

Décision n° 98-401 DC

Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail

Documents à l'appui de la décision

Source : services du Conseil constitutionnel © 1998

Sommaire

I - Normes de référence	2
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789	2
– Article 4	2
Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.....	2
– Alinéa 5	2
– Alinéa 8.....	2
Constitution du 4 octobre 1958	2
– Article 34	2
II - Législation	4
Code de la Sécurité sociale.....	4
– Article L 131-7.....	4
III - Jurisprudence du Conseil constitutionnel	5
– Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 - Loi de nationalisation.....	5
– Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986 - Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité.....	5
– Décision n° 89-254 DC du 4 juillet 1989 - Loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations	5
– Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 - Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme	6
– Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993 - Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques	6
– Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997 - Loi créant les plans d'épargne retraite	7

I - Normes de référence

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 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.

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

– Alinéa 5

Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances.

– Alinéa 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.

Constitution du 4 octobre 1958

– Article 34

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense Nationale ;
- de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

" Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. "

Des lois de programmes déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

Art. 37. -

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

II - Législation

Code de la Sécurité sociale

Livre 1 : Généralités. Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base.

Titre 3 : Dispositions communes relatives au financement.

Chapitre 1er bis : Prise en charge par l'Etat de certaines cotisations de sécurité sociale.

– **Article L 131-7**

Toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application.

Cette compensation s'effectue sans préjudice des compensations appliquées à la date d'entrée en vigueur de ladite loi.

III - Jurisprudence du Conseil constitutionnel

– Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 - Loi de nationalisation

Considérant que, si postérieurement à 1789 et jusqu'à nos jours, les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée à la fois par une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux et par des limitations exigées par l'intérêt général, les principes mêmes énoncés par la Déclaration des droits de l'homme ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et les prérogatives de la puissance publique ; que la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre ;

Considérant que l'appréciation portée par le législateur sur la nécessité des nationalisations décidées par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne saurait, en l'absence d'erreur manifeste, être récusée par celui-ci dès lors qu'il n'est pas établi que les transferts de biens et d'entreprises présentement opérés restreindraient le champ de la propriété privée et de la **liberté d'entreprendre** au point de méconnaître les dispositions précitées de la Déclaration de 1789 ;

– Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986 - Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité.

Sur les moyens tirés de la méconnaissance du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et de la liberté d'entreprendre :

3. Considérant que les auteurs des saisines estiment que, par le dé plafonnement de l'assiette de la contribution de solidarité et par l'élévation de son taux, la loi donne à ce prélèvement un caractère si dissuasif qu'elle aboutit, dans les cas extrêmes, à une véritable interdiction de travailler et méconnaît ainsi le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 aux termes duquel : "chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi" ; que les sénateurs auteurs d'une saisine ajoutent que, par l'importance du prélèvement qu'elle organise, la loi méconnaît également la liberté d'entreprendre ;

4. Considérant qu'en vertu 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 **détermine les principes fondamentaux du droit du travail** ; qu'à ce titre, il lui appartient de poser des règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi tout en permettant l'exercice de ce droit par le plus grand nombre d'intéressés possible et le cas échéant en faisant contribuer les personnes exerçant une activité professionnelle à l'indemnisation de celles qui en sont privées ; **que, de même, la liberté d'entreprendre, qui n'est ni générale ni absolue, s'exerce dans le cadre d'une réglementation instituée par la loi** ; que la loi soumise au Conseil constitutionnel n'édicte la contribution de solidarité qu'à l'égard de personnes percevant des pensions de vieillesse d'un montant supérieur au salaire minimum de croissance augmenté de 25 % par personne à charge ; qu'ainsi, elle ne méconnaît ni le droit au travail ni la liberté d'entreprendre ;

– Décision n° 89-254 DC du 4 juillet 1989 - Loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations

- SUR LE MOYEN TIRE DE LA MECONNAISSANCE DE LA LIBERTE D'ENTREPRENDRE :

4. Considérant que, selon les députés auteurs de l'une des saisines, la loi porte atteinte à la liberté d'entreprendre ; qu'en effet, elle soumet à déclaration les acquisitions d'actions des sociétés privatisées lorsqu'elles ont pour conséquence de porter la participation d'une ou plusieurs personnes agissant de concert à 10 p. 100 ou plus du capital de la société, en vue de permettre à l'autorité administrative de s'opposer à ces acquisitions si la

protection des intérêts nationaux l'exige ; que par là même est entravée la liberté de prendre une participation dans une entreprise et par suite la liberté d'en prendre le contrôle ;

5. Considérant que la liberté d'entreprendre n'est ni générale, ni absolue ; qu'il est loisible au législateur d'y apporter des limitations exigées par l'intérêt général à la condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée ;

6. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel institue jusqu'au 31 décembre 1992 une procédure de contrôle par l'autorité administrative de l'acquisition d'actions des sociétés privatisées mentionnées en annexe à la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 dans l'hypothèse où une acquisition aurait pour effet de porter la participation d'une personne ou celle de plusieurs personnes agissant de concert à 10 p. 100 ou plus du capital de la société ; que ce contrôle a pour but d'assurer la sauvegarde des intérêts nationaux et est assujéti à des modalités d'exercice temporaires et de portée limitée qui ne méconnaissent pas la liberté d'entreprendre ;

