



Paris, le 5 août 2016

Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016

Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

DIRECTION
DE LA
SÉANCE

*Division de la
séance
et du droit
parlementaire*

Saisi en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution par 102 sénateurs, 89 et 61 députés de la **loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels**, le Conseil constitutionnel a rejeté les griefs de **procédure** tirés des atteintes à l'exercice effectif du droit d'amendement et des conditions du recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (jugant qu'une seule délibération du Conseil des ministres suffit pour engager devant l'Assemblée nationale, lors des lectures successives d'un même texte, la responsabilité du Gouvernement qui en a délibéré).

Au **fond**, il a déclaré **contraires à la Constitution** certaines dispositions de l'article 27 (mise à disposition de locaux au profit d'organisations syndicales par les collectivités territoriales et leurs groupements) et de l'article 64 (instance de dialogue social dans certains réseaux d'exploitants sous contrat de franchise), et il en a déclaré le surplus conforme à la Constitution au bénéfice de plusieurs **réserves d'interprétation**.

Après s'en être **saisi d'office**, il a également censuré, pour avoir été introduits selon une procédure **contraire à la Constitution** :

- l'article 62 (versement permettant à l'employeur d'assurer unilatéralement la couverture complémentaire de certains salariés) et l'article 65 (provision pour risque lié à un contentieux prud'homal), comme **cavaliers** législatifs ;
- et le **III** de l'article 39 (règles d'utilisation des ressources du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels), pour méconnaissance de la règle dite de l'« **entonnoir** ».

I. – Sur la procédure, rejet des griefs tirés des conditions d'engagement de la responsabilité du Gouvernement et des atteintes à l'exercice du droit d'amendement

Le Conseil constitutionnel a déclaré **conforme à la Constitution** la procédure d'adoption du texte déféré et successivement écarté les griefs dirigés :

- contre l'**engagement de la responsabilité du Gouvernement** par le Premier ministre à trois reprises au cours de la discussion du projet de loi (qui avait ainsi été considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, en nouvelle lecture et en lecture définitive) alors que le Conseil des ministres n'en avait délibéré qu'une seule fois (au stade de la première lecture).

Réitérant à titre liminaire un considérant traditionnel concernant les exigences auxquelles est soumise la procédure prévue à l'article 49, alinéa 3, de la



Constitution¹, le Conseil constitutionnel a rappelé que « l'exercice de la prérogative ainsi conférée au Premier ministre n'est soumis à aucune autre condition que celles posées par ces dispositions », le commentaire aux *Cahiers* précisant même à cet égard que « l'exigence constitutionnelle réside dans une simple délibération (et non une autorisation) préalable du conseil des ministres : il faut et il suffit que le sujet ait été évoqué au cours du conseil, ce que le procès-verbal (et pas nécessairement le communiqué de presse) doit retracer » ;

Il a ensuite écarté les griefs des requérants sur ce point², jugeant « qu'une seule délibération du conseil des ministres suffit pour engager, lors des lectures successives d'un même texte, la responsabilité du Gouvernement qui en a ainsi délibéré » ;

– et contre les conditions d'exercice du **droit d'amendement**, jugeant que compte tenu de l'état d'avancement des travaux législatifs et malgré leur caractère resserré³ « les délais retenus, à l'Assemblée nationale, pour le dépôt des amendements en commission et en séance publique, n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif par les députés de leur droit d'amendement ni altéré la clarté et la sincérité des débats ».

Le commentaire aux *Cahiers* explique qu'en l'espèce, « le Conseil a ainsi tenu compte de la différence établie par les articles 42 et 45 de la Constitution entre la première lecture et celles qui suivent : après la première lecture, un premier débat a déjà eu lieu, qui a fixé le cadre des délibérations qui vont suivre et limité le périmètre du texte restant en discussion.

« Le Conseil s'est aussi fondé sur le fait que, si la publication à l'Assemblée nationale du texte transmis par le Sénat n'était intervenue, le 29 juin, que six heures avant le délai limite de dépôt des amendements en commission, le contenu de ce texte était connu depuis le 24 juin, date à laquelle le Sénat avait achevé l'examen des articles du projet de loi ».

