sinon la totalité des travailleurs employés à un moment donné dans une entreprise, du moins tous ceux qui sont intégrés de façon étroite et permanente à la communauté de travail qu'elle constitue, même s'ils n'en sont pas les salariés ;

30. Considérant que, s'il était loisible au législateur, notamment pour éviter ou restreindre les situations de double vote, de ne pas conférer à l'ensemble des travailleurs mis à disposition d'une entreprise la qualité d'électeur pour désigner les délégués du personnel et les représentants des salariés à son comité d'entreprise, il

ne pouvait, sans méconnaître le huitième alinéa du Préambule de 1946, limiter le corps électoral aux seuls salariés qui lui sont liés par un contrat de travail ;

- **Décision n°2007-555 DC du 16 août 2007 Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat**

9. Considérant, en second lieu, que, comme le rappelle le X de l'article 1er, le comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel sont informés et consultés par l'employeur sur l'utilisation et le volume des heures supplémentaires et complémentaires effectuées par les salariés de l'entreprise ou de l'établissement dans les conditions prévues par le code du travail ; que, par ailleurs, l'article 1er ne comporte aucune dérogation aux durées maximales du travail ; que le législateur n'a donc méconnu ni les exigences du huitième alinéa du Préambule de 1946 selon lesquelles : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail », ni celles du onzième alinéa selon lesquelles la Nation « garantit à tous... la protection de la santé » ;

- **Décision n° 2010-42 QPC du 7 octobre 2010, CGT-FO et autres (Représentativité des syndicats)**

4. Considérant, d'une part, que les sixième et huitième alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 disposent : « Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix... ° Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ;

5. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'il était loisible au législateur, pour fixer les conditions de mise en œuvre du droit des travailleurs de participer par l'intermédiaire de leurs délégués à la détermination des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises, de définir des critères de représentativité des organisations syndicales ; que la disposition contestée tend à assurer que la négociation collective soit conduite par des organisations dont la représentativité est notamment fondée sur le résultat des élections professionnelles ; que le législateur a également entendu éviter la dispersion de la représentation syndicale ; que la liberté d'adhérer au syndicat de son choix, prévue par le sixième alinéa du Préambule de 1946, n'impose pas que tous les syndicats soient reconnus comme étant représentatifs indépendamment de leur audience ; qu'en fixant le seuil de cette audience à 10 % des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections professionnelles quel que soit le nombre de votants, le législateur n'a pas méconnu les principes énoncés aux sixième et huitième alinéas du Préambule de 1946 ;

- **Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public**

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines :

13. Considérant que, selon les requérants, la peine instituée par le nouveau délit serait manifestement excessive ; qu'en outre, le législateur aurait dû faire varier le quantum de celle-ci en fonction de la gravité des violences préparées et qu'en s'abstenant de le faire, il a reporté sur les autorités juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'appartient qu'à la loi ;

14. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : " La loi fixe les règles concernant... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables " ; que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

15. Considérant, en premier lieu, qu'en punissant d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende la participation intentionnelle, dans les conditions susrappelées, à un groupement en vue de commettre des actes de violence aux personnes ou de dommages aux biens, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée ;

16. Considérant, en deuxième lieu, que l'institution de cette nouvelle infraction tend à réprimer la participation aux actes préparatoires à certaines infractions, notamment de violences aux personnes, dont la gravité ne peut à ce stade qu'être supposée ; que, dès lors, le grief fait au législateur de ne pas avoir fait varier la peine encourue en fonction de circonstances seulement éventuelles n'est pas fondé ;

17. Considérant, en dernier lieu, que les modalités de répression de cette infraction pénale n'ont ni pour objet ni pour effet de déroger au principe de l'individualisation des peines confiée au juge conformément à l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, M. Smaïn Q. et autre [Majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation]**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition ;

5. Considérant que l'article L. 2125-8 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que le stationnement sans autorisation d'un bateau, navire, engin flottant ou établissement flottant sur le domaine public fluvial donne lieu au paiement d'une indemnité d'occupation égale à la redevance, majorée de 100 %, qui aurait été due pour un stationnement régulier à l'emplacement considéré ou à un emplacement similaire, sans application d'éventuels abattements ; qu'en instituant cette majoration, le législateur a entendu dissuader toute personne d'occuper sans autorisation le domaine public fluvial et réprimer les éventuels manquements à cette interdiction ; que, par suite, une telle majoration constitue une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

6. Considérant, d'une part, que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

7. Considérant que l'article L. 2125-8 fixe la majoration de la redevance applicable à 100 % du montant de la redevance due pour un stationnement régulier à l'emplacement considéré ou à un emplacement similaire, sans application d'éventuels abattements ; qu'en édictant cette majoration proportionnelle, égale au montant de la redevance due, l'article L. 2125-8 institue une sanction qui ne revêt pas, en elle-même, un caractère manifestement disproportionné ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ;

- **Décision n° 2013-345 QPC du 27 septembre 2013, Syndicat national Groupe Air France CFTC [Communication syndicale par voie électronique dans l'entreprise]**

2. Considérant que, selon le syndicat requérant, en soumettant à l'accord de l'employeur le droit des syndicats à communiquer avec les salariés soit sur un site syndical mis en place sur l'intranet de l'entreprise, soit par diffusion sur la messagerie électronique de l'entreprise, ces dispositions portent une atteinte inconstitutionnelle à la liberté d'expression des syndicats ;

