

Décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013

Loi relative à la sécurisation de l'emploi

Le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi a été délibéré le 6 mars 2013 en Conseil des ministres. Le même jour, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée. Le projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale le 9 avril 2013 puis par le Sénat le 20 avril 2013. Après qu'une commission mixte paritaire (CMP) a abouti à un accord sur les dispositions restant en discussion le 23 avril 2013, le texte a été adopté par l'Assemblée nationale le 24 avril 2013 et par le Sénat le 14 mai 2013. La loi a été déférée le 15 mai 2013 par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs.

Cette loi a pour origine la volonté de transposer les dispositions de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013. Elle comprend 4 chapitres et 27 articles :

- Chapitre I : Créer de nouveaux droits pour les salariés (articles 1^{er} à 10) ;
- Chapitre II : Lutter contre la précarité dans l'emploi et dans l'accès à l'emploi (articles 11 à 13) ;
- Chapitre III : Favoriser l'anticipation négociée des mutations économiques pour développer les compétences, maintenir l'emploi et encadrer les licenciements économiques (articles 14 à 20) ;
- Chapitre IV : Dispositions diverses (articles 21 à 27).

Les sénateurs et les députés contestaient, à l'article 1^{er}, le 2^o du A du paragraphe I et le 2^o du paragraphe II relatifs aux clauses de désignation des organismes de prévoyance chargés d'assurer la couverture complémentaire en matière de santé et de prévoyance. Ils contestaient également la conformité à la Constitution de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale (CSS) que le 2^o du paragraphe II complète. Le présent commentaire développe ci-après l'examen par le Conseil constitutionnel des griefs des requérants sur ces dispositions.

Les députés contestaient également le paragraphe I et le deuxième alinéa du paragraphe IV de l'article 12 (ex 8) (soit les nouveaux articles L. 2241-13 et

L. 3123-14-1 du code du travail) qui, pour le premier, prévoit une obligation de négocier sur les modalités d'organisation du temps partiel et, pour le second, fixe à 24 heures la durée minimale de travail du salarié à temps partiel. Les députés contestaient enfin le 17^{ème} alinéa de l'article 15 (ex 10), soit le quatrième alinéa du nouvel article L. 2242-23 du code du travail, qui prévoit qu'en cas de refus d'application à leur contrat de travail des stipulations d'un accord relatif à la mobilité interne, le licenciement des salariés repose sur un motif économique. Le Conseil a toutefois écarté les griefs invoqués par les requérants et jugé que ces dispositions ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle (cons. 15 à 21).

Dans sa décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution, d'une part, le 2° du paragraphe II de l'article 1^{er} et, d'autre part, l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale. Il a déclaré conformes à la Constitution les autres dispositions mises en cause par les requérants et n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées relatives à la couverture collective en matière de remboursements complémentaires de frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident

A. – Le contexte de l'article 1^{er} de la loi déferée

L'article L. 911-1 du CSS détermine les modalités selon lesquelles les salariés, anciens salariés et ayants droit peuvent bénéficier de garanties collectives en complément de celles qui résultent de l'organisation de la sécurité sociale. À moins qu'elles ne soient instituées par des dispositions législatives ou réglementaires, ces garanties peuvent être instituées selon des modalités de trois ordres : des conventions ou accords collectifs ; des accords proposés par le chef d'entreprise ratifiés à la majorité des intéressés ; des décisions unilatérales du chef d'entreprise.

Actuellement, 2,3 % des salariés, soit environ 400 000 personnes, ne sont pas couverts par une assurance assurant des remboursements complémentaires en matière de santé quelle qu'elle soit. Parmi les salariés bénéficiant d'une telle couverture, environ un quart ne sont pas couverts par une garantie de leur employeur et souscrivent une complémentaire santé individuelle ou ont accès à la complémentaire de leur conjoint. Ces deux situations concernent environ 4 millions de personnes.

Dans le but de généraliser la protection complémentaire santé de groupe, l'article 1^{er} de l'ANI « Généralisation de la couverture complémentaire des frais

de santé » prévoit un mécanisme en trois étapes : des négociations de branche entre le 1^{er} juin 2013 et le 1^{er} juillet 2014 ; des négociations d'entreprise entre le 1^{er} juillet 2014 et le 1^{er} janvier 2016 pour les entreprises non couvertes par un accord de branche ; en cas de double absence d'accord de branche et d'entreprise, l'obligation au 1^{er} janvier 2016, pour toutes les entreprises qui ne sont pas couvertes par un accord, de souscrire des garanties par décision unilatérale de l'employeur.

