



Commentaire

Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019

Loi d'orientation des mobilités

La loi d'orientation des mobilités a été déférée au Conseil constitutionnel par deux saisines émanant, pour la première, de plus de soixante députés et, pour la seconde, de plus de soixante sénateurs.

L'ensemble des requérants contestaient certaines dispositions de son article 44. Les députés requérants contestaient également sa procédure d'adoption ainsi que ses articles 73, 95, 150, 158, 161, 162 et 172.

Dans sa décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées de l'article 44, à l'exception de certains mots du trente-neuvième alinéa de cet article. Il a écarté les griefs dirigés contre les autres dispositions contestées, mais ne les a pas pour autant déclarées conformes à la Constitution dès lors que la plupart de ces griefs manquaient en fait ou étaient inopérants.

Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, censuré d'office, comme adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, cinq dispositions (les articles 7, 49, 104, 109 et 110) qui ne présentaient pas de lien, même indirect, avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat et apparaissaient donc comme des « cavaliers législatifs ». Il a également censuré d'office certaines dispositions comme contraires à l'article 38 de la Constitution (l'article 33 et le paragraphe II de l'article 83) ou comme contraires à la combinaison de cet article avec l'article 37-1 de la Constitution (le paragraphe IX de l'article 98 et le paragraphe V de l'article 113).

Le présent commentaire porte sur l'article 44, relatif au renforcement de la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique (I), sur les articles 73 et 95, relatifs aux objectifs et mesures en faveur de la décarbonation des transports terrestres (II), ainsi que sur les censures prononcées d'office s'agissant des dispositions méconnaissant les articles 37-1 et 38 de la Constitution (III) et des dispositions méconnaissant l'article 45 de la Constitution (IV).

I. – Le renforcement de la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique (art. 44)

L'article 44 de la loi déferée insérait dans le code des transports et dans le code du travail des dispositions spécifiques aux travailleurs ayant recours à des plateformes de mise en relation par voie électronique pour exercer une activité de conduite d'une voiture de transport avec chauffeur (VTC) ou de livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues. Suivant l'inspiration initiale du projet de loi, mais dans des termes qui ont significativement évolué au cours des travaux parlementaires, ces dispositions visent à renforcer la responsabilité sociale de ces « *plateformes de la mobilité* » à l'égard des travailleurs indépendants qui ont recours à leurs services dans ces secteurs particuliers.

Le dispositif prévu par la loi déferée tendait ainsi à compléter le régime général actuellement applicable aux plateformes de mise en relation par voie électronique par un régime spécial applicable aux activités des plateformes de services de transport, qu'il s'agisse du transport des personnes ou des marchandises.

Les seules dispositions législatives propres aux travailleurs indépendants intervenant pour le compte des plateformes électroniques sont celles issues de l'article 60 de loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, qui a inséré dans le livre III de la septième partie du code du travail un titre IV intitulé « *Travailleurs utilisant une plateforme de mise en relation par voie électronique* ».

L'article L. 7342-1 du code du travail dispose de manière générale que « *Lorsque la plateforme détermine les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixe son prix, elle a, à l'égard des travailleurs concernés, une responsabilité sociale qui s'exerce dans les conditions prévues au présent chapitre* ».

Le paragraphe II de l'article 44 de la loi examinée insérait, au sein du chapitre du code du travail relatif à la responsabilité sociale des plateformes, des articles L. 7342-8 à L. 7342-11.

Ces derniers prévoient les conditions dans lesquelles une plateforme intervenant dans l'un des secteurs précités peut établir une charte déterminant les conditions et modalités d'exercice de sa responsabilité sociale et définissant ses droits et obligations ainsi que ceux des travailleurs avec lesquels elle est en relation.

Lorsqu'elle a établi cette charte, la plateforme peut saisir l'autorité administrative afin qu'elle l'homologue. En cas d'homologation, l'établissement de la charte et le respect des engagements qu'elle prévoit ne peuvent caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs. Tout litige relatif à cette homologation relève de la compétence du tribunal de grande instance.

A. – En ce qui concerne les modalités d'établissement de la charte et son contenu

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord examiné les dispositions relatives aux modalités d'établissement de la charte et à son contenu.

En application des 1° à 8° de l'article L. 7342-9 du code du travail, le législateur a précisé que la charte précitée indique notamment, outre les droits et obligations de la plateforme ainsi que ceux des travailleurs avec lesquels elle est en relation, les conditions d'exercice de l'activité professionnelle de ces travailleurs (1°), les modalités visant à leur permettre d'obtenir un prix décent pour leur prestation de services (2°), les modalités de développement des compétences professionnelles et de sécurisation des parcours professionnels (3°), les mesures visant à améliorer les conditions de travail et à prévenir les risques professionnels auxquels les travailleurs peuvent être exposés (4°), les modalités de partage d'informations et de dialogue entre la plateforme et les travailleurs sur les conditions d'exercice de leur activité (5°), les modalités selon lesquelles les travailleurs sont informés de tout changement relatif aux conditions d'exercice de leur activité (6°), la qualité de service attendue, les modalités de contrôle par la plateforme de l'activité et de sa réalisation et les circonstances qui peuvent conduire à une rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur ainsi que les garanties dont le travailleur bénéficie dans ce cas (7°) et, le cas échéant, les garanties de protection sociale complémentaire négociées par la plateforme dont les travailleurs peuvent bénéficier (8°).

