

Décision n° 2017-750 DC

du 23 mars 2017

(Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre sous le n° 2017-750 DC, le 23 février 2017, par MM. Bruno RETAILLEAU, Pascal ALLIZARD, Gérard BAILLY, François BAROIN, Philippe BAS, Christophe BÉCHU, Jérôme BIGNON, Jean BIZET, François BONHOMME, Gilbert BOUCHET, François-Noël BUFFET, François CALVET, Christian CAMBON, Mme Agnès CANAYER, MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Jean-Noël CARDOUX, Jean-Claude CARLE, Mme Caroline CAYEUX, M. Gérard CÉSAR, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Daniel CHASSEING, Alain CHATILLON, François COMMEINHES, Gérard CORNU, Pierre CUYPERS, Philippe DALLIER, René DANESI, Mathieu DARNAUD, Mme Isabelle DEBRÉ, MM. Francis DELATTRE, Robert del PICCHIA, Gérard DÉRIOT, Mmes Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Marie-Hélène DES ESGAULX, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, MM. Éric DOLIGÉ, Philippe DOMINATI, Alain DUFAUT, Mme Nicole DURANTON, MM. Louis DUVERNOIS, Jean-Paul ÉMORINE, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Hubert FALCO, Michel FORISSIER, Alain FOUCHÉ, Bernard FOURNIER, Jean-Paul FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, M. Jacques GENEST, Mme Frédérique GERBAUD, M. Bruno GILLES, Mme Colette GIUDICELLI, MM. Alain GOURNAC, Jean-Pierre GRAND, Daniel GREMILLET, François GROSDIDIER, Jacques GROSPERRIN, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Alain HOUPERT, Benoît HURÉ, Jean-François HUSSON, Mme Corinne IMBERT, M. Alain JOYANDET, Mme Christiane KAMMERMANN, M. Roger KAROUTCHI, Mme Fabienne KELLER, MM. Guy-Dominique KENNEL, Marc LAMÉNIE, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Robert LAUFOAULU, Daniel LAURENT, Antoine LEFÈVRE, Jacques LEGENDRE, Dominique de LEGGE, Jean-Pierre LELEUX, Jean-Baptiste LEMOYNE, Jean-Claude LENOIR, Gérard LONGUET, Mme Vivette LOPEZ, MM. Michel

MAGRAS, Claude MALHURET, Didier MANDELLI, Alain MARC, Jean-François MAYET, Mmes Colette MÉLOT, Marie MERCIER, Brigitte MICOULEAU, M. Albéric de MONTGOLFIER, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Philippe NACHBAR, Louis NÈGRE, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Jackie PIERRE, François PILLET, Rémy POINTEREAU, Ladislas PONIATOWSKI, Hugues PORTELLI, Mme Sophie PRIMAS, MM. Jean-Pierre RAFFARIN, Henri de RAINCOURT, Michel RAISON, Jean-François RAPIN, Charles REVET, Mme Marie-France de ROSE, MM. Bernard SAUGEY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Bruno SIDO, André TRILLARD, Mme Catherine TROENDLÉ, MM. Michel VASPART, Alain VASSELLE, Hilarion VENDEGOU, Jean-Pierre VIAL et Jean-Pierre VOGEL, sénateurs.

Il a également été saisi le 23 février 2017, par MM. Christian JACOB, Bernard ACCOYER, Jean-Pierre BARBIER, Jacques-Alain BÉNISTI, Sylvain BERRIOS, Luc CHATEL, Gérard CHERPION, Guillaume CHEVROLLIER, Alain CHRÉTIEN, Éric CIOTTI, Philippe COCHET, François CORNUT-GENTILLE, Mme Marie-Christine DALLOZ, MM. Bernard DEBRÉ, Bernard DEFLESSELLES, Rémy DELATTE, Mme Sophie DION, MM. Julien DIVE, Jean-Pierre DOOR, Dominique DORD, Mme Virginie DUBY-MULLER, M. Daniel FASQUELLE, Mme Marie-Louise FORT, MM. Yves FOULON, Marc FRANCINA, Laurent FURST, Alain GEST, Daniel GIBBES, Franck GILARD, Charles-Ange GINESY, Philippe GOSSELIN, Jean-Claude GUIBAL, Michel HEINRICH, Michel HERBILLON, Patrick HETZEL, Philippe HOUILLON, Guénaél HUET, Denis JACQUAT, Christian KERT, Jacques KOSSOWSKI, Marc LAFFINEUR, Jean-François LAMOUR, Mme Laure de LA RAUDIÈRE, MM. Guillaume LARRIVÉ, Charles de LA VERPILLIÈRE, Mme Isabelle LE CALLENNEC, MM. Pierre LEQUILLER, Céleste LETT, Lionnel LUCA, Thierry MARIANI, Olivier MARLEIX, Alain MARSAUD, Philippe MARTIN, Patrice MARTIN-LALANDE, Alain MARTY, Jean-Claude MATHIS, Jean-Claude MIGNON, Alain MOYNE-BRESSAND, Bernard PERRUT, Jean-Frédéric POISSON, Mme Josette PONS, MM. Didier QUENTIN, Bernard REYNÈS, Mme Sophie ROHFRIETSCH, MM. Thierry SOLÈRE, Lionel TARDY, Guy TEISSIER, Jean-Marie TETART, Dominique TIAN, Mme Catherine VAUTRIN, MM. Patrice VERCHÈRE, Arnaud VIALA, Philippe VITEL et Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, députés.