Ainsi, l'ANI prévoit à la fois une obligation de négociation, un mécanisme de montée en charge et l'obligation qu'au 1^{er} janvier 2016 tous les salariés aient une protection complémentaire en matière de santé et de prévoyance dont l'employeur devra assurer au moins la moitié du financement. Ce dispositif a été qualifié par M. Claude Jeannerot, rapporteur de la loi au Sénat (Sénat, n° 501, p. 59), de « *progrès social majeur* ». Son coût sera significatif. Le coût pour la sécurité sociale sera de 300 à 430 millions d'euros, résultant de l'absence d'assujettissement de la contribution des employeurs aux cotisations de sécurité sociale (dans la limite d'un plafond). Pour l'État, cette généralisation engendrera un manque à gagner tant en termes d'impôt sur le revenu (les abondements salariés et employeurs n'étant pas soumis à cet impôt à la différence des cotisations ou primes d'adhésion individuelle à la complémentaire santé) qu'en termes d'impôt sur les sociétés. L'étude d'impact du Gouvernement évalue le coût pour les finances publiques de 1,5 à 2,1 milliards d'euros. Enfin, les employeurs auront 2 à 3 milliards d'euros de cotisations supplémentaires à leur charge. Il s'agit donc d'une réforme d'un coût de 4 à 5 milliards d'euros en année pleine, sans même prendre en considération la part acquittée par les salariés au titre de cette protection complémentaire.

Il existe trois types d'organismes de prévoyance complémentaires : les mutuelles, les sociétés d'assurance et les institutions de prévoyance. Les mutuelles, dont le nombre est passé de 1 270 en 2005 à 874 à la fin de l'année 2009, gèrent 55 % des cotisations (16,4 milliards d'euros). Les sociétés d'assurance sont une petite centaine et gèrent 26 % des cotisations. Les institutions de prévoyance sont au nombre de 36 et gèrent 18 % du marché.

Tous ces acteurs n'interviennent pas de la même manière. L'assurance individuelle est un marché concurrentiel dans lequel le particulier recherche les meilleures prestations au moindre coût. Les institutions de prévoyance sont presque absentes de ce marché : 70 % des garanties individuelles sont souscrites auprès des mutuelles et 26 % auprès des assureurs. En revanche, les institutions de prévoyance, qui bénéficient des « clauses de désignation » figurant dans les accords professionnels ou interprofessionnels, gèrent 41 % des complémentaires collectives (contre 38 % aux mutuelles et 20 % aux assureurs). Sur 51 branches

ayant actuellement recouru à une désignation de leur couverture complémentaire en matière de santé, 43 ont désigné une institution de prévoyance.

À la suite de la signature de l'ANI, le 11 janvier 2013, l'Autorité de la concurrence avait été saisie le 1^{er} février 2013 d'une demande d'avis relative aux effets sur la concurrence de la généralisation de la couverture complémentaire collective des salariés en matière de prévoyance. Dans un avis circonstancié, elle présente quatre préconisations principales :

- garantir l'égalité des conditions de concurrence entre les différents types d'organismes d'assurance ;
- faire primer la liberté de l'employeur de retenir le ou les organismes de son choix ;
- encadrer la possibilité d'une mutualisation des risques à l'échelle d'une branche pour la santé et la prévoyance ;
- imposer une procédure de mise en concurrence effective des opérateurs susceptibles d'être recommandés ou désignés, tant à la mise en œuvre initiale qu'au réexamen.

L'Autorité de la concurrence a alors proposé une nouvelle rédaction tant de l'actuel premier alinéa de l'article L. 912-1 du CSS que des modifications de cet article par la loi en discussion. Elle a été partiellement suivie pour les conditions de la mise en concurrence, mais ne l'a pas été sur la principale de ses propositions, qui visait à ce que l'article L. 912-1 dispose que les accords professionnels ou interprofessionnels « *ne peuvent emporter ni la recommandation, ni la désignation d'un organisme unique* ».