Selon le onzième alinéa de l'article L. 7342-9, lorsqu'elle en est saisie par la plateforme, l'autorité administrative se prononce, par une décision d'homologation, sur toute demande d'appréciation de la conformité du contenu de la charte au titre IV du livre III de la septième partie du code du travail. Préalablement à cette demande d'homologation, la plateforme consulte par tout moyen les travailleurs indépendants sur la charte qu'elle a établie. Le résultat de la consultation est communiqué aux travailleurs indépendants et joint à la demande d'homologation.

1. Les députés requérants contestaient ces dispositions comme contraires au principe de participation des travailleurs à la détermination collective des

conditions de travail dès lors que la charte était élaborée unilatéralement par la plateforme, sans négociation collective.

* Ce principe, qui résulte du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, a fait l'objet d'une première application en 1977 lorsque le Conseil a jugé que « *si le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose en son huitième alinéa que "tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises", l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical ; qu'ainsi, c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect des principes qui sont énoncés au huitième alinéa du Préambule, les conditions de leur mise en œuvre* »¹.

Ce principe recouvre la participation à la détermination des conditions de travail, d'une part, et la gestion des entreprises, d'autre part.

Le Conseil a précisé à plusieurs reprises que « *le droit de participer "par l'intermédiaire de leurs délégués" à "la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises" a pour bénéficiaires, sinon la totalité des travailleurs employés à un moment donné dans une entreprise, du moins tous ceux qui sont intégrés de façon étroite et permanente à la communauté de travail qu'elle constitue, même s'ils n'en sont pas les salariés* »².

Cette référence à la communauté de travail se retrouve dans la jurisprudence relative à l'instance de dialogue social mise en place, puis supprimée, à l'échelle d'un réseau d'entreprises franchisées. Dans la décision n° 2016-736 DC, le Conseil a jugé que l'objectif poursuivi par le législateur ne pouvait alors qu'avoir une portée « *limitée en raison de l'absence de communauté de travail existant entre les salariés de différents franchisés* » et que le principe de participation des travailleurs n'était pas méconnu dès lors que les dispositions contestées n'avaient « *ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à l'existence et au fonctionnement des instances représentatives du personnel des franchisés et franchiseurs* »³. Puis, dans sa décision n° 2018-761 DC du 21 mars 2018, il a jugé que « *la suppression d'une instance de dialogue social au sein d'un réseau de franchise, lequel ne*

¹ Décision n° 77-79 DC du 5 juillet 1977, *Loi portant diverses dispositions en faveur de l'emploi des jeunes et complétant la loi n° 75-574 du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la sécurité sociale*, cons. 3.

² Décisions n°s 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 29, 2008-568 DC du 7 août 2008, *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*, cons. 6, 2011-122 QPC du 29 avril 2011, *Syndicat CGT et autres (Calcul des effectifs de l'entreprise)*, cons. 6, 2013-333 QPC du 26 juillet 2013, *M. Philippe M. et autres (Représentation des salariés au conseil d'administration)*, cons. 5.

³ 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*, paragr. 37 et 39.

constitue pas une communauté de travail, n'affecte pas les modalités de droit commun de la représentation du personnel au sein des franchisés et du franchiseur et ne méconnaît pas, en tout état de cause, le principe de participation des travailleurs »⁴.

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a rappelé que l'article L. 7341-1 du code du travail dispose que le titre IV du livre III de la septième partie du code du travail est applicable « *aux travailleurs indépendants recourant, pour l'exercice de leur activité professionnelle, à une ou plusieurs plateformes de mise en relation par voie électronique* » et que le 1° de l'article L. 7342-9 prévoit que les règles figurant dans la charte doivent garantir le caractère non exclusif de la relation entre les travailleurs et la plateforme. Le Conseil constitutionnel a donc relevé que « *les travailleurs recourant à une telle plateforme pour l'exercice de leur activité professionnelle sont des travailleurs indépendants n'entretenant pas avec cette plateforme une relation exclusive* » (paragr. 13) et en a conclu que « *les plateformes de mise en relation par voie électronique et les travailleurs en relation avec elles ne constituent pas, en l'état, une communauté de travail* » (même paragr.). Par l'incise « *en l'état* », le Conseil a souligné que, si le cadre légal applicable aux travailleurs en lien avec des plateformes évoluait, son appréciation quant à l'existence d'une communauté de travail serait également susceptible d'évoluer.

Le Conseil constitutionnel a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail.

2. Les députés requérants contestaient également comme entachées d'incompétence négative les dispositions relatives à l'établissement de la charte et à son contenu. Ils reprochaient à cet égard au législateur de ne pas avoir fixé les conditions essentielles de l'exercice de l'activité économique des plateformes numériques de transport et de livraison. En particulier, il n'aurait pas suffisamment défini les éléments devant figurer dans la charte et, notamment, les garanties sociales minimales devant s'appliquer aux travailleurs avec lesquels la plateforme est en relation, et plus spécifiquement la notion de « *prix décent* » que la plateforme s'engage à leur permettre d'obtenir.