– **Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 - Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme**

. En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de la liberté d'entreprendre :

13. Considérant que les auteurs de la saisine font valoir que l'article 3 méconnaît la liberté d'entreprendre au motif que son exercice implique le pouvoir de soumettre les produits du tabac aux lois du marché et de la concurrence ; que cela suppose une information du consommateur et une possibilité de diffusion des produits ;

14. Considérant que la liberté d'entreprendre n'est ni générale ni absolue ; qu'il est loisible au législateur d'y apporter des limitations exigées par l'intérêt général à la condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée ;

15. Considérant que l'article 3 de la loi n'interdit, ni la production, ni la distribution, ni la vente du tabac ou des produits du tabac ; qu'est réservée la possibilité d'informer le consommateur à l'intérieur des débits de tabac ; que la prohibition d'autres formes de publicité ou de propagande est fondée sur les exigences de la protection de la santé publique, qui ont valeur constitutionnelle ; qu'il suit de là que l'article 3 de la loi ne porte pas à la liberté d'entreprendre une atteinte qui serait contraire à la Constitution ;

– **Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993 - Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques**

Considérant que les députés auteurs de la première saisine font valoir que les dispositions des articles 20, 21 et 22 relatifs aux rapports contractuels entre les annonceurs, les intermédiaires et les vendeurs d'espaces publicitaires ou de prestations ayant pour objet l'édition ou la distribution d'imprimés publicitaires restreignent la liberté contractuelle dans des conditions qui portent des atteintes abusives et arbitraires à la liberté d'entreprendre en la dénaturant ; que la lourdeur des sanctions prévues en cas de méconnaissance de ces obligations par l'article 25 de la loi méconnaît le principe de nécessité des peines ; qu'ils soutiennent également que ces dispositions sont par leur effet conjugué de nature à porter atteinte à la liberté de la presse et de communication des opinions ; que les sénateurs auteurs de la seconde saisine allèguent pour leur part que la loi porte atteinte à la liberté du commerce qui est un des éléments constitutifs de la liberté d'entreprendre à laquelle les articles 20, 21 et 22 apporteraient des restrictions abusives et arbitraires ; que les articles 24, 25 et 26 seraient indissociables de ces dernières dispositions ;

. En ce qui concerne la liberté d'entreprendre :

Considérant que la liberté d'entreprendre qui a valeur constitutionnelle n'est toutefois ni générale ni absolue ; qu'il est loisible au législateur d'y apporter des limitations qui lui paraissent exigées par l'intérêt général à la condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence de dénaturer la portée de cette liberté ;

Considérant que les dispositions des articles 20 et 21 imposent dans les domaines qu'elles visent des modalités contraignantes à l'activité d'achat ou de prestations de l'intermédiaire ; que l'article 22 interdit aux prestataires de services de conseil en plan média ou de préconisation de support d'espace publicitaire fournis aux annonceurs de recevoir des rémunérations ou avantages quelconques de la part des vendeurs d'espace ; que ces dispositions restrictives ont été prises par le législateur, compte tenu des particularités des activités publicitaires, en vue d'atteindre l'objectif général de transparence économique que celui-ci poursuit ; qu'en dépit des contraintes qu'elles comportent, elles ne restreignent pas la liberté d'entreprendre des agents économiques concernés au point d'en dénaturer la portée ;

– **Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997 - Loi créant les plans d'épargne retraite**

- SUR LE GRIEF TIRE D'UNE MECONNAISSANCE DE L'ARTICLE L.O. 111-3 DU CODE DE LA SECURITE SOCIALE :

19. Considérant que les requérants soutiennent que l'article 26 de la loi déferée, en rendant les abondements des employeurs aux plans d'épargne retraite déductibles de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, affecterait les prévisions de recettes résultant de la loi de financement de la sécurité sociale, en méconnaissance de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;

20. Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale : " Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale :

1° Approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

2° Prévoit, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement ; " et qu'aux termes du deuxième alinéa du II du même article : " Seules les lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu des 1° à 5° du I ." ;

21. Considérant que cette dernière disposition a pour objet de faire obstacle à ce que les conditions générales de l'équilibre financier, telles qu'elles résultent de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, modifiée, le cas échéant, par des lois de financement rectificatives, ne soient compromises par des charges nouvelles résultant de l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur les conditions de cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de financement susmentionnées ;

22. Considérant qu'en raison de ses conditions d'application, et notamment des délais nécessaires à sa mise en oeuvre effective, la loi déferée n'est en tout état de cause pas de nature à affecter les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale en 1997 ; que le moyen invoqué doit en conséquence être rejeté ;

(...)

51. Considérant que la liberté d'entreprendre, qui n'est ni générale ni absolue, s'exerce dans le cadre des règles instituées par la loi ; que les contraintes établies par le législateur en vue de préserver la sécurité financière des salariés, en ce qui concerne la création, la gestion et le contrôle des fonds d'épargne retraite ne portent pas à cette liberté des atteintes excessives propres à en dénaturer la portée ;