L'article 1^{er} de la loi déferée, qui tire les conséquences des articles 1^{er} et 2 de l'ANI du 11 janvier 2013, prévoit à la fois la généralisation de la couverture complémentaire collective en matière de santé et de prévoyance pour les salariés et leurs ayants droits et le maintien de cette protection complémentaire en cas de licenciement. Les dispositions sur le maintien de la protection des demandeurs d'emploi n'étaient pas contestées par les députés et les sénateurs. L'article 1^{er} de la loi a également prévu le maintien des « clauses de désignation », dans l'article L. 912-1 du CSS, qui prennent une importance accrue avec la généralisation de la couverture complémentaire en matière de santé et de prévoyance.

Cet article 1^{er} est d'ailleurs l'un des rares articles de la loi de sécurisation de l'emploi à ne pas avoir suivi l'accord national interprofessionnel qui avait écarté les « clauses de désignation » et dont l'article 1^{er} disposait :

« Dans le cadre des futurs accords de branche qui seront signés pour parvenir à cet objectif :

« – les partenaires sociaux de la branche laisseront aux entreprises la liberté de retenir le ou les organismes assureurs de leur choix. Toutefois, ils pourront, s'ils le souhaitent, recommander aux entreprises de s'adresser à un ou plusieurs organismes assureurs ou institutions pouvant garantir cette couverture après mise en œuvre d'une procédure transparente de mise en concurrence. Les accords de branche pourront définir, quels que soient les organismes éventuellement recommandés, les contributions dédiées au financement de l'objectif de solidarité, notamment pour l'action sociale et la constitution de droits non contributifs ».

Les débats au Parlement ont notamment porté sur le maintien des « clauses de désignation » réintroduites par le Gouvernement. À l'Assemblée nationale, la majorité a voté le projet de celui-ci. Le Sénat, presque à l'unanimité, s'en est tenu à la lettre de l'ANI, avec la généralisation mais sans la « clause de désignation ». La position de l'Assemblée nationale a finalement prévalu en commission mixte paritaire.

B. – Les dispositions contestées

L'article 1^{er} de la loi contestée prévoit une obligation de négocier et complétait l'article L. 912-1 du CSS.

– D'une part, les quatre premiers alinéas de l'article 1^{er} disposent :

« I.-A – Avant le 1^{er} juin 2013, les organisations liées par une convention de branche ou, à défaut, par des accords professionnels engagent une négociation, afin de permettre aux salariés qui ne bénéficient pas d'une couverture collective à adhésion obligatoire en matière de remboursements complémentaires de frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident dont chacune des catégories de garanties et la part de financement assurée par l'employeur sont au moins aussi favorables que pour la couverture minimale mentionnée au II de l'article L. 911-7 du code de la sécurité sociale, au niveau de leur branche ou de leur entreprise, d'accéder à une telle couverture avant le 1^{er} janvier 2016.

« La négociation porte notamment sur :

« 1^o – La définition du contenu et du niveau des garanties ainsi que la répartition de la charge des cotisations entre employeur et salariés ;

« 2°– *Les modalités de choix de l'assureur. La négociation examine en particulier les conditions, notamment tarifaires, dans lesquelles les entreprises peuvent retenir le ou les organismes assureurs de leur choix, sans méconnaître les objectifs de couverture effective de l'ensemble des salariés des entreprises de la branche et d'accès universel à la santé* ».

– D'autre part, le 2° du paragraphe II de l'article 1^{er} complétait l'article L. 912-1 du CSS par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque les accords professionnels ou interprofessionnels mentionnés à l'article L. 911-1 prévoient une mutualisation des risques en application du premier alinéa du présent article ou lorsqu'ils recommandent, sans valeur contraignante, aux entreprises d'adhérer pour les risques dont ils organisent la couverture à un ou plusieurs organismes, il est procédé à une mise en concurrence préalable des organismes mentionnés à l'article 1^{er} de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques. Cette mise en concurrence est réalisée dans des conditions de transparence, d'impartialité et d'égalité de traitement entre les candidats et selon des modalités prévues par décret. Ce décret fixe notamment les règles destinées à garantir une publicité préalable suffisante, à prévenir les conflits d'intérêts et à déterminer les modalités de suivi du contrat. Cette mise en concurrence est également effectuée lors de chaque réexamen ».

– L'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale (CSS) disposait :

« Lorsque les accords professionnels ou interprofessionnels mentionnés à l'article L. 911-1 prévoient une mutualisation des risques dont ils organisent la couverture auprès d'un ou plusieurs organismes mentionnés à l'article 1^{er} de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques ou d'une ou plusieurs institutions mentionnées à l'article L. 370-1 du code des assurances, auxquels adhèrent alors obligatoirement les entreprises relevant du champ d'application de ces accords, ceux-ci comportent une clause fixant dans quelles conditions et selon quelle périodicité les modalités d'organisation de la mutualisation des risques peuvent être réexaminées. La périodicité du réexamen ne peut excéder cinq ans.