Après avoir rappelé qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux « *des obligations civiles et commerciales* » et « *du droit du travail* », le Conseil constitutionnel a relevé que l'établissement de la charte contestée a un caractère uniquement facultatif et que celle-ci a pour seul

⁴ Décision n° 2018-761 DC du 21 mars 2018, *Loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*, paragr. 75.

objet de permettre à l'entreprise de définir les droits et obligations qu'elle entend respecter à l'égard des travailleurs avec lesquels elle est en relation commerciale et ceux qui s'imposent à ces derniers dans ce cadre (paragr. 15). Répondant spécifiquement à l'argumentation relative à l'insuffisance de la notion de prix décent – le 2° de l'article L. 7342-9 disposant que la charte doit préciser « les modalités visant à permettre aux travailleurs d'obtenir un prix décent pour leur prestation de services », le Conseil a fait valoir que celui-ci s'entend comme une rémunération permettant au travailleur de vivre convenablement compte tenu du temps de travail accompli (paragr. 17).

Le Conseil constitutionnel a en conséquence écarté le grief tiré de l'insuffisance des dispositions contestées dans la détermination du contenu de la charte.

B. – En ce qui concerne la détermination des plateformes pouvant conclure une charte

Les députés requérants soutenaient que, dès lors qu'elles réservaient uniquement à certaines plateformes la possibilité d'établir une charte, les dispositions contrevenaient au principe d'égalité devant la loi dans la mesure où elles créaient une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les travailleurs en relation avec une plateforme ayant établi une charte et, d'autre part, les travailleurs en relation avec une entreprise ne disposant pas d'une telle possibilité ou en relation avec une plateforme n'ayant pas souhaité établir une telle charte.

S'agissant du choix du législateur de permettre uniquement aux plateformes exerçant dans le secteur de la conduite d'une voiture de transport avec chauffeur et dans celui de la livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues d'établir une charte, le Conseil constitutionnel a relevé qu'*« En adoptant ces dispositions, [le législateur] a entendu inciter les opérateurs à renforcer les garanties sociales des travailleurs de ces plateformes, afin de tenir compte du déséquilibre existant entre les plateformes de ce secteur et les travailleurs pour la détermination de leurs conditions de travail ainsi que du risque d'accident auquel ils sont davantage exposés »*. Le Conseil en a conclu que le législateur s'est fondé sur un critère objectif et rationnel en réservant à ces seules plateformes, qui sont dans une situation différente des autres plateformes, ce dispositif législatif (paragr. 20).

Par ailleurs, répondant à l'argument selon lequel il aurait résulté du caractère facultatif de la charte une différence de traitement selon qu'une plateforme décide ou non de l'établir, le Conseil a indiqué que cette seule circonstance ne crée pas, par elle-même, une différence de traitement (paragr. 21).

Le Conseil constitutionnel a en conséquence écarté le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi.

C. – En ce qui concerne la portée juridique de la charte lorsqu'elle est homologuée

En application du dernier alinéa de l'article L. 7342-9 tel qu'adopté, *« Lorsqu'elle est homologuée, l'établissement de la charte et le respect des engagements pris par la plateforme dans les matières énumérées aux 1° à 8° du présent article ne peuvent caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs ».*

Les députés requérants soutenaient que, en limitant les éléments pouvant être pris en compte par le juge pour caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et ses travailleurs en cas d'homologation de la charte, ces dispositions violaient le droit à un recours juridictionnel effectif. Les sénateurs requérants contestaient également cette restriction du pouvoir du juge. Selon eux, elle contrevenait au droit pour chacun d'obtenir un emploi dès lors qu'elle privait les travailleurs en lien avec une plateforme des garanties dont ils pourraient bénéficier s'il s'avérait qu'ils se trouvent effectivement dans une relation salariée avec cette plateforme.

Le Conseil constitutionnel a examiné la constitutionnalité de cette disposition au regard de l'article 34 de la Constitution.

* Le Conseil juge traditionnellement *« qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 [...] qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi »*⁵.

S'agissant plus précisément de la compétence du législateur pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail, il a jugé par sa décision n° 2014-373 QPC du 4 avril 2014, sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, *« que, s'il est loisible au législateur de confier à la convention collective le soin de préciser les modalités concrètes d'application des principes fondamentaux du droit du travail et de prévoir qu'en l'absence de convention collective ces modalités d'application seront déterminées par décret, il lui appartient d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ».*

⁵ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 13.

Par cette même décision, il avait relevé que, par les dispositions contestées devant lui, relatives au travail de nuit, le législateur avait consacré le caractère exceptionnel du recours à ce travail, précisé que ce recours doit prendre en compte les impératifs de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et défini les critères en fonction desquels le recours au travail de nuit peut être justifié. Il avait jugé « *qu'en subordonnant la mise en place du travail de nuit dans une entreprise ou un établissement à la conclusion préalable d'une convention ou d'un accord collectif de branche étendu ou d'un accord d'entreprise ou d'établissement et, à défaut, à une autorisation de l'inspecteur du travail, le législateur a confié, d'une part, à la négociation collective le soin de préciser les modalités concrètes d'application des principes fondamentaux du droit du travail et, d'autre part, à l'autorité administrative, le pouvoir d'accorder certaines dérogations dans des conditions fixées par la loi ; que, par suite, le grief tiré de l'incompétence négative du législateur doit être écarté* »⁶.

* S'inscrivant dans la suite de la jurisprudence précitée, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'« *Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution, en particulier son article 34, 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* » (paragr. 23). Ce faisant, le Conseil constitutionnel a pour la première fois indiqué, au terme d'un raisonnement *a fortiori* par rapport à sa jurisprudence traditionnelle (qui mentionne habituellement les seules autorités administratives ou juridictionnelles), que le législateur ne peut reporter sur des « *personnes privées* » le soin de fixer des règles qui relèvent de la loi.