Au vu des textes suivants :

– la Constitution ;

– l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

– le code civil ;

– le code de commerce ;

– les observations du Gouvernement, enregistrées le 14 mars 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre. Ils contestent la constitutionnalité de ses articles 1<sup>er</sup>, 2 et 4.

– Sur l’article 1<sup>er</sup> :

2. L’article 1<sup>er</sup> de la loi déferée insère dans le code de commerce un article L. 225-102-4. Son paragraphe I impose à certaines sociétés d’établir un « plan de vigilance » et de le mettre en œuvre de manière effective. Son paragraphe II sanctionne la méconnaissance des obligations instituées par le paragraphe I.

3. En vertu du paragraphe I sont soumises à l’obligation d’établir un plan de vigilance les sociétés ayant leur siège social en France et qui, à la clôture de deux exercices consécutifs, emploient au moins cinq mille salariés en leur sein et dans leurs filiales françaises, ou emploient au moins dix mille salariés en leur sein et dans leurs filiales françaises et étrangères. Le plan de vigilance comporte « les mesures de vigilance raisonnables propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l’environnement » résultant des activités de la société auteur du plan, des sociétés qu’elle contrôle, ainsi que des sous-traitants et fournisseurs avec lesquels ces sociétés entretiennent une relation commerciale établie. Ce plan, qui peut être élaboré en association avec les « parties prenantes de la société », et le compte rendu de sa mise

en œuvre effective sont publiés et inclus dans le rapport annuel de gestion. Un décret en Conseil d'État peut compléter les mesures de vigilance mentionnées ci-dessus et préciser les modalités d'élaboration et de mise en œuvre du plan de vigilance.

4. Le paragraphe II de l'article L. 225-102-4 du code de commerce prévoit qu'une société méconnaissant les obligations lui incombant en vertu du paragraphe I peut être enjointe de les respecter, après mise en demeure. Son dernier alinéa prévoit qu'elle peut également être condamnée au paiement d'une amende civile d'un montant maximal de dix millions d'euros.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :

5. Les sénateurs requérants soutiennent que les dispositions contestées méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines. D'une part, les éléments constitutifs du manquement sanctionné par le dernier alinéa du paragraphe II ne seraient pas précisément définis. En effet, le « référentiel normatif » au regard duquel doivent être appréciés les risques à identifier et les atteintes graves à prévenir serait imprécis. Les obligations résultant des mesures de vigilance énumérées aux 1° à 5° du paragraphe I ne seraient pas non plus suffisamment claires. Le législateur ne pouvait, enfin, habiliter le pouvoir réglementaire à « compléter » ces mesures de vigilance. D'autre part, la sanction ne serait pas suffisamment définie, faute pour le législateur d'avoir précisé si celle-ci s'applique pour chaque manquement ou une seule fois quel que soit le nombre de manquements. Les députés requérants formulent les mêmes griefs et soutiennent que les dispositions contestées méconnaissent les principes de nécessité et de proportionnalité des peines.

6. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». Les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

7. Par les dispositions contestées, le législateur, d'une part, a instauré une nouvelle obligation civile et, d'autre part, l'a assortie d'une sanction ayant le caractère d'une punition.

8. S'il est loisible au législateur de soumettre les sociétés entrant dans le champ d'application du paragraphe I de l'article L. 225-102-4 du code de commerce à différentes obligations ayant pour but de concourir au respect, par ces sociétés et leurs partenaires économiques, de différents droits et libertés, il lui revenait toutefois, dès lors qu'il assortissait les obligations qu'il posait d'une sanction ayant le caractère d'une punition, de définir celles-ci en termes suffisamment clairs et précis.

9. En premier lieu, les dispositions contestées imposent aux sociétés en cause d'établir et de mettre en œuvre, de manière effective, des « mesures de vigilance raisonnable » qui doivent en particulier prendre la forme d'« actions adaptées d'atténuation des risques ou de prévention des atteintes graves ».