« Lorsque les accords mentionnés ci-dessus s'appliquent à une entreprise qui, antérieurement à leur date d'effet, a adhéré ou souscrit un contrat auprès d'un organisme différent de celui prévu par les accords pour garantir les mêmes risques à un niveau équivalent, les dispositions du second alinéa de l'article L. 132-23 du code du travail sont applicables ».

Depuis l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail, les dispositions du second alinéa de l'article L. 132-23, recodifiées, figurent désormais à l'article L. 2253-2 du code du travail : « *Lorsqu'une convention de branche ou un accord professionnel ou interprofessionnel vient à s'appliquer dans l'entreprise postérieurement à la conclusion de conventions ou d'accords d'entreprise ou d'établissement négociés conformément au présent livre, les stipulations de ces derniers sont adaptées en conséquence* ».

Le premier alinéa de l'article L. 912-1 est relatif à ce que l'on appelle les « clauses de désignation » et le second alinéa de cet article aux « clauses de migration ». Cet article L. 912-1 avait été introduit dans le CSS par l'article 2 de la loi n° 94-678 du 8 août 1994 relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92-49 et n° 92-96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des communautés européennes. Cette loi avait été déférée au Conseil constitutionnel, mais celui-ci n'avait pas été saisi de ces dispositions et ne les avait pas examinées d'office (décision n° 94-348 DC du 3 août 1994¹). Il n'a donc jamais eu à en connaître².

Les requérants faisaient valoir qu'en permettant, d'une part, qu'un accord de branche désigne un organisme de prévoyance pour l'ensemble des entreprises de la branche et, d'autre part, que cette désignation s'impose aux entreprises de la branche bénéficiant déjà d'une complémentaire santé, les dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale, qui est complété par le 2° du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi déférée, méconnaissent la liberté contractuelle découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ils soutenaient également que les dispositions du 2° du paragraphe II de l'article 1^{er}, en ce qu'elles posent de nouvelles limites au principe de libre concurrence entre les divers organismes de prévoyance, étaient contraires à la liberté d'entreprendre ainsi qu'au principe d'égalité devant la loi.

Les sénateurs mettaient également en cause, en formulant les mêmes griefs, les dispositions du 2° du A du paragraphe I de l'article 1^{er}. Les députés faisaient valoir que les dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale méconnaissent également les dispositions du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 en ce que le droit des travailleurs de déterminer collectivement leurs conditions de travail doit s'exercer dans l'entreprise et non dans la branche professionnelle.

¹ Décision n° 94-348 DC du 3 août 1994, *Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n°92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes*.

² À la date à laquelle le Conseil a rendu sa décision n° 2013-672 DC, au moins une QPC était pendante devant le tribunal de commerce de Paris sur l'article L. 912-1 du CSS.

La saisine portait sur le 2° du A du paragraphe I, sur le 2° du paragraphe II et sur l'actuel article L. 912-1 du CSS. Les requérants invitaient donc le Conseil constitutionnel à faire une nouvelle application de sa jurisprudence dite « néocalédonienne », selon laquelle « *la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine* » (décisions n^{os} 85-187 DC du 25 janvier 1985³, 2012-654 DC du 9 août 2012⁴, 2012-656 DC du 24 octobre 2012⁵, 2012-659 DC du 13 décembre 2012⁶, 2012-662 DC du 29 décembre 2012⁷, 2013-667 DC du 16 mai 2013⁸ et 2013-669 DC du 17 mai 2013⁹).

Le Conseil a déclaré que les dispositions du 2° du A du paragraphe I de l'article 1^{er} ne sont contraires à aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle en relevant « *qu'elles se bornent à prévoir l'ouverture d'une négociation portant sur les modalités de choix de l'assureur et les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent retenir le ou les organismes de prévoyance de leur choix* » (cons. 7).

En revanche, et sans examiner les autres griefs, il a censuré les dispositions du 2° du paragraphe II du même article ainsi que celles de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale comme contraires à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle. Il faut simplement préciser ici que les « clauses de désignation » ont sans aucun doute pour effet de limiter la concurrence entre organismes complémentaires, mais un tel grief ne pouvait prospérer constitutionnellement dès lors que le Conseil constitutionnel n'a jamais reconnu valeur constitutionnelle à la liberté de la concurrence¹⁰.

³ Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances (État d'urgence en Nouvelle-Calédonie)*, cons. 10.

⁴ Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012 (II)*, cons. 83.

⁵ Décision n° 2012-656 DC du 24 octobre 2012, *Loi portant création des emplois d'avenir*, cons. 17 à 19.

⁶ Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 9, 14 et 15.

⁷ Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 20 et 21.

⁸ Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, cons. 51.

⁹ Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, cons. 53.

¹⁰ Décision n° 2010-89 QPC du 21 janvier 2011, *Société Chaud Colatine (Arrêté de fermeture hebdomadaire de l'établissement)*.

II. – La méconnaissance de la liberté d’entreprendre et de la liberté contractuelle par le 2^o du paragraphe II de l’article 1^{er} de la loi déferée et l’article L. 912-1 du code de la sécurité sociale.

A. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la liberté d’entreprendre et la liberté contractuelle

Le Conseil constitutionnel fonde la protection constitutionnelle de la liberté en général, et de la liberté d’entreprendre et de la liberté contractuelle en particulier sur 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...* ».

– Le Conseil constitutionnel n’a jamais donné de définition de la liberté d’entreprendre et de son domaine de protection. Sans le dire expressément, il inclut la liberté du commerce et de l’industrie dans le champ de la liberté d’entreprendre (puisqu’il examine, au titre de cette dernière, les griefs fondés sur la première)¹¹.

L’examen de la jurisprudence du Conseil montre que la liberté d’entreprendre s’entend sous les deux composantes traditionnelles de cette liberté : la liberté d’accéder à une profession ou une activité économique¹² et la liberté dans l’exercice de cette profession et de cette activité¹³. Au titre de cette seconde composante, le Conseil a reconnu la liberté d’embaucher en choisissant ses collaborateurs¹⁴, de licencier¹⁵, de fixer ses tarifs¹⁶ ou de faire de la publicité commerciale¹⁷. Dans sa décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012 sur les corporations d’Alsace-Moselle, le Conseil a confirmé expressément le double objet de la liberté d’entreprendre : « *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* » (cons. 7).

¹¹ Voir notamment la décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012, *Etablissements Bargibant SA (Nouvelle-Calédonie – Validation - Monopole d’importation des viandes)*. De son côté, la CJUE a, en la matière, déjà jugé que, dans leur existence, ces clauses n’étaient pas par elles-mêmes contraires aux articles 101 et 102 du TFUE. En revanche, elle ne s’est pas encore penchée sur les modalités de leur conclusion, rappelant ses exigences de mise en concurrence (AG2R Prévoyance c/ Beaudout Père et Fils SARL, 3 mars 2011, C-437/09).

¹² Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l’initiative économique (Conditions d’exercice de certaines activités artisanales)*.

¹³ Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, *M. Christian S. (Obligation d’affiliation à une corporation d’artisans en Alsace-Moselle)*, cons. 7.

¹⁴ Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, cons. 22.

¹⁵ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 50.

¹⁶ Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, cons. 21.

¹⁷ Décisions n°s 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, cons. 12 et 13 et 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l’alcoolisme*, cons. 15.

– Le Conseil procède fréquemment à un contrôle de la liberté d’entreprendre en lien avec d’autres libertés dont elle est proche, qu’il s’agisse de la liberté contractuelle¹⁸ ou de l’exercice du droit de propriété¹⁹.

La liberté contractuelle, de valeur constitutionnelle, découle également de l’article 4 de la Déclaration de 1789 (décisions n^{os} 2000-437 DC du 19 décembre 2000²⁰ et 2006-535 DC du 30 mars 2006²¹). Le législateur peut y déroger pour des motifs d’intérêt général (décision n^o 2006-543 DC du 30 novembre 2006²²).

Le Conseil constitutionnel applique cette jurisprudence sur la liberté contractuelle principalement aux conventions déjà légalement conclues. Pour ces dernières, il apprécie si l’atteinte est d’une gravité telle qu’elle méconnaîtrait manifestement la liberté découlant de l’article 4 de la Déclaration de 1789. Le Conseil examine également si l’atteinte est justifiée par un motif d’intérêt général suffisant.