Le Conseil a également jugé pour la première fois qu'« *Il y a lieu de ranger au nombre des principes fondamentaux du droit du travail, et qui comme tels relèvent du domaine de la loi, la détermination du champ d'application du droit du travail et, en particulier, les caractéristiques essentielles du contrat de travail* » (paragr. 24).

Il résultait de la combinaison de ces deux paragraphes que le législateur ne pouvait reporter sur une personne privée le soin de fixer les règles déterminant ou non l'existence d'un contrat de travail.

Or, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 7342-9 contrevenaient pour partie à cette interdiction.

En effet, parmi les éléments pouvant figurer dans la charte, il était loisible à la plateforme d'insérer des éléments susceptibles de constituer des indices de nature

⁶ Décision n° 2014-373 QPC du 4 avril 2014, *Société Sephora (Conditions de recours au travail de nuit)*, cons. 11 à 13.

à caractériser un lien de subordination du travailleur à l'égard de la plateforme. Le Conseil constitutionnel a, à ce titre, relevé que, en application du 1° de l'article L. 7342-9, la charte détermine les règles relatives aux conditions d'exercice de l'activité professionnelle des travailleurs sous la seule réserve qu'elles garantissent le caractère non exclusif de la relation entre les travailleurs et la plateforme et la liberté d'avoir recours à la plateforme et de se connecter ou de se déconnecter sans plages horaires d'activité imposées et que, en application du 7° du même article, la charte doit préciser « *la qualité de service attendue, les modalités de contrôle par la plateforme de l'activité et de sa réalisation et les circonstances qui peuvent conduire à une rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur* » (paragr. 26). Ainsi, compte tenu des domaines pouvant être couverts par la charte, il ne pouvait être soutenu que cette dernière ne pouvait comporter que des garanties pour des travailleurs nécessairement indépendants. En outre, une disposition se présentant sous la forme d'une garantie peut constituer corrélativement une obligation si on la lit *a contrario*. Par exemple, la disposition prévoyant qu'un travailleur a le droit de refuser un certain nombre de commandes valide nécessairement le fait que, au-delà de ce nombre de refus possibles, il doit accepter les commandes restantes.

Par ailleurs, il ne pouvait être déduit du fait que l'administration homologue la charte que les dispositions figurant dans cette charte ne pouvaient constituer, en elles-mêmes, des éléments susceptibles de caractériser un lien de subordination. Les dispositions législatives n'imposaient nullement un tel contrôle à l'administration au moment de l'homologation, laquelle devait uniquement servir à apprécier la conformité du contenu de cette charte au titre IV du livre III de la septième partie du code du travail (paragr. 27). En outre, à supposer même que l'administration puisse refuser d'homologuer une charte qui, dans son ensemble, aurait caractérisé par elle-même l'existence d'un contrat de travail, cela n'aurait pas signifié que l'administration devait contrôler, lors d'une homologation, que chacune des dispositions de la charte examinée n'était pas susceptible, quel que soit le contexte dans lequel elle s'insérait par ailleurs, de constituer l'indice d'un lien de subordination. Un tel contrôle aurait été, au demeurant, des plus ardu.

Le Conseil constitutionnel a conclu de ces diverses constatations que « *Les dispositions contestées permettent 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 leur a donc permis de fixer des règles qui relèvent de la loi et, par conséquent, a méconnu l'étendue de sa compétence* » (paragr. 28). Il a en conséquence censuré les dispositions contestées du dernier alinéa de l'article L. 7342-9 en ce qu'elles prévoient que, lorsque la charte est homologuée, le respect des engagements pris par la plateforme dans les

matières énumérées aux 1° à 8° du présent article ne peut caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs (paragr. 28). Est donc censurée non une incompétence négative au sens où le législateur n'aurait pas apporté les précisions nécessaires dans la loi qui a été censurée (sur ce point, le Conseil a, comme on l'a vu, estimé qu'en soi le législateur avait suffisamment défini le contenu de la charte), mais une incompétence négative résultant de ce que le législateur a permis à d'autres que lui de fixer des règles qui relèvent normalement de sa compétence.

En revanche, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les autres dispositions du même alinéa, qui prévoient que la seule existence d'une charte homologuée ne peut, en elle-même et indépendamment de son contenu, caractériser un lien de subordination juridique entre la plateforme et le travailleur. Il a estimé que le législateur s'était alors borné à indiquer que ce lien de subordination ne saurait résulter d'un tel critère, purement formel. En d'autres termes, le juge ne peut, en tout état de cause, pas déduire l'existence d'un lien de subordination du seul fait qu'une charte existe (paragr. 29).

D. – En ce qui concerne la juridiction compétente pour connaître des contestations relatives à la charte

Les sénateurs requérants soutenaient que, en confiant au juge judiciaire la compétence pour juger tout litige relatif à la conformité de la charte aux dispositions du code du travail ou à son homologation, sans que cela soit justifié par la bonne administration de la justice, le législateur avait méconnu le principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la compétence de la juridiction administrative.

