

Paris, le 23 décembre 2019



DIRECTION  
DE LA  
SÉANCE

*Division de la  
séance  
et du droit  
parlementaire*

**Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019**  
*Loi d'orientation des mobilités*

Le Conseil constitutionnel a été saisi, en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, le 26 novembre 2019 par 60 députés (Socialistes et apparentés, La France insoumise, Gauche démocratique et républicaine) puis, le 27 novembre 2019 par 62 sénateurs.

Il a d'abord rejeté les griefs portant sur les conditions d'élaboration du projet de loi par le Gouvernement.

Il a censuré pour incompétence négative des dispositions relatives à la responsabilité sociale des plateformes électroniques (article 44).

Le Conseil constitutionnel a également censuré d'office quatre habilitations à légiférer par ordonnances. Pour deux d'entre elles, il s'est fondé, de façon inédite, sur les dispositions combinées des articles 37-1 et 38 de la Constitution.

De façon là aussi inédite, le Conseil constitutionnel a examiné la conformité au fond de dispositions déterminant les objectifs de l'action de l'État (article 73).

Enfin, il a censuré d'office cinq cavaliers législatifs en explicitant davantage qu'il ne le faisait précédemment le raisonnement suivi.

**1. Rejet des griefs portant sur l'élaboration du projet de loi par le Gouvernement**

○ Sur les insuffisances alléguées de l'étude d'impact (article 39 de la Constitution – article 8 de la loi n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution)

À l'appui de la contestation de la procédure d'adoption de la loi déferée, les députés requérants relevaient les **insuffisances de l'étude d'impact**, tant au stade de la consultation du Conseil d'État, qu'au moment du dépôt du projet de loi sur le bureau du Sénat.

Conformément à une jurisprudence établie, le Conseil constitutionnel a jugé que le « *caractère éventuellement incomplet de l'étude d'impact dans l'état antérieur à son dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie est sans incidence sur le respect des exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009* »<sup>1</sup>.

Appliquant, comme il le fait depuis sa décision du 13 août 2015<sup>2</sup>, la règle du **préalable parlementaire**, le Conseil constitutionnel a ensuite jugé qu'il n'avait pas à se prononcer sur la méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, dès lors que la conformité de l'étude d'impact aux prescriptions de cet article 8 n'avait pas été contestée devant la Conférence des présidents du Sénat, première assemblée saisie.

<sup>1</sup> *Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.*

<sup>2</sup> *Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.*

○ Sur le recours à un prestataire privé pour rédiger l'exposé des motifs et l'étude d'impact (article 39 de la Constitution – article 6 de la Déclaration de 1789)

Les députés requérants estimaient que **le recours par appel d'offres à un prestataire privé** pour rédiger l'exposé des motifs et l'étude d'impact du projet de loi s'apparentait à une délégation de compétences contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a rejeté ce grief, après avoir observé que le prestataire privé était intervenu « *sous la direction et le contrôle du Premier ministre* ».

## 2. Censure de l'incompétence négative du législateur concernant la responsabilité sociale des plateformes électroniques (article 34 de la Constitution)

L'article 44, contesté par les députés et par les sénateurs, prévoit notamment la possibilité, pour les **plateformes électroniques** fournissant des services de conduite d'une voiture de transport avec chauffeur ou de livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues, d'établir une **charte de responsabilité sociale**. Il précisait qu'en cas d'**homologation de cette charte par l'autorité administrative**, le **respect des engagements** pris par la plateforme **ne pourrait caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique** entre celle-ci et les travailleurs. La relation entre la plateforme et les travailleurs ne pourrait donc être requalifiée par le juge en contrat de travail du fait du respect d'engagements que la plateforme aurait elle-même définis dans la charte homologuée.

Le Conseil constitutionnel a observé que « *la détermination du champ d'application du droit du travail et, en particulier, les caractéristiques essentielles du contrat de travail* » figure parmi les **principes fondamentaux du droit du travail**, qui relèvent du **domaine de la loi** en application de l'article 34 de la Constitution, et qu'**il incombe au législateur d'exercer pleinement sa compétence** « *sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles ou des personnes privées le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* ».

Il a ensuite jugé qu'en permettant aux opérateurs de plateforme « *de fixer eux-mêmes, dans la charte, les éléments de leur relation avec les travailleurs indépendants qui ne pourront être retenus par le juge pour caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique et, par voie de conséquence, l'existence d'un contrat de travail* », **le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence**.

Le Conseil constitutionnel a donc censuré, pour **incompétence négative**, les dispositions par lesquelles le législateur permettait à une **personne privée** – la plateforme électronique – de fixer des règles qui relèvent du **domaine de la loi**, et donc de sa seule compétence<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> *En l'occurrence les mots « et le respect des engagements pris par la plateforme dans les matières énumérées aux 1° à 8° du présent article » figurant au trente-neuvième alinéa de l'article 44.*

### 3. Contrôle de la conformité à la Constitution de dispositions déterminant les objectifs de l'action de l'État

L'article 73 de la loi déferée dispose que « *la France se fixe l'objectif d'atteindre, d'ici à 2050, la décarbonation complète du secteur des transports terrestres* ».

Ces dispositions, de même que celles de l'article 95 habilitant le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures législatives concernant les véhicules polluants, étaient contestées par les députés requérants qui les estimaient contraires à l'article 1<sup>er</sup> de la **Charte de l'environnement**<sup>4</sup>.

Jugeant que « *les objectifs assignés par la loi à l'action de l'État ne sauraient contrevénir* » à l'« *exigence constitutionnelle* » que constitue l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel a, de façon inédite, accepté de se prononcer sur la **conformité à la Constitution de dispositions déterminant les objectifs de l'action de l'État**, dont il estimait jusqu'à présent que, **dépourvues de portée normative**, elles ne pouvaient faire l'objet de griefs de fond<sup>5</sup>.

Après avoir précisé qu'il ne dispose pas « *d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* », il a estimé qu'il « *ne saurait se prononcer sur l'opportunité des objectifs que le législateur assigne à l'action de l'État, dès lors que ceux-ci ne sont pas manifestement inadéquats à la mise en œuvre de cette exigence constitutionnelle* ».

Il a conclu que l'objectif défini à l'article 73 n'était pas « *manifestement inadéquat* » aux exigences de l'article 1<sup>er</sup> de la charte.

### 4. Censure d'office de quatre habilitations à légiférer par ordonnances pour la mise en œuvre ou la généralisation d'expérimentations

#### ○ Censure de demandes d'habilitation imprécises (article 38 de la Constitution)

Le Conseil constitutionnel a rappelé son considérant de principe selon lequel, si le Gouvernement n'a pas à faire connaître au Parlement « *la teneur des ordonnances* » qu'il prendra en vertu de l'habilitation qu'il demande dans la loi, il doit malgré tout « *indiquer avec précision* » la « *finalité* » de ces mesures ainsi que « *leur domaine d'intervention* ».

Le Conseil constitutionnel a jugé que ces conditions n'étaient pas remplies s'agissant de deux habilitations autorisant le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance :

- Toute mesure à caractère expérimental visant à tester dans les territoires peu denses, afin de réduire les fractures territoriales et sociales, des solutions nouvelles de transport routier de personnes (article 33) ;
- Toute mesure permettant d'expérimenter, pendant une durée de cinq ans maximum, des modalités particulières à certaines régions selon lesquelles, à leur demande, les employeurs de leur territoire prendraient en charge une partie des frais de transport personnel des salariés (II de l'article 83).

<sup>4</sup> « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.* »

<sup>5</sup> *Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.*

Le Conseil constitutionnel a censuré, pour méconnaissance des exigences découlant de l'article 38 de la Constitution, ces dispositions qui ne précisait pas suffisamment « *le domaine et les finalités* » des mesures qui seraient prises par voie d'ordonnance.

○ Censure de dispositions habilitant le Gouvernement à généraliser des expérimentations, sans que celles-ci aient fait l'objet d'une évaluation (articles 37-1 et 38 de la Constitution)

Deux articles autorisant la mise en œuvre ou la prolongation d'expérimentations habilitaient dans le même temps le Gouvernement à les généraliser par voie d'ordonnance, au regard de l'évaluation qui en serait rendue. Il s'agissait :

- Du dispositif d'attribution électronique de places d'examen du permis de conduire (IX de l'article 98) ;
- Du dispositif de caméras individuelles des agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP (V de l'article 113).

De façon inédite, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte de la **combinaison des articles 37-1 et 38 de la Constitution** que « *le Gouvernement ne saurait être autorisé à procéder à la généralisation d'une expérimentation par le Parlement, sans que ce dernier dispose d'une évaluation de celle-ci ou, lorsqu'elle n'est pas arrivée à son terme, sans avoir précisément déterminé les conditions auxquelles une telle généralisation pourra avoir lieu* ».

Il a donc censuré le IX de l'article 98 et le V de l'article 113, qui portaient sur la généralisation d'expérimentations qui n'avaient pas encore été évaluées et ne déterminaient pas non plus les conditions auxquelles une telle généralisation pourrait avoir lieu, **en raison de leur contrariété, à la fois avec l'article 37-1 et avec l'article 38 de la Constitution.**

## 5. Censure de cinq cavaliers législatifs (article 45 de la Constitution)

**Le Conseil constitutionnel a censuré d'office cinq cavaliers législatifs**, c'est-à-dire cinq articles qui ne présentaient pas de lien direct ou indirect avec le texte déposé sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie, tel que modifié par la lettre rectificative du 20 février 2019.