Le Conseil a eu également l’occasion d’appliquer cette jurisprudence sur la liberté contractuelle aux contrats à conclure. Dans sa décision n^o 2000-437 DC précitée, le Conseil constitutionnel a jugé qu’une incitation à conclure avec le comité économique des produits de santé n’apportait pas à la liberté contractuelle une atteinte inconstitutionnelle. Il a contrôlé à nouveau cette liberté de conclure des contrats lorsqu’il a été saisi de la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d’insertion et créant un revenu minimum d’activité (décision n^o 2003-487 DC du 18 décembre 2003²³).

S’agissant de la libre concurrence, dont on a dit plus haut qu’elle n’a pas, en elle-même, valeur constitutionnelle, elle est parfois liée au principe d’égalité devant la loi²⁴, en particulier lorsqu’elle est en lien avec le principe d’égalité devant la commande publique²⁵. Le Conseil reconnaît également la liberté de la concurrence comme un objectif d’intérêt général au côté de la liberté

¹⁸ Décision n^o 2012-242 QPC du 14 mai 2012, *Association Temps de Vie (Licenciement des salariés protégés au titre d’un mandat extérieur à l’entreprise)*, cons. 6 et 7.

¹⁹ Décision n^o 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 19 et 20.

²⁰ Décision n^o 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 37.

²¹ Décision n^o 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l’égalité des chances (Contrat première embauche, contrat de responsabilité parentale)*, cons. 23.

²² Décision n^o 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l’énergie*, cons. 29.

²³ Décision n^o 2003-487 DC du 18 décembre 2003, *Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d’insertion et créant un revenu minimum d’activité (RMI-RMA)*, cons. 28.

²⁴ Décision n^o 2001-450 DC du 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d’ordre social, éducatif et culturel*, cons. 10.

²⁵ Décision n^o 2007-556 DC du 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, cons. 23.

d'entreprendre²⁶. Enfin, dans sa décision du 22 juin 2012, le Conseil a fondé le contrôle d'un monopole d'importation et de commercialisation sur le principe de la liberté d'entreprendre²⁷.

– Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les atteintes ou les limitations de la liberté d'entreprendre a subi une lente évolution qui va dans le sens de son renforcement. Ce contrôle demeure toutefois restreint et les censures opérées rares.

Dans sa première décision consacrant ce principe, la décision sur les nationalisations de janvier 1982, le Conseil a jugé qu'il ne pouvait y être apporté de « *restrictions arbitraires ou abusives* »²⁸. Par la suite, le Conseil a jugé que cette liberté n'est « *ni générale ni absolue* »²⁹. Il a abandonné cette formulation en 1998 en jugeant « *qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, les limitations justifiées par l'intérêt général ou liées à des exigences constitutionnelles, à la condition que lesdites limitations n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée* »³⁰.

Le Conseil constitutionnel a adopté le considérant de principe, dont il fait toujours usage depuis, dans sa décision du 16 janvier 2001 sur l'archéologie préventive : « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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* »³¹. Par conséquent, toute limitation de cette liberté doit être justifiée par une exigence constitutionnelle ou par un motif d'intérêt général.

Le Conseil reconnaît une large marge d'appréciation au législateur et son contrôle se limite le plus souvent à un contrôle de la disproportion manifeste³².

²⁶ Décision n° 2010-102 QPC du 11 février 2011, *M. Pierre L. (Monopole des courtiers interprètes et conducteurs de navires)*, cons. 5.

²⁷ Décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012 précitée.

²⁸ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 16.

²⁹ Décision n° 82-141 DC précitée, cons. 12 et 13.

³⁰ Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 26.

³¹ Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l'archéologie préventive*, cons. 13 ; 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, cons. 24 ; 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, *M. Rachid M. et autres (Prohibition des machines à sous)*, cons. 4 ; 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 4 ; 2012-258 QPC précitée, cons. 6 ; 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*, cons. 8.

³² Décisions n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, cons. 24 à 36 et 2001-455 DC précitée, cons. 43 à 50.

En matière de dispositions législatives relatives aux pratiques de concurrence, le Conseil met en balance la liberté d'entreprendre et l'objectif de préservation de l'ordre public économique³³.

Lorsque la conciliation met en cause, non plus un principe constitutionnel, mais un motif d'intérêt général, le contrôle du Conseil constitutionnel tend à se renforcer. Il reste que, dans la quasi-totalité des cas qu'il a examinés, le Conseil a jugé conforme à la Constitution la conciliation opérée par le législateur entre, d'une part, la liberté d'entreprendre et, d'autre part, l'ordre public (décision du 20 mai 2011 en matière d'interdiction d'exploiter un débit de boissons³⁴), l'ordre public et la protection de la santé (décision du 24 juin 2011 sur les exigences de qualification professionnelle nécessaires pour exercer certaines activités³⁵), des motifs d'intérêt général (décision du 21 janvier 2011, en matière de fermeture hebdomadaire des établissements de commerce³⁶) ou des droits sociaux résultant du Préambule de 1946 (décision du 5 août 2011 en matière de repos hebdomadaire³⁷).