** Le Conseil constitutionnel juge que, « conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle »⁷.*

Toutefois, il peut être dérogé à la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, dont la valeur constitutionnelle a été reconnue dans la décision n° 2006-545 DC du 28 décembre

⁷ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 précitée, cons. 65.

2006⁸ sur le fondement des articles 14, 15 et 16 de la Déclaration de 1789. Le Conseil constitutionnel juge ainsi que, « *dans la mise en œuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé* »⁹. Le Conseil constitutionnel s'assure par un contrôle concret de la justification de cette dérogation.

Le Conseil constitutionnel a récemment précisé à cet égard que « *si le législateur peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé, il n'est pas tenu de le faire* »¹⁰.

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé que « *le juge judiciaire est compétent pour statuer sur des litiges commerciaux nés entre une plateforme ayant élaboré une charte et un travailleur indépendant avec lequel elle est en lien comme pour statuer sur une action tendant à obtenir la requalification d'une telle relation commerciale en un contrat de travail. Dans le cadre de ces litiges, il peut être amené à prendre en compte la charte et l'éventuel respect par la plateforme ou le travailleur des dispositions des 1° à 8° de l'article L. 7342-9* » (paragr. 32).

Dans ces conditions, il a estimé qu'« *en confiant au juge judiciaire la compétence pour connaître de tout litige concernant la conformité de la charte aux dispositions du titre IV du livre III de la septième partie du code du travail ou relatif à son homologation, le législateur a procédé à un aménagement précis et limité des règles habituelles de compétence afin, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les contentieux mettant en jeu la charte au sein de l'ordre judiciaire* » (paragr. 33).

Après avoir écarté les autres griefs soulevés, le Conseil constitutionnel a validé le reste des dispositions contestées de l'article 44 de la loi déferée.

⁸ Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 24.

⁹ Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 43.

¹⁰ Décision n° 2019-807 QPC du 4 octobre 2019, *M. Lamin J. (Compétence du juge administratif en cas de contestation de l'arrêté de maintien en rétention faisant suite à une demande d'asile formulée en rétention)*, paragr. 11.

II. – Les objectifs et mesures en faveur de la décarbonation des transports terrestres (articles 73 et 95)

L'article 73 de la loi déférée au Conseil constitutionnel fixait à l'État l'objectif d'atteindre la décarbonation complète du secteur des transports terrestres d'ici à 2050. Il assignait également à la France des objectifs intermédiaires, en 2040 et en 2030, pour, respectivement, la fin de la vente de véhicules neufs utilisant de l'énergie fossile et la hausse des ventes de véhicules à faible ou très faible émission de carbone.

L'article 95 habilitait notamment le Gouvernement à adopter, par ordonnance de l'article 38 de la Constitution, les dispositions de nature législative nécessaires pour réformer certaines règles de recherche, constatation et sanction des infractions aux règles nationales et européennes en matière de mise sur le marché de véhicules à moteur et de leurs composants.

Ces deux articles étaient contestés par les députés requérants sur le fondement du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé prévu par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement. Les députés faisaient valoir que les mesures de lutte contre la pollution de l'air envisagées par ces dispositions n'étaient pas assez exigeantes ou ambitieuses, ce qui conduisait, selon eux, à priver de garanties légales l'exigence précitée.

Dans sa réponse, le Conseil constitutionnel a distingué ces deux articles selon leur objet, programmatique dans le cas de l'article 73 et d'habilitation dans celui de l'article 95.

A. – Les dispositions programmatiques de l'article 73

1. – La jurisprudence constitutionnelle applicable

* À la différence des lois ordinaires, les lois de programmation n'ont pas de portée normative. Dans la mesure où elles se bornent à fixer des objectifs à atteindre, sans lier ni le Gouvernement ni le législateur, elles ne présentent pas le même risque de mise en cause d'une exigence constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé à propos de dispositions fixant des objectifs à l'État en matière de politique énergétique que : « *aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : "Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État" ; que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déférée, y compris son vingt-neuvième alinéa, qui fixent des objectifs à l'action de l'État dans le domaine énergétique appartiennent à cette catégorie ; qu'il s'ensuit que le grief tiré d'un défaut de portée normative ne peut être utilement*

soulevé à leur rencontre ; que ne sauraient davantage être invoqués les griefs tirés de ce que ces dispositions portent atteinte au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre, aux articles 3 et 6 de la Charte de l'environnement et à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi »¹¹.

Il se déduit de cette décision, en premier lieu, qu'une loi ordinaire peut comporter des dispositions relevant de la catégorie des lois de programmation et que le Conseil constitutionnel n'est pas lié, dans son appréciation, par la qualification retenue par le législateur dans le titre de sa loi. En second lieu, ces dispositions n'ayant pas de portée normative, le Conseil refusait, jusqu'à présent, de connaître des griefs tirés de la méconnaissance d'exigences constitutionnelles de fond invoqués à leur rencontre.

Toute disposition fixant une limite temporelle n'est pas, pour autant, une disposition de programmation. Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que des dispositions précisant qu'« À partir de 2030, les bâtiments privés résidentiels doivent faire l'objet d'une rénovation énergétique à l'occasion d'une mutation, selon leur niveau de performance énergétique, sous réserve de la mise à disposition des outils financiers adéquats. – Un décret en Conseil d'État précise le calendrier progressif d'application de cette obligation en fonction de la performance énergétique, étalé jusqu'en 2050 » ne se bornaient pas à déterminer un objectif à l'action de l'État, mais fixaient une obligation de rénovation énergétique des bâtiments privés résidentiels, « à l'occasion d'une mutation », applicable à partir de 2030. Ce faisant, il a considéré que ces dispositions n'avaient pas le caractère de loi de programmation et que les griefs tirés de la méconnaissance du droit de propriété étaient invocables à leur rencontre¹².