**Du point de vue de la méthode, il a innové en explicitant davantage le raisonnement qu'il avait suivi pour aboutir à ces censures.** Le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé qu'il lui appartient d'assurer le respect de la règle de procédure fixée au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, indiquant à deux reprises que son contrôle des cavaliers « *ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles* »<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Il a formulé une observation équivalente dans sa décision n° 2019-795 DC rendue le même jour sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, concernant le contrôle des cavaliers sociaux.

Le Conseil a ensuite procédé de la façon suivante :

- Il a en premier lieu indiqué le **périmètre initial du projet de loi**<sup>7</sup> ;
- Puis il a **indiqué de façon explicite avec quel(s) article(s) du texte initial chaque cavalier censuré était dépourvu de lien, même indirect**. Ces précisions doivent être lues comme une réponse à la **note transmise par le Gouvernement sur le respect de l'article 45 de la Constitution**<sup>8</sup>, que le Conseil a, pour la première fois, **rendue publique** et qui, pour une série d'articles introduits en première lecture, justifie du lien avec des dispositions précises du texte initial ;
- Enfin, par une **disposition balai**, le Conseil a jugé que les cavaliers ne présentaient « *pas non plus de lien avec aucune autre des dispositions* » du projet de loi initial.

Ont été censurés :

- L'**article 7** prévoyant la remise au Parlement d'un **rapport d'information sur la taxation du secteur aérien en France et dans les autres pays de l'Union européenne**. Le Gouvernement estimait que cet article n'était pas dépourvu de lien avec l'article 30 du projet de loi initial<sup>9</sup>, relatif à la programmation des investissements de l'État dans les transports. Le Conseil constitutionnel a au contraire jugé que ce lien était inexistant dans la mesure où la programmation ne concernait pas le secteur aérien ;
- L'**article 49** visant à permettre à l'autorité administrative de limiter le droit d'usage de la **servitude dite de marchepied en bordure des rivières et lacs**, pour préserver la biodiversité dans ces zones, dont le Conseil a jugé qu'elle ne présentait pas de lien, même indirect, avec l'article 22 relatif aux mobilités actives et à l'intermodalité, contrairement à ce qu'argumentait le Gouvernement ;
- L'**article 104** créant une **peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les réseaux de transport public**, applicable aux auteurs de certains crimes et délits commis dans un moyen de transport collectif ou un lieu destiné à y accéder. Pour le Gouvernement, cet article poursuivait le même objectif de sécurisation que les articles 32 et 33 du texte initial qui, respectivement, étendent le recours aux équipes cynotechniques dans les transports publics ferroviaires et adaptent le périmètre d'intervention du service interne de sécurité de la RATP. Le Conseil constitutionnel n'a pas suivi son raisonnement ;
- L'**article 109** imposant aux personnes fournissant des **services de transport routier international de voyageurs d'informer leurs clients des règles applicables au transport d'alcool, de tabac, d'espèces protégées et d'espèces exotiques envahissantes**. Le Conseil a jugé que cet article n'avait pas de lien, même indirect, avec l'article 9 relatif à l'ouverture des données de transport nécessaires à l'information du voyageur, tandis que le Gouvernement estimait que ces deux articles poursuivaient un même but d'amélioration de l'efficacité du contrôle des douanes et de la fluidité des transports ;

<sup>7</sup> C'est sur le projet de loi d'orientation des mobilités que le Sénat a, pour la première fois, défini en commission le périmètre du texte, en application du vademecum sur la procédure de déclaration des irrecevabilités de l'article 45 de la Constitution, actualisé par la Conférence des présidents le 20 mars 2019.

<sup>8</sup> [Fiche du Gouvernement relative au respect de l'article 45 de la Constitution](#).

<sup>9</sup> Les numéros des articles censurés correspondent à la numérotation du texte définitivement adopté. En revanche, s'agissant des articles avec lequel le lien est recherché, c'est la numérotation telle qu'elle figure dans le texte initial, et non dans le texte définitivement adopté, qui est utilisée, aussi bien dans la note du Gouvernement sur l'application de l'article 45 que dans la décision du Conseil constitutionnel.

- **L'article 110** modifiant le **droit de la propriété intellectuelle applicable aux pièces détachées visibles pour automobiles**. Le Gouvernement considérait que cet article présentait un lien avec les articles 29 et 31 relatifs au contrôle du marché des véhicules et des engins mobiles non routiers à moteur et aux véhicules mis en fourrière, ce que n'a pas reconnu le Conseil constitutionnel.