– Cinq censures et une réserve peuvent être relevées depuis la consécration en 1982 de la liberté d'entreprendre :

– dans sa décision du 7 décembre 2000 sur la loi dite SRU, le Conseil a jugé qu'« *en soumettant à une autorisation administrative tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité, le législateur a apporté, en l'espèce, tant au droit de propriété qu'à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi* »³⁸ ;

– dans sa décision n° 2001-455 DC³⁹, le Conseil a censuré la définition très restrictive du licenciement pour motif économique qu'entendait poser la loi de modernisation sociale ;

– la décision n° 2010-45 QPC⁴⁰ a censuré pour incompétence négative au regard de la liberté d'entreprendre et de la liberté de communication l'article L. 45 du

³³ Décisions n°s 2011-126 QPC précitée, cons. 5 et 2012-280 QPC précitée, cons. 11.

³⁴ Décision n° 2011-132 QPC du 20 mai 2011, *M. Ion C. (Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons)*, cons. 7.

³⁵ Décision n° 2011-139 QPC, précitée, cons. 3 à 8.

³⁶ Décision n° 2010-89 QPC précitée, cons. 3 à 8.

³⁷ Décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, *Société SOMODIA (Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle)*, cons. 6 à 8.

³⁸ Décision n° 2000-436 DC précitée, cons. 20.

³⁹ Décision n° 2001-455 DC précitée, cons. 47 à 50.

⁴⁰ Décision n° 2010-45 QPC du 6 octobre 2010, *M. Mathieu P. (Noms de domaine Internet)*, cons. 6.

code des postes et des communications électroniques (nommage internet en « .fr ») ;

– dans sa décision précitée du 14 mai 2012 sur le licenciement des salariés protégés, le Conseil a jugé que dans la mesure où la protection assurée au salarié par les dispositions contestées découlait de l'exercice d'un mandat extérieur à l'entreprise, « *ces dispositions ne sauraient, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, permettre au salarié protégé de se prévaloir d'une telle protection dès lors qu'il est établi qu'il n'en a pas informé son employeur au plus tard lors de l'entretien préalable au licenciement* »⁴¹ ;

– dans sa décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, le Conseil a censuré le régime d'affiliation obligatoire des artisans à une corporation dans les départements d'Alsace-Moselle. Il a jugé que dans ces départements, « *les artisans sont immatriculés à un registre tenu par des chambres de métiers qui assurent la représentation des intérêts généraux de l'artisanat ; que la nature des activités relevant de l'artisanat ne justifie pas le maintien d'une réglementation professionnelle s'ajoutant à celle relative aux chambres de métiers et imposant à tous les chefs d'exploitations ou d'entreprises artisanales d'être regroupés par corporation en fonction de leur activité et soumis ainsi aux sujétions précitées* »⁴² ;

– dans sa décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, le Conseil a censuré une disposition qui formulait une exigence d'une quantité minimale de matériaux en bois dans les constructions nouvelles, en considérant que cette atteinte aux exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789, et notamment à la liberté d'entreprendre, n'était « *pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi* »⁴³. La réduction de la pollution atmosphérique, avancée par le législateur pour justifier l'obligation, ne pouvait en effet être considérée comme un intérêt dont la poursuite pouvait directement être favorisée par la disposition contestée.

– S'agissant de la liberté contractuelle, le Conseil constitutionnel avait, dans un premier temps de sa jurisprudence, refusé de lui reconnaître une protection constitutionnelle⁴⁴. Il a progressivement abandonné cette jurisprudence à la fin des années 1990 pour reconnaître dans sa décision n° 2000-437 DC du 19

⁴¹ Décision n° 2012-242 QPC précitée, cons. 10.

⁴² Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012 précitée, cons. 11.

⁴³ Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, *Syndicat français de l'industrie cimentière et autre (Quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles)*, cons. 10.

⁴⁴ Décision n° 94-348 DC, précitée, cons. 9.

décembre 2000 que cette liberté découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789⁴⁵.