* Le Conseil constitutionnel reconnaît la pleine valeur constitutionnelle de l'ensemble de la Charte de l'environnement de 2004. Dès sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 portant sur la loi relative aux organismes génétiquement modifiés, il a affirmé, dans deux considérants distincts, que « l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle »¹³. Il reconnaît dès lors comme opérants les griefs tirés de la méconnaissance des droits et libertés consacrés par la Charte.

¹¹ Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, cons. 12.

¹² Même décision, cons. 14 et 18.

¹³ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 18 et 49. La valeur constitutionnelle de l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement est rappelée dans plusieurs décisions, en particulier : décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 79 et décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017, *Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autres part*, cons. 55.

Il en a notamment jugé ainsi, récemment, pour le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré défini à l'article 1^{er} de cette charte (décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018¹⁴), lequel était invoqué pour contrôler des dispositions modifiant certains articles du code de l'urbanisme relatifs à des règles de construction applicables dans les zones littorales.

2. – L'application à l'espèce

Faisant évoluer sa jurisprudence relative aux lois de programmation, le Conseil constitutionnel a, dans une formulation de principe, indiqué que les objectifs assignés par la loi à l'action de l'État ne sauraient contrevenir à l'exigence constitutionnelle qui découle de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement (paragr. 36 de la décision commentée).

Ce faisant, il a abandonné sa jurisprudence antérieure qui regardait comme inopérante toute contestation au fond d'une disposition programmatique. Le Conseil a donc considéré que le fait qu'une telle disposition n'ait pas de portée normative, au sens où elle ne lie pas l'action de l'État, ne l'autorise pas, pour autant, à fixer à l'État des objectifs qui seraient contraires à une exigence constitutionnelle.

Toutefois, le contrôle auquel procède le Conseil constitutionnel en cette matière est nécessairement limité. À ce titre, le Conseil a rappelé qu'il ne dispose pas « *d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* » et 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* » (même paragr.). Son contrôle est donc un contrôle de l'absence d'inadéquation manifeste des objectifs assignés à l'action de l'État pour la mise en œuvre de l'exigence constitutionnelle qu'ils poursuivent.

Cette jurisprudence trouve un écho dans la position des formations consultatives du Conseil d'État. Ce dernier considère en effet lui aussi que le caractère non normatif des objectifs programmatiques ne les dispense pas du respect des normes et principes de valeur constitutionnelle. Saisi de la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019, il a ainsi considéré que « *Bien que dépourvus de caractère normatif, les nouveaux objectifs fixés par le projet de loi d'actualisation dont le Conseil d'État était saisi ne sauraient pour autant méconnaître des normes et principes constitutionnels, ni s'avérer incompatibles avec les traités ou accords*

¹⁴ Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, paragr. 4 et suivants.

internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce »¹⁵.

En l'espèce, appliquant ce nouveau contrôle au regard de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel a jugé que l'objectif d'atteindre la décarbonation complète du secteur des transports terrestres d'ici à 2050 n'était pas manifestement inadéquat aux exigences de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement (paragr. 37).

Il a rejeté le grief des requérants sur ce point, sans pour autant se prononcer, de manière plus générale, sur la conformité à la Constitution des dispositions de l'article 73 (même paragr.).

B. – L'habilitation à légiférer par ordonnance de l'article 95

Le contrôle par le Conseil constitutionnel des dispositions habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, les mesures relevant de la compétence du législateur rend compte des spécificités de la procédure prévue à l'article 38 de la Constitution.

En effet, d'une part, le Conseil constitutionnel juge que, « *Si [le premier alinéa de l'article 38 de la Constitution] fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, elle n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation »¹⁶. Le contrôle du Conseil constitutionnel porte ainsi principalement sur le principe même du dispositif envisagé, dont rendent compte les finalités poursuivies, ou sur le caractère suffisamment précis du champ retenu ou des finalités énumérées. Les censures, en cette matière, sont donc rares¹⁷.*

D'autre part, le Conseil juge inopérant, à propos d'une habilitation de l'article 38, les griefs tirés de la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence : des dispositions d'habilitation législative ne peuvent donc être contestées « *en tant*

¹⁵ CE, *Avis sur projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense*, 13 mai 2015, paragr. 7 (<https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publics/programmation-militaire>).

¹⁶ Décision n° 2017-751 DC du 7 septembre 2017, *Loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*, paragr. 2.

¹⁷ Cf. décision n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, paragr. 88, et décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, paragr. 13 et 14.

qu'elles ne prévoiraient pas » quelque chose¹⁸. En effet, il serait paradoxal qu'on puisse reprocher au législateur, au nom du respect de sa compétence, de ne pas s'être suffisamment désinvesti de celle-ci au profit du Gouvernement.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a fait une pleine application de cette jurisprudence et il a jugé inopérant le grief selon lequel, faute de prévoir des mesures de nature législative plus contraignantes afin de garantir le respect de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, les dispositions de l'article 95 étaient entachées d'incompétence négative (paragr. 38).

Comme pour l'article 73, le Conseil s'est borné à écarter le grief sans se prononcer, de manière plus générale, sur la conformité à la Constitution de l'article 95.

III. – Les dispositions relatives à certaines habilitations à légiférer par ordonnance

A. – Les dispositions habilitant le Gouvernement à procéder à des expérimentations par voie d'ordonnance

Plusieurs dispositions de la loi déferée habilitaient le Gouvernement à procéder à des expérimentations par voie d'ordonnance. Deux d'entre elles ont justifié une censure sur le fondement du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution, en raison des carences affectant l'habilitation qu'elles prévoyaient.

L'article 33 habilitait le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois, « toute mesure à caractère expérimental relevant du domaine de la loi, dans les conditions prévues à l'article 37-1 de la Constitution, visant à tester dans les territoires peu denses, afin de réduire les fractures territoriales et sociales, des solutions nouvelles de transport routier de personnes ».

Le paragraphe II de l'article 83 procédait de même s'agissant de « toutes mesures à caractère expérimental relevant du domaine de la loi, dans les conditions prévues à l'article 37-1 de la Constitution, permettant d'expérimenter, pendant une durée ne dépassant pas cinq ans, des modalités particulières à certaines régions selon lesquelles, à leur demande, les employeurs de leur territoire prennent en charge une partie des frais de transport » personnel des salariés.

¹⁸ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 51, 55, 78 et 367 et décision n° 2017-751 DC du 7 septembre 2017, *Loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*, paragr. 15.

Si le principe même du recours à une expérimentation par voie d'ordonnance n'était pas en cause ici¹⁹, la précision de la norme d'habilitation posait problème, en revanche, au regard des exigences découlant de l'article 38 de la Constitution.

Après avoir rappelé que « *cette disposition fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention* » (paragr. 47), le Conseil constitutionnel a considéré que, dans l'un et l'autre cas, le législateur avait permis au Gouvernement de prendre des mesures à caractère expérimental sans définir de manière suffisamment précise le domaine et les finalités de ces mesures (paragr. 48). En effet, il ne s'agissait de préciser, par voie d'ordonnance, certaines modalités particulières d'une expérimentation dont les éléments constitutifs auraient été suffisamment définis. Il s'agissait, au contraire, de confier au pouvoir réglementaire le soin de définir, dans un cas, « *toute mesure à caractère expérimental* » visant à tester « *des solutions nouvelles de transport routier de personnes* » répondant à l'objectif, général, de réduction des fractures territoriales et sociales et, dans l'autre cas, à expérimenter toutes sortes de solutions de prise en charge, par les employeurs, des frais de transports de leurs salariés, ces solutions étant susceptibles de varier d'une région à l'autre.

Ce faisant, le Conseil a rappelé cette exigence de précision, qui l'avait déjà conduit récemment à censurer deux habilitations fondées sur l'article 38 de la Constitution²⁰.

Par conséquent, il a déclaré contraires à la Constitution l'article 33 et le paragraphe II de l'article 83 de la loi déferée.

B. – Les dispositions habilitant le Gouvernement à généraliser des expérimentations par voie d'ordonnance

Deux autres dispositions de la loi déferée procédaient à une utilisation originale de la procédure de l'article 38 de la Constitution, en habilitant le Gouvernement à généraliser par voie d'ordonnance des mesures qui étaient en cours d'expérimentation ou en voie de l'être seulement.

Le paragraphe IX de l'article 98 habilitait le Gouvernement à généraliser, par voie d'ordonnance, le dispositif d'attribution électronique des places d'examen du

¹⁹ Aux termes de l'article 37-1 de la Constitution, « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

²⁰ Cf. décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, paragr. 13 et 14 et décision n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, paragr. 88.

permis de conduire expérimenté en application du paragraphe VIII de ce même article, au regard de l'évaluation de cette expérimentation.

Le paragraphe V de l'article 113 habilitait quant à lui le Gouvernement à généraliser, le cas échéant en l'adaptant, le dispositif de caméras individuelles des agents des services de sécurité de la société nationale des chemins de fer français (SNCF) et de la régie autonome des transports parisiens (RATP), expérimenté en application de l'article 2 de la loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs. Le paragraphe IV du même article prévoyait, dans le même temps, que cette expérimentation était prolongée jusqu'au 1^{er} janvier 2022 et qu'un bilan de sa mise en œuvre devait intervenir d'ici 2021, afin d'évaluer l'opportunité du maintien de cette mesure.

Ces deux dispositions présentaient donc la particularité d'habiliter le Gouvernement à généraliser des expérimentations alors même que, au moment où le législateur décide de cette habilitation, il n'est pas en mesure d'apprécier l'opportunité de cette généralisation dans la mesure où l'expérimentation n'a pas encore été mise en œuvre ou n'est pas achevée. Cette manière de procéder, partiellement à l'aveugle, posait difficulté au regard des exigences découlant de l'article 38 de la Constitution et de celles spécifiquement prévues en matière d'expérimentation par son article 37-1.

En effet, de manière inédite, le Conseil constitutionnel a posé en principe qu'« *Il résulte de la combinaison des dispositions 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* » (paragr. 53).

Le Conseil a ainsi entendu rappeler qu'une expérimentation législative n'a de sens que si le législateur prend en compte les résultats de celle-ci pour décider ou non de sa généralisation. C'est pourquoi une telle décision ne peut intervenir si le législateur n'a, par principe, pas connaissance des résultats de cette expérimentation ou s'il n'a pas déjà déterminé sous quelles conditions il accepterait sa généralisation. En outre, au regard des exigences propres à l'article 38 de la Constitution, en habilitant le Gouvernement à procéder à la généralisation d'une expérimentation qu'il n'a pas lui-même évalué ou dont il n'a pas fixé les critères du succès, le législateur procède à une habilitation à l'aveugle, ce qui est peu compatible avec l'exigence de précision des finalités de l'habilitation.

Faisant application aux dispositions en cause de cette nouvelle exigence, qui résulte de la combinaison des articles 37-1 et 38 de la Constitution, il a relevé qu'elles portaient sur des expérimentations qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une évaluation et qu'elles ne déterminaient pas non plus les conditions auxquelles la généralisation envisagée pouvait avoir lieu. Le Conseil a donc déclaré contraires à la Constitution le paragraphe IX de l'article 98 et le paragraphe V de l'article 113 de la loi déferée (paragr. 54).

IV. – Le contrôle des « cavaliers législatifs »

Conformément à sa jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel a examiné d'office la question de la place de certaines dispositions introduites dans la loi déferée par voie d'amendement, afin de s'assurer du respect de l'interdiction des « *cavaliers législatifs* » résultant de l'article 45 de la Constitution.

Le Conseil a toutefois saisi l'occasion donnée par la décision commentée pour innover à la fois dans la formalisation et la motivation du contrôle des cavaliers, à travers une explicitation accrue du raisonnement traditionnellement suivi en la matière.

* Après avoir rappelé les dispositions de cet article, il a pour la première fois précisé, en préambule du contrôle qu'il opère sur ce fondement, qu'« *Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles* » (paragr. 55).

Cette affirmation répond à une volonté du Conseil de rendre plus explicite la portée de ses décisions quant au contrôle des cavaliers qu'il censure, afin de bien marquer la différence entre ce contrôle et celui qu'il effectue, « *au fond* », s'agissant des dispositions soumises à son examen dans le cadre des lois non encore promulguées. Elle n'emporte aucune autre incidence sur le contrôle proprement dit des dispositions en cause. Ainsi, lorsque le Conseil censure une disposition comme adoptée selon une procédure législative contraire à la Constitution, cela ne signifie évidemment pas qu'il considérerait comme inconstitutionnelle la même mesure adoptée selon une procédure régulière.

* De manière inédite également, le Conseil constitutionnel a rappelé, de manière synthétique, le périmètre initial du projet de loi (paragr. 56 et 57), avant de faire apparaître, pour chacune des dispositions censurées, pourquoi elle devait être regardée comme dénuée de lien direct ou même indirect avec celui-ci.

Si la délimitation du périmètre initial du projet de loi n'est pas totalement novatrice dans les décisions du Conseil²¹, celui-ci avait jusqu'alors pris soin d'y procéder en début de décision, et non au stade du contrôle des cavaliers, comme dans la décision commentée. Présentée à ce stade, cette délimitation permet de rappeler que c'est au regard de ce périmètre initial que le Conseil constitutionnel détermine si des dispositions ont été introduites en première lecture en violation de l'article 45 de la Constitution. En l'espèce, ce périmètre résultait à la fois du projet de loi déposé le 26 novembre 2018 sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie, mais aussi de la lettre rectificative déposée le 20 février 2019, laquelle a la même portée juridique qu'un projet de loi, ainsi que l'a déjà jugé le Conseil constitutionnel²².

En l'occurrence, le Conseil constitutionnel a censuré d'office, comme n'ayant pas leur place dans la loi déferée, les articles 7, 49, 104, 109 et 110. Il a systématiquement précisé, pour chacun de ces articles, leur objet et les dispositions initiales du projet de loi avec lesquelles il aurait pu être excipé d'un lien, même indirect (paragr. 58 à 62). Ces dispositions citées sont celles ayant été mises en avant par le Gouvernement pour justifier, dans ses observations transmises au Conseil constitutionnel, l'absence de caractère cavalier de ces dispositions. Sur ce point, il convient de signaler que ces observations (ainsi que, le cas échéant, celles relatives au respect de la règle dite de « l'entonnoir ») sont désormais rendues publiques sur le site internet du Conseil à l'appui de sa décision (*cf.* rubrique « *Fiche relative à l'article 45* » dans la colonne en marge du texte de la décision).

²¹ Le Conseil avait déjà pris soin de procéder, à quelques reprises, en début de décision, à une délimitation du contenu du texte initial, afin de mieux en distinguer les ajouts faits par amendement. Peuvent être citées en ce sens les décisions n^{os} 2011-629 DC et 2011-640 DC, le commentaire de cette dernière rappelant que « *C'est bien le contenu même du projet ou de la proposition initial qui est pris en compte ; l'exposé des motifs ou le titre du projet ou de la proposition, s'ils constituent des indices, ne constituent que des indices du contenu matériel des dispositions* ».

²² Une « *lettre rectificative signée du Premier ministre constitue, non un amendement apporté par le Gouvernement à un projet de loi sur le fondement du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, mais la mise en œuvre du pouvoir d'initiative des lois que le Premier ministre tient du premier alinéa de l'article 39 de la Constitution* » (décision n^o 2000-433 DC du 27 juillet 2000, *Loi modifiant la loi n^o 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 3).