¹ Aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution : « Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session ».

² Le commentaire aux *Cahiers* notant à cet égard que « si le Conseil constitutionnel ne s'était jusqu'ici pas explicitement prononcé sur la question posée par les requérants, il l'avait implicitement mais nécessairement déjà tranchée » dans plusieurs décisions antérieures.

³ Selon le commentaire aux *Cahiers* « les saisissants faisaient en effet valoir que les députés n'avaient disposé que de six heures pour déposer leurs amendements, au stade de la commission, et de vingt heures, au stade de la séance publique » en nouvelle lecture.



II. – Au fond, censure partielle et formulation de plusieurs réserves d’interprétation sur les deux articles dont le Conseil constitutionnel était saisi

A) Sur l’article 27 (mise à disposition de locaux au profit d’organisations syndicales par les collectivités territoriales et leurs groupements)

– Le Conseil constitutionnel a d’abord déclaré les I et II de l’article 27 (créant l’article L. 1311-18 du code général des collectivités territoriales) **conformes** à la Constitution, au bénéfice d’une **réserve d’interprétation**.

Ces dispositions donnent aux collectivités territoriales et à leurs groupements la faculté de mettre des locaux à la disposition d’organisations syndicales, à titre gratuit ou onéreux. Il est prévu un droit à indemnisation de l’organisation syndicale lorsque la mise à disposition de locaux dont elle avait bénéficié pendant plus de cinq ans lui est retirée sans que soient proposés des locaux de substitution (il n’y a pas lieu à indemnité si une convention écrite conclue entre la collectivité et l’organisation syndicale le stipule expressément).

Si le Conseil constitutionnel a écarté toute atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales (garanti par l’article 72 de la Constitution), il a en revanche jugé par une réserve d’interprétation que l’indemnité prévue par les dispositions déferées « *ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles résultant de l’article 13 de la Déclaration de 1789 et le bon usage des deniers publics, excéder le préjudice subi à raison des conditions dans lesquelles il est mis fin à l’usage de ces locaux* ».

– Le Conseil constitutionnel a en outre **censuré** le III de l’article 27. Le législateur entendait permettre que les I et II s’appliquent de manière rétroactive :

- d’une part, aux conventions ayant déjà pris fin à la date de la publication de la loi déferée. Le Conseil constitutionnel a jugé que, faute d’être justifiée par un motif impérieux d’intérêt général et de réserver le cas des décisions de justice ayant force de chose jugée, cette application rétroactive aurait porté atteinte à la garantie des droits⁴ protégée par l’article 16 de la Déclaration de 1789 ;

- et, d’autre part, aux conventions encore en cours à la date de la publication de la loi. Le Conseil constitutionnel a jugé que, ce faisant, le législateur aurait obligé les collectivités à proposer des locaux de substitution aux organisations syndicales ou à leur verser une indemnité, sans que ces

⁴ Le Conseil constitutionnel a réitéré son considérant traditionnel selon lequel il résulte de la garantie des droits proclamée à l’article 16 de la Déclaration de 1789 que « *si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c’est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l’atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d’intérêt général. En outre, l’acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d’intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie.* »



collectivités aient été mises en mesure de s'exonérer préalablement de ces obligations par une stipulation expresse, portant dès lors aux conventions légalement conclues une atteinte disproportionnée, au regard de l'objectif poursuivi, en méconnaissance des exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789 protégeant la liberté contractuelle.

B) Sur l'article 64 (instance de dialogue social dans certains réseaux d'exploitants sous contrat de franchise)

L'article 64 prévoit sous certaines conditions la mise en place, dans les réseaux d'exploitants d'au moins trois cents salariés en France qui sont liés par un contrat de franchise, d'une instance de dialogue social commune à l'ensemble du réseau.

Le Conseil constitutionnel a d'abord écarté la méconnaissance du principe d'égalité, jugeant que le législateur avait traité différemment des situations différentes (la situation des réseaux d'exploitants liés par un contrat de franchise, d'une part, et la situation des autres formes juridiques de réseaux commerciaux, d'autre part). Il a ainsi souligné qu'en raison des caractéristiques spécifiques⁵ des contrats de franchise, l'encadrement des modalités d'organisation et de fonctionnement des entreprises franchisées pouvait avoir un impact sur les conditions de travail de leurs salariés.