3. Considérant qu'aux termes du sixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix » ; que le huitième alinéa de ce Préambule dispose : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; qu'aux termes de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi » ; qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par la Constitution, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'en renvoyant à un accord d'entreprise la définition des conditions dans lesquelles des publications et tracts de nature syndicale peuvent être mis à disposition soit sur un site syndical mis en place sur l'intranet de l'entreprise, soit par diffusion sur la messagerie électronique de l'entreprise, le législateur a entendu, dans le cadre de la mise en oeuvre du principe de participation énoncé au huitième alinéa du Préambule de 1946, permettre que les modalités de la communication syndicale par la voie électronique puissent être adaptées à chaque entreprise et, en particulier, à l'organisation du travail et à l'état du développement de ses moyens de communication ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'en prévoyant, d'une part, que la diffusion de l'information syndicale par la voie électronique doit être compatible avec les exigences de bon fonctionnement du réseau informatique de l'entreprise et ne doit pas entraver l'accomplissement du travail et, d'autre part, que les modalités de cette diffusion doivent préserver la liberté de choix des salariés d'accepter ou de refuser un message, le législateur a adopté des mesures pour assurer le respect des libertés tant de l'employeur que des salariés ;

6. Considérant, en troisième lieu, qu'en **l'absence d'accord d'entreprise relatif à l'utilisation de l'intranet ou de la messagerie électronique de l'entreprise, les syndicats peuvent, outre l'application des dispositions du premier alinéa de l'article L. 2142-3 du code du travail et de son article L. 2142-4, librement diffuser des publications et tracts sur les réseaux de communication au public en ligne ; que les salariés peuvent également librement y accéder sur ces réseaux ; qu'ils peuvent s'inscrire sur des listes de diffusion afin de recevoir par voie électronique les publications et tracts syndicaux ; que, dans ces conditions, la liberté de communication des syndicats n'est pas méconnue;**

7. Considérant qu'il **résulte de tout ce qui précède que, par les dispositions contestées, le législateur n'a pas opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre, d'une part, la liberté de communication des syndicats et, d'autre part, la liberté tant de l'employeur que des salariés** ; que les dispositions de l'article L. 2142-6 du code du travail, qui ne méconnaissent ni la liberté d'expression garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

- **Décision n° 2017-652 QPC du 4 août 2017, Comité d'entreprise de l'unité économique et sociale Markem Imaje [Délai de consultation du comité d'entreprise]**

5. Aux termes du huitième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ». Il appartient au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical, de fixer les conditions de mise en oeuvre du droit des travailleurs de participer par l'intermédiaire de leurs délégués à la détermination des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises. **Le respect de cet alinéa implique que les représentants des salariés bénéficient des informations nécessaires pour que soit assurée la participation du personnel à la détermination collective des conditions de travail et à la gestion de l'entreprise.**

6. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Est garanti par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif.

7. L'article L. 2323-3 du code du travail détermine les conditions dans lesquelles le comité d'entreprise émet des avis et des vœux. À l'expiration des délais fixés par cet article, le comité d'entreprise est réputé avoir été consulté et avoir rendu un avis négatif.

8. En premier lieu, le deuxième alinéa de cet article prévoit que, dans l'exercice de ses attributions consultatives, le comité d'entreprise doit disposer d'un délai suffisant. En vertu du troisième alinéa du même article, ce délai

est fixé, sauf dispositions législatives spéciales, par accord entre l'employeur et le comité d'entreprise. Pour certaines consultations, un décret détermine les délais qui s'appliquent en l'absence d'accord. Le délai d'examen laissé au comité d'entreprise ne peut, dans tous les cas, être inférieur à quinze jours et doit lui permettre « d'exercer utilement sa compétence, en fonction de la nature et de l'importance des questions qui lui sont soumises et, le cas échéant, de l'information et de la consultation du ou des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ».

9. En deuxième lieu, le premier alinéa de l'article L. 2323-4 du même code impose à l'employeur de fournir au comité d'entreprise des informations précises et écrites et de répondre aux observations qu'il lui a adressées, afin de lui permettre de formuler utilement son avis.

10. En troisième lieu, d'une part, afin de prévenir le risque que le comité d'entreprise soit empêché d'exercer ses prérogatives si l'employeur ne lui délivre qu'une information imprécise ou incomplète, le deuxième alinéa de l'article L. 2323-4 du code du travail l'autorise à saisir le juge pour qu'il ordonne la communication des informations manquantes. Le juge se prononce alors en la forme des référés, avec la pleine compétence du tribunal de grande instance. Il doit rendre sa décision dans un délai de huit jours. D'autre part, si le dernier alinéa de ce même article exclut que cette saisine ait, à elle seule, pour effet de prolonger le délai d'examen de l'avis, le législateur a prévu que cette prolongation peut en revanche être décidée par le juge lui-même, « en cas de difficultés particulières d'accès aux informations nécessaires à la formulation de l'avis motivé du comité d'entreprise ». **À cet égard, le juge tient compte, dans son appréciation, du délai qui restera, après sa décision, au comité d'entreprise pour rendre son avis, afin de repousser ce délai pour que le comité d'entreprise puisse se prononcer de manière utile une fois l'information obtenue.**

11. En quatrième lieu, l'éventualité, à l'occasion de certaines procédures, du non-respect des délais prévus par la loi pour des motifs tenant aux conditions de fonctionnement des juridictions ne saurait suffire à entacher celle-ci d'inconstitutionnalité. Dès lors, ne peut être accueilli le grief tiré de ce que, en violation du deuxième alinéa de l'article L. 2323-4 du code du travail, le juge saisi par le comité d'entreprise statuerait souvent au-delà du délai de huit jours, à une date postérieure à l'échéance du délai laissé au comité d'entreprise pour se prononcer.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées sont assorties des garanties nécessaires pour assurer le respect du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises. Dès lors, le grief tiré de sa méconnaissance doit être écarté. Il en va de même, pour les motifs énoncés aux paragraphes 10 et 11, du grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif.