

## Commentaire

### 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)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 18 mars 2013 par le Conseil d'État (décision n° 361866 du 18 mars 2013) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le Syndicat français de l'industrie cimentière et la Fédération de l'industrie du béton, portant sur le paragraphe V de l'article L. 224-1 du code de l'environnement (c. envir.).

Dans sa décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

#### I – Les dispositions contestées

##### A. – Historique

1. – Le paragraphe V de l'article L. 224-1 du c. envir. est issu du dixième alinéa de l'article 21 de la loi n° 96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie aux termes duquel : « *Pour répondre aux objectifs de la présente loi, un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles devront comporter une quantité minimale de matériaux en bois avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000* »<sup>1</sup>.

L'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du c. envir.<sup>2</sup> a abrogé les dispositions de l'article 21 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 et les a codifiées dans le code de l'environnement. Le paragraphe V de l'article L. 224-1 reprend en substance les dispositions du dixième alinéa de l'article 21 de la loi n° 96-1236 précitée. Il prévoit que « *pour répondre aux objectifs du présent titre, un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois* ». Si l'article L. 224-1 du c. envir. a

<sup>1</sup> Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

<sup>2</sup> Art. 5, I, 40°, de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement.

été modifié plusieurs fois<sup>3</sup>, notamment par la loi Grenelle<sup>4</sup>, en revanche, les dispositions de son paragraphe V sont demeurées inchangées et n'avaient jamais été déferées au Conseil constitutionnel.

Les objectifs du titre II (« *Air et atmosphère* ») visés par le paragraphe V de l'article L. 224-1 du c. envir. sont définis par l'article L. 220-1 du même code : il s'agit dans le cadre d'« *une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* »<sup>5</sup> de « *prévenir, (...) surveiller, (...) réduire ou (...) supprimer les pollutions atmosphériques, (...) préserver la qualité de l'air et, à ces fins, (...) économiser et (...) utiliser rationnellement l'énergie* »<sup>6</sup>.

Par la signature, le 28 mars 2001, de l'accord cadre *Bois-Construction-Environnement*, l'État et les principales organisations professionnelles participant à l'acte de construire se sont engagés à « *augmenter de façon significative l'usage du bois dans les projets de construction afin de participer à la lutte contre l'effet de serre. (...) La charte reconnaît que le bois est un matériau présentant un intérêt certain pour l'environnement dont les potentialités sont sous-exploitées : la forêt constitue une part essentielle de notre écosystème et le bois est un matériau renouvelable sans consommation d'énergie produite par l'homme. Enfin, stockant du carbone, il joue un rôle important de régulateur du taux de gaz carbonique (CO<sub>2</sub>) dans l'atmosphère et contribue à limiter l'effet de serre. Les signataires s'engagent à accroître de 25 % la part du bois dans la construction d'ici 2010* »<sup>7</sup>.

**2.** – Fixant les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois en vertu des dispositions du paragraphe V de l'article L. 224-1 du c. envir., le décret n° 2005-1647 du 26 décembre 2005<sup>8</sup> prévoyait que le volume de bois incorporé dans les constructions s'appliquait aux constructions de bâtiments neufs<sup>9</sup> et ne pouvait « *être inférieur à 2 décimètres cubes par mètre carré de surface hors œuvre* »<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Art. 27, IV et V, de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique et art. 8, I, de la loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

<sup>4</sup> Art. 79 et 180, II, de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>5</sup> Alinéa 1<sup>er</sup> de l'art. L. 220-1 du c. envir.

<sup>6</sup> Alinéa 2 de l'art. L. 220-1 du c. envir.

<sup>7</sup> Communiqué de presse, « Signature de la charte "bois-construction-environnement". Vers une augmentation de l'usage du bois dans la construction pour lutter contre l'effet de serre », 28 mars 2001, [en ligne]. Disponible sur [<http://agriculture.gouv.fr/signature-de-la-charte-bois>]. L'accord-cadre est quant à lui disponible sur [[http://www.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN\\_accord\\_cadre\\_bois\\_construction\\_mars\\_2001.pdf](http://www.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN_accord_cadre_bois_construction_mars_2001.pdf)].

<sup>8</sup> Décret n° 2005-1647 du 26 décembre 2005 relatif à l'utilisation des matériaux en bois dans certaines constructions.

<sup>9</sup> « (...) À l'exclusion de ceux pour lesquels le maître d'ouvrage justifie de l'incompatibilité de l'utilisation de matériaux en bois avec le respect des exigences réglementaires de sécurité ou de santé ou avec une fonction du bâtiment » : art. 1<sup>er</sup> du décret n° 2005-1647 du 26 décembre 2005, préc.

<sup>10</sup> Art. 2 du décret n° 2005-1647 du 26 décembre 2005, préc.

Ce décret a été abrogé par l'article 3 du décret n° 2010-273 du 15 mars 2010 relatif à l'utilisation du bois dans certaines constructions. Adopté dans le contexte du Grenelle de l'environnement, ce décret augmente considérablement les quantités de bois requises. Le premier alinéa de son article 2 précise que *« la quantité de bois incorporé dans une construction est mesurée par le volume du bois mis en œuvre rapporté à la surface hors œuvre nette (SHON) de cette construction. Dans le cas d'un bâtiment à usage dominant de garage ou de parking ou d'un bâtiment agricole, la surface hors œuvre nette est remplacée par la surface hors œuvre brute (SHOB) »*.

En vertu des alinéas 2 à 8 de l'article 2 de ce même décret, la quantité de bois devant être incorporée varie en fonction, d'une part, de la date de dépôt de la demande d'autorisation de construire ou de la déclaration préalable et, d'autre part, de la nature de la construction considérée.

*« I. • Pour les bâtiments dont la demande d'autorisation de construire ou la déclaration préalable est déposée entre le 1<sup>er</sup> décembre 2010 et le 30 novembre 2011, cette quantité ne peut être inférieure à :*

*« a) 20 décimètres cubes par mètre carré de surface hors œuvre pour un immeuble à usage d'habitation ne comportant pas plus de deux logements destinés au même maître d'ouvrage ; toutefois, les bâtiments dont la charpente de toiture est réalisée en majorité dans des matériaux autres que le bois, ou n'ayant pas de charpente de toiture, relèvent du c ;*

*« b) 3 décimètres cubes par mètre carré de surface hors œuvre pour un bâtiment à usage industriel, de stockage ou de service de transport ;*

*« c) 7 décimètres cubes par mètre carré de surface hors œuvre pour tout autre bâtiment.*

*« II. • Pour les bâtiments dont la demande d'autorisation de construire ou la déclaration préalable est déposée à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2011, cette quantité ne peut être inférieure à :*

*« a) 35 décimètres cubes par mètre carré de surface hors œuvre pour un immeuble à usage d'habitation ne comportant pas plus de deux logements destinés au même maître d'ouvrage ; toutefois, les bâtiments dont la charpente de toiture est réalisée en majorité dans des matériaux autres que le bois, ou n'ayant pas de charpente de toiture, relèvent du c ;*

*« b) 5 décimètres cubes par mètre carré de surface hors œuvre pour un bâtiment à usage industriel, de stockage ou de service de transport ;*

*« c) 10 décimètres cubes par mètre carré de surface hors œuvre pour tout autre bâtiment ».*

En vertu du dernier alinéa de ce même article, *« le calcul du volume de bois incorporé dans une construction est effectué, dans des conditions fixées par*

*arrêté du ministre chargé de la construction, soit au moyen d'une méthode forfaitaire utilisant des ratios par type d'ouvrage ou de produit incorporé dans un bâtiment, soit à partir des caractéristiques volumétriques réelles des produits contenant du bois* ». Un arrêté en date du 13 septembre 2010 fixe la méthode de calcul du volume de bois incorporé dans certaines constructions<sup>11</sup>.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

**1.** – Le Syndicat français de l'industrie cimentière et la Fédération de l'industrie du béton ont demandé au Premier ministre d'abroger le décret précité du 15 mars 2010 pris au visa et sur le fondement du paragraphe V de l'article L. 224-1 du c. envir. À l'occasion de leur requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret et de la décision implicite de rejet née du silence gardé par le Premier ministre sur leur demande, le Syndicat français de l'industrie cimentière et la Fédération de l'industrie du béton ont demandé au Conseil d'État de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité suivante : « *Les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 224-1 du code de l'environnement, qui renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois pour répondre aux objectifs d'économie et d'utilisation rationnelle de l'énergie sont-elles contraires aux droits et libertés que la Constitution garantit, en particulier, l'article 7 de la Charte de l'environnement et l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ?* ». Par une décision en date du 18 mars 2013, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité des dispositions du paragraphe V de l'article L. 224-1 du c. envir aux droits et libertés que la Constitution garantit.

**2.** – Les requérants soutenaient que les dispositions du paragraphe V de l'article L. 224-1 du c. envir. étaient contraires à l'article 7 de la Charte de l'environnement et à l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Selon eux, en adoptant les dispositions du paragraphe V de l'article L. 224-1 du c. envir., sans prévoir une participation du public, le législateur a méconnu le droit de participation du public constitutionnellement garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Les requérants soutenaient également qu'en habilitant le pouvoir réglementaire à fixer les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois, sans aucune limitation

---

<sup>11</sup> Arrêté du 13 septembre 2010 fixant la méthode de calcul du volume de bois incorporé dans certaines constructions.

notamment quant à la détermination du niveau du taux minimum de bois à incorporer, le législateur a méconnu la liberté d'entreprendre.

Ainsi, l'argumentation des requérants présentait une alternative : soit la mesure en cause devait être regardée comme relative à une décision publique ayant une incidence sur l'environnement et, dans ce cas, il convenait de la déclarer contraire à la Constitution en raison de l'absence de toute disposition prévoyant la participation du public à son élaboration, soit, à défaut, l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre n'était pas justifiée par un motif d'intérêt général, ce qui devait conduire également à sa censure.

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de participation du public**

#### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

L'article 7 de la Charte de l'environnement dispose : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Dans le cadre des QPC, le Conseil a déjà statué à sept reprises sur le principe de participation du public reconnu par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

– Dans sa décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, le Conseil constitutionnel a, d'une part, jugé que les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement figuraient au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et qu'il incombait au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ; d'autre part, le Conseil a censuré des dispositions relatives à la publication des projets de décret de nomenclature pour les installations autorisées ou déclarées qui n'assuraient pas la mise en œuvre du principe de participation du public<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement (Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement)*, cons. 6, 7 et 8.

Selon un raisonnement identique, le Conseil constitutionnel a successivement censuré des dispositions législatives :

– qui prévoyaient que les projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises à autorisation font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012)<sup>13</sup> ;

– relatives à la délivrance des dérogations aux interdictions de toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu (décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012). Dans cette décision, il a considéré que le principe de participation du public pouvait s'appliquer à des décisions individuelles et non uniquement des décisions réglementaires<sup>14</sup> ;

– qui permettaient à l'autorité réglementaire de déterminer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion et d'y établir des programmes d'actions (décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012)<sup>15</sup> ;

– relatives au classement et au déclassement de monuments naturels ou de sites (décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012)<sup>16</sup>. En outre, par cette décision, le Conseil constitutionnel a considéré que l'article 7 de la Charte était applicable à des dispositions législatives antérieures à la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 ;

– relatives aux modalités générales de participation du public qui limitent celle-ci aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, alors que des « *décisions non réglementaires peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement* » (décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012)<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement (Projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation)*, cons. 7 et 8.

<sup>14</sup> Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, *Union départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres (Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public)*, cons. 5 et 6.

<sup>15</sup> Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère (Délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable et principe de participation du public)*, cons. 5 et 7.

<sup>16</sup> Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, cons. 25 à 27.

<sup>17</sup> Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre (Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, cons. 14 à 18. À la suite de cette décision du Conseil, la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de

À l'inverse, le Conseil constitutionnel a jugé que les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement n'étaient pas applicables à des dispositions législatives relatives à :

– l'autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité (décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012)<sup>18</sup> ;

– l'autorisation préalable à l'installation des dispositifs de publicité lumineuse (même décision n° 2012-282 QPC). Il a en effet considéré que chaque décision d'autorisation d'installation de ces enseignes n'avait pas, en elle-même, une incidence significative sur l'environnement ;

– des dispositions relatives aux autorisations préalables aux travaux de recherches minières pour le nickel, le chrome et le cobalt en Nouvelle-Calédonie (décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013)<sup>19</sup>. Le Conseil a précisé que sa décision était prise « *en l'état des techniques mises en œuvre* », ce qui renvoie à certains procédés actuels de forage ou de recherche, et « *compte tenu de la nature des substances minérales recherchées* ».

## 2. – L'application à l'espèce

En vertu de la décision n° 2012-283 QPC précitée, les requérants étaient fondés à invoquer le grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte à l'encontre du paragraphe V de l'article L. 224-1 du c. envir.

Comme dans ses précédentes décisions, le Conseil constitutionnel a rappelé son considérant de principe sur l'incompétence négative, tel que précisé dans sa décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012<sup>20</sup> (cons. 4), et son considérant de principe sur l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>21</sup> (cons. 5).

Dès lors, il appartenait au Conseil de se demander si la décision réglementaire à laquelle renvoie le paragraphe V de l'article L. 224-1 du c. envir. était ou non une décision publique « *ayant une incidence sur l'environnement* » entrant dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

---

participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a notamment modifié l'article L. 120-1 du code de l'environnement désormais applicable aux décisions autres qu'individuelles, des autorités de l'État et de ses établissements publics. Les décisions visées sont celles « *ayant une incidence sur l'environnement* » et non plus celles ayant « *une incidence directe et significative sur l'environnement* ».

<sup>18</sup> Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précitée, cons. 19 à 21.

<sup>19</sup> Décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013, Association « Ensemble pour la planète » (Nouvelle-Calédonie - Autorisations de travaux de recherches minières), cons. 11.

<sup>20</sup> Décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, Fédération de l'énergie et des mines – Force Ouvrière FNEM FO (Régimes spéciaux de sécurité sociale), cons. 3.

<sup>21</sup> Décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013, préc., cons. 7.

La question de savoir si la décision à laquelle renvoie le paragraphe V de l'article L. 224-1 du c. envir. était ou non une décision publique ne faisait pas de difficulté. C'est incontestablement une décision publique puisqu'il s'agit d'un décret en Conseil d'État. En revanche, le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur n'était pas tenu de soumettre cette décision au principe de participation du public.

Pour ce faire, le Conseil a d'abord rappelé que pour répondre aux objectifs du titre II du livre II de la partie législative de ce même code, un décret en Conseil d'État fixait les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois. Il a relevé que ces objectifs étaient définis par le premier alinéa de l'article L. 220-1 du même code en vertu duquel « *l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* ». Cet article précise en son second alinéa que « *cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie* » (cons. 6).

Le Conseil a ensuite rappelé que « *par les dispositions contestées le législateur a entendu permettre l'adoption de normes techniques dans le bâtiment destinées à imposer l'utilisation de bois dans les constructions nouvelles, afin de favoriser une augmentation de la production de bois dont il est attendu une amélioration de la lutte contre la pollution atmosphérique* ». Le Conseil a jugé que « *l'exigence de telles normes techniques n'est, en elle-même, susceptible de n'avoir qu'une incidence indirecte sur l'environnement* ». Il résulte de l'objet même de cette disposition que le lien entre l'introduction du bois dans les constructions nouvelles et le maintien et le développement de la forêt est à la fois indirect et incertain. En particulier, rien ne garantit que l'augmentation de la consommation de bois conduise à l'augmentation de la surface des forêts. Par suite, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de ce que le paragraphe V de l'article L. 224-1 du c. envir. méconnaîtrait les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement (cons. 7).



## B. – Le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d’entreprendre

### 1. – La jurisprudence constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel fonde la protection constitutionnelle de la liberté d’entreprendre sur l’article 4 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789.

– 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)<sup>22</sup>.

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 économique<sup>23</sup> et la liberté dans l’exercice de cette profession et de cette activité<sup>24</sup>. Au titre de cette seconde composante, le Conseil a reconnu la liberté d’embaucher en choisissant ses collaborateurs<sup>25</sup>, de licencier<sup>26</sup>, de fixer ses tarifs<sup>27</sup> ou de faire de la publicité commerciale<sup>28</sup>. 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* ».

– 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 contractuelle<sup>29</sup> ou de l’exercice du droit de propriété<sup>30</sup>.

<sup>22</sup> Voir notamment décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012, *Établissements Bargibant SA (Nouvelle-Calédonie- Validation- Monopole d’importation des viandes)*, cons. 6 et 8.

<sup>23</sup> Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l’initiative économique (Conditions d’exercice de certaines activités artisanales)*, cons. 3 à 8.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, cons. 22.

<sup>26</sup> Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 50.

<sup>27</sup> Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, cons. 21.

<sup>28</sup> Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, cons. 12 et 13 et n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l’alcoolisme*, cons. 13 et 14.

<sup>29</sup> Décision n° 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.

<sup>30</sup> Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 19 et 20.

S'agissant de la libre concurrence, elle est parfois liée au principe d'égalité devant la loi<sup>31</sup>, en particulier lorsqu'elle est en lien avec le principe d'égalité devant la commande publique<sup>32</sup>. Le Conseil reconnaît également la liberté de la concurrence comme un objectif d'intérêt général au côté de la liberté d'entreprendre<sup>33</sup>. Enfin, dans une 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'entreprendre<sup>34</sup>.

– Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les atteintes ou les limitations de la liberté d'entreprendre a subi une lente évolution allant 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* »<sup>35</sup>. Par la suite, le Conseil a jugé que cette liberté n'était « *ni générale ni absolue* »<sup>36</sup>. 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* »<sup>37</sup>.

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* »<sup>38</sup>.

<sup>31</sup> Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*, cons. 10.

<sup>32</sup> Décision n° 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.

<sup>33</sup> Décision n° 2010-102 QPC du 11 février 2011, *M. Pierre L. (Monopole des courtiers interprètes et conducteurs de navires)*, cons. 5.

<sup>34</sup> Décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012, préc., cons. 8.

<sup>35</sup> Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 16.

<sup>36</sup> Décision n° 82-141 DC, préc., cons. 12 et 13.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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, préc., cons. 6, et 2012-

Par conséquent, toute limitation de cette liberté doit être justifiée par une exigence constitutionnelle ou par un motif d'intérêt général.

Le contrôle opéré par le Conseil se limite le plus souvent à un contrôle de la disproportion manifeste<sup>39</sup>. Il reconnaît une large marge d'appréciation au législateur.

En matière de dispositions législatives relatives aux pratiques de concurrence, le Conseil constitutionnel met en balance la liberté d'entreprendre et l'objectif de préservation de l'ordre public économique<sup>40</sup>.

Lorsque la conciliation met en cause non 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 boissons<sup>41</sup>), l'ordre public et la protection de la santé (décision du 24 juin 2011 pour les exigences de qualification professionnelle nécessaires pour exercer certaines activités<sup>42</sup>) ; des motifs d'intérêt général (décision du 21 janvier 2011, en matière de fermeture hebdomadaire des établissements de commerce<sup>43</sup>) ou des droits sociaux résultant du Préambule de 1946 (décision du 5 août 2011 en matière de repos hebdomadaire<sup>44</sup>).

– Quatre 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*

---

280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*, cons. 8.

<sup>39</sup> Décisions n<sup>os</sup> 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, cons. 24 à 34 et 2001-455 DC, préc., cons. 50 et 54.

<sup>40</sup> Décisions n<sup>os</sup> 2011-126 QPC, préc., cons. 5, et 2012-280 QPC, préc., cons. 11.

<sup>41</sup> Décision n<sup>o</sup> 2011-132 QPC du 20 mai 2011, *M. Ion C. (Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons)*, cons. 7.

<sup>42</sup> Décision n<sup>o</sup> 2011-139 QPC, préc., cons. 8.

<sup>43</sup> Décision n<sup>o</sup> 2010-89 QPC du 21 janvier 2011, *Société Chaud Colatine (Arrêté de fermeture hebdomadaire de l'établissement)*, cons. 4.

<sup>44</sup> Décision n<sup>o</sup> 2011-157 QPC du 5 août 2011, *Société SOMODIA (Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle)*, cons. 6 à 8.

*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi* »<sup>45</sup> ;

– dans sa décision n° 2001-455 DC<sup>46</sup>, le Conseil a censuré la définition très restrictive du licenciement pour motif économique qu'entendait poser la loi de modernisation sociale ;

– plus récemment, la décision n° 2010-45 QPC<sup>47</sup> a censuré pour incompétence négative au regard de la liberté d'entreprendre et de la liberté de communication l'article L. 45 du 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* »<sup>48</sup>.

– 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* »<sup>49</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

La disposition législative contestée a pour effet d'introduire une obligation de faire (introduire une certaine quantité de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles) qui peut s'avérer très contraignante pour les constructeurs. À ce titre, elle habilite le pouvoir réglementaire à porter une atteinte réelle à la liberté d'entreprendre. Cette atteinte est toutefois justifiée par

<sup>45</sup> Décision n° 2000-436 DC, préc., cons. 20.

<sup>46</sup> Décision n° 2001-455 DC, préc., cons. 47 à 50.

<sup>47</sup> Décision n° 2010-45 QPC du 6 octobre 2010, *M. Mathieu P. (Noms de domaine Internet)*, cons. 6.

<sup>48</sup> Décision n° 2012-242 QPC, préc., cons. 10.

<sup>49</sup> Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, préc., cons. 11.

le législateur, dans le texte même de la disposition législative, par la volonté de « *répondre aux objectifs du présent titre* » du code de l'environnement, c'est-à-dire contribuer à lutter contre la pollution atmosphérique et à réduire la consommation d'énergie.

*A priori*, un motif d'intérêt général de ce type est susceptible de justifier une atteinte limitée à la liberté d'entreprendre. Toutefois, en l'espèce, ce motif invoqué par le législateur n'est pas en lien direct avec l'objet de la disposition législative. Le Conseil constitutionnel, ayant admis cette absence de lien pour considérer que la disposition législative ne suppose pas le respect des exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement, ne peut donc que maintenir cette même analyse pour le contrôle des exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789. Toutefois, la même analyse a pour effet de conduire dans ce second cas à une conclusion inverse en termes de constitutionnalité de la disposition.

Dans le prolongement d'une jurisprudence constante, tout en citant intégralement l'article 4 de la Déclaration de 1789, afin de montrer que l'atteinte à la liberté en cause excédait le champ de la liberté d'entreprendre tel qu'il est habituellement circonscrit, le Conseil a rappelé qu'il était 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 (cons. 9).

Il a relevé qu'en « *donnant compétence, de façon générale au Gouvernement pour fixer les conditions dans lesquelles "certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois" le paragraphe V de l'article L. 224-1 du code de l'environnement a porté aux exigences découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789, notamment à la liberté d'entreprendre, une atteinte qui n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi* » (cons. 10).

En définitive, par sa décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, le Conseil a donc déclaré le paragraphe V de l'article L. 224-1 du code de l'environnement contraire à la Constitution. Il a jugé que la déclaration d'inconstitutionnalité de ces dispositions prenait effet à compter de la publication de la décision et qu'elle était applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date.