Relevant ensuite que le législateur avait poursuivi un objectif d'intérêt général (permettre aux représentants des salariés des employeurs franchisés d'être informés et de formuler des propositions), il a jugé que la création de cette instance de dialogue social ne portait pas en elle-même atteinte à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, mais il a précisé par une **réserve d'interprétation** que le principe de sa création par le biais d'un accord⁶ ne serait conforme à la Constitution que si les entreprises franchisées participaient à cette négociation.

En outre, il a estimé que le législateur ne pouvait, sans méconnaître l'étendue de la compétence que lui confie la Constitution (et, en particulier, son article 34 aux termes duquel la loi détermine les principes fondamentaux du régime de la propriété et du droit du travail), prévoir l'existence d'heures de délégation spécifiques (pour que les salariés des franchisés puissent participer à l'instance de dialogue créée) sans en encadrer le nombre. Dès lors, il a jugé par une autre **réserve d'interprétation** que ces dispositions « ne sauraient être interprétées comme autorisant le pouvoir réglementaire à prévoir, pour

⁵ Selon le commentaire aux *Cahiers* : « Le contrat de franchise présente des caractéristiques qui permettent de le distinguer des autres formes de contrat évoquées par les requérants. Dans ses observations, le Gouvernement faisait ainsi valoir que le contrat de franchise comprend nécessairement l'utilisation d'un nom ou d'une enseigne communs, une présentation uniforme des locaux, la communication par le franchiseur d'un savoir-faire et la fourniture continue par le franchiseur au franchisé d'une assistance commerciale ou technique pendant la durée de l'accord ».

⁶ *Mettant en place l'instance de dialogue social et fixant, outre sa composition, le mode de désignation de ses membres, la durée de leur mandat et la fréquence des réunions, les heures de délégation accordées aux salariés des franchisés pour y participer ainsi que leurs modalités d'utilisation.*



la participation à cette instance, des heures de délégation supplémentaires, s'ajoutant à celles déjà prévues pour les représentants des salariés par les dispositions législatives en vigueur ». Comme l'explique le commentaire aux Cahiers, « à défaut d'accord, les heures de délégations devront s'imputer sur les contingents d'heures de délégation déjà définis par le législateur dans le cadre de l'exercice de certains mandats syndicaux ou représentatifs. Il appartiendra, si nécessaire, au pouvoir réglementaire, de déterminer les modalités de cette imputation. »

Enfin, jugeant qu'il était porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre, le Conseil constitutionnel a déclaré **contraires à la Constitution** certaines dispositions du sixième alinéa de cet article qui, faute d'accord, imputaient l'intégralité des dépenses et frais de fonctionnement de l'instance de dialogue social aux seuls franchiseurs, à l'exclusion des franchisés.

Écartant, en conclusion, les griefs tirés de la violation du principe de participation des travailleurs comme ceux tirés de la méconnaissance du principe de clarté et d'intelligibilité de la loi, il a, au bénéfice des réserves d'interprétation prononcées, déclaré le **surplus** de cet article **conforme à la Constitution**.

III. – Censure, d'office, de cavaliers et en application de la jurisprudence dite de l'« entonnoir »

Après s'en être **saisi d'office**, le Conseil constitutionnel a censuré, pour avoir été adoptés selon une procédure **contraire à la Constitution** :

- comme **cavaliers** législatifs, l'article 62 (versement permettant à l'employeur d'assurer unilatéralement la couverture complémentaire de certains salariés) et l'article 65 (provision pour risque lié à un contentieux prud'homal), introduits par l'Assemblée nationale en première lecture, qui ne présentaient pas de lien, même indirect, avec les dispositions figurant dans le projet de loi déposé ;

- et, comme **contraires à la règle dite de « l'entonnoir »**, le III de l'article 39 (règles d'utilisation des ressources du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels) constatant que cette disposition introduites en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale n'étaient, au stade de la procédure où elle avait été adoptée, ni « *en relation directe avec une disposition restant en discussion* », ni « *destinée à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle* ».