En outre, la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne confond pas la protection de la liberté contractuelle (liberté de contracter ou de ne pas contracter), qui était seule en cause dans la présente saisine, et le droit au maintien des conventions légalement conclues, qui fait l'objet d'une protection constitutionnelle spécifique fondée sur les articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789.

La liberté contractuelle se rattachant comme la liberté d'entreprendre à l'article 4 de la Déclaration de 1789, elle bénéficie d'une protection constitutionnelle comparable conduisant à ce que le considérant de principe soit formulé dans les mêmes termes⁴⁶.

B. – L'application en l'espèce de cette jurisprudence

Tout d'abord, en précisant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution « *la loi détermine les principes fondamentaux... des obligations civiles et commerciales* » (cons. 5), le Conseil constitutionnel a souligné *a contrario* que le législateur n'intervient pas en l'espèce pour déterminer les principes fondamentaux de la sécurité sociale. Une assurance complémentaire obligatoire, gérée dans un cadre contractuel privé, même régulé, ne relève pas, en effet, de la sécurité sociale au sens de l'article 34 de la Constitution.

Ce faisant, le Conseil a souligné que l'article 1^{er} de la loi déferée ne pouvait être analysé comme une disposition du droit de la sécurité sociale, laquelle aurait sans doute pu permettre de justifier une atteinte importante à la liberté contractuelle. Lorsque le législateur intervient au titre des obligations civiles et commerciales, il ne lui est pas interdit de porter atteinte à la liberté contractuelle, mais le contrôle du Conseil constitutionnel est plus exigeant que s'il intervient au titre du contrôle de dispositions relatives à la sécurité sociale. En outre, comme il a été relevé, la jurisprudence du Conseil est clairement posée dans le sens d'un contrôle entier en présence de limitations seulement justifiées par un intérêt général et non par une exigence constitutionnelle.

Le Conseil a ensuite rappelé « *qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ;*

⁴⁵ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 37.

⁴⁶ Décision n° 2012-242 QPC précitée, cons. 6.

que, ce faisant, il ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles » (cons. 5), ainsi que son considérant de principe sur la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle :

« 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 » (cons. 6).

Le Conseil a également repris le considérant de principe de sa décision précitée *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie*⁴⁷ : *« 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 »*. Considérant que les dispositions contestées du 2^o du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi déferée complètent celles de l'article L. 912-1 du CSS, ces dernières peuvent donc faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité à l'occasion de la présente saisine (cons. 8).

Après avoir rappelé les dispositions de l'article L. 912-1, le Conseil a relevé le but d'intérêt général poursuivi par le législateur, qui a entendu faciliter l'accès de toutes les entreprises d'une même branche à une protection complémentaire et assurer un régime de mutualisation des risques à l'échelle de chaque branche, en renvoyant aux accords professionnels et interprofessionnels le soin d'organiser la couverture de ces risques auprès d'un ou plusieurs organismes de prévoyance.

Toutefois, ce motif d'intérêt général ne peut justifier qu'il soit porté de telles atteintes à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle. Or, contreviennent à ces libertés tant les « clauses de désignation » que les « clauses de migration ».

D'une part, en effet, il résulte du premier alinéa de l'article L. 912-1 du CSS que 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, qu'il s'agisse d'une entreprise régie par le code des

⁴⁷ Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 précitée.

assurances, d'une institution relevant du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale (institution de prévoyance) ou d'une mutuelle relevant du code de la mutualité.

Le Conseil a jugé 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 »* (cons. 11).

D'autre part, il résulte du deuxième alinéa de l'article L. 912-1 du CSS 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 ces entreprises seraient liées par un contrat conclu avec un autre organisme. Le Conseil a jugé 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 (cons. 12).

Les dispositions de l'article L. 912-1 du CSS ont été jugées contraires à la Constitution comme portant une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle au regard de l'objectif de mutualisation des risques. Le Conseil a précisé que la déclaration d'inconstitutionnalité de cet article L. 912-1 prend effet à compter de la publication de la présente décision, mais qu'elle n'est pas applicable aux contrats pris sur ce fondement, en cours lors de cette publication, et liant les entreprises à celles qui sont régies par le code des assurances, aux institutions de prévoyance et aux mutuelles. Ainsi, la censure de l'article L. 912-1 du CSS doit-elle conduire à ce qu'aucune nouvelle convention ne soit passée sur le fondement de ces dispositions. Les conventions déjà conclues continueront de produire leurs effets jusqu'à leur terme normal.