10. En deuxième lieu, ces dernières mesures, sans autre précision du législateur et qu'un décret en Conseil d'État peut, au surplus, « compléter », sont destinées à identifier tous les risques et à prévenir toutes les atteintes graves envers l'ensemble des « droits humains » et des « libertés fondamentales » résultant des activités non seulement de la société à laquelle incombe l'obligation d'établir un plan mais également de celles de certains de ses partenaires économiques.

11. En troisième lieu, le périmètre des partenaires économiques de la société soumise à l'obligation d'établir un plan de vigilance délimité par les dispositions contestées inclut l'ensemble des sociétés contrôlées directement ou indirectement par cette société ainsi que tous les sous-traitants et les fournisseurs avec lesquels elles entretiennent une relation commerciale établie, quels que soient la nature des activités de ces entreprises, leurs effectifs, leur poids économique ou le lieu d'établissement de leurs activités.

12. En dernier lieu, le législateur n'a pas précisé si la sanction est encourue pour chaque manquement à l'obligation qu'il a définie ou une seule fois quel que soit le nombre de manquements.

13. Compte tenu de la généralité des termes qu'il a employés, du caractère large et indéterminé de la mention des « droits humains » et des « libertés fondamentales » et du périmètre des sociétés, entreprises et activités entrant dans le champ du plan de vigilance qu'il instituait, le législateur ne pouvait, sans méconnaître les exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et en dépit de l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi déferée, retenir que peut être soumise au

paiement d'une amende d'un montant pouvant atteindre dix millions d'euros la société qui aurait commis un manquement défini en des termes aussi insuffisamment clairs et précis.

14. Par conséquent, le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée est contraire à la Constitution. Il en va de même du troisième alinéa de l'article 2 et de l'article 3, qui en sont indissociables.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre :

15. Les sénateurs requérants soutiennent qu'en imposant aux sociétés mères et aux entreprises donneuses d'ordre une vigilance renforcée sur les activités de leurs filiales, de leurs sous-traitants et de leurs fournisseurs, les dispositions contestées portent atteinte à la liberté d'entreprendre de ces derniers. L'obligation de publicité du plan de vigilance et du compte rendu de sa mise en œuvre porterait également une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre dès lors que les sociétés soumises aux exigences de la loi déferée seraient contraintes de divulguer des informations relatives à leur stratégie industrielle et commerciale.

16. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

17. En premier lieu, si les dispositions contestées soumettent certaines sociétés à l'obligation d'établir un plan de vigilance et d'adopter des mesures de contrôle interne propres à prévenir les risques engendrés par leurs activités ainsi que celles des sociétés qu'elles contrôlent et de certains de leurs sous-traitants et fournisseurs, elles ne leur confèrent toutefois aucune prérogative de nature à porter atteinte à la liberté d'entreprendre de ces derniers.

18. En second lieu, les dispositions contestées, notamment en ce qu'elles obligent à faire figurer dans le plan de vigilance différentes catégories de mesures, n'imposent pas aux sociétés tenues à l'établissement d'un tel plan de rendre publiques des informations relatives à leur stratégie industrielle ou commerciale.

19. Les dispositions contestées ne portent en conséquence aucune atteinte à la liberté d'entreprendre.

. En ce qui concerne les autres griefs :

20. Les députés et les sénateurs requérants soutiennent que la définition du champ d'application de l'article L. 225-102-4 méconnaît le principe d'égalité. Ils font également grief aux dispositions contestées de méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

21. En premier lieu, d'une part, en limitant le champ des personnes assujetties aux obligations déterminées par l'article L. 225-102-4 du code de commerce créé par les dispositions contestées aux seules sociétés excédant les seuils qu'il a déterminés, le législateur a retenu des critères et des catégories en rapport avec l'objectif qu'il s'est assigné. D'autre part, l'exclusion du champ du plan de vigilance des sous-traitants et fournisseurs qui n'entretiennent pas une « relation commerciale établie » avec la société soumise à l'obligation d'établir un tel plan et les sociétés qu'elle contrôle est également en rapport avec cet objectif. Par conséquent, les distinctions auxquelles a ainsi procédé le législateur, qui correspondent à des différences de situation, ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi.

22. En second lieu, d'une part, si certaines des notions employées par le législateur sont, pour les motifs énoncés plus haut, insuffisamment précises pour permettre de définir un manquement de nature à justifier une sanction ayant le caractère d'une punition, celles-ci ne présentent toutefois pas un caractère inintelligible. D'autre part, la notion de « relation commerciale établie » figurant dans les dispositions contestées et déjà utilisée par les articles L. 420-2 et L. 442-6 du code de commerce, est suffisamment précise. Enfin, la mise en demeure et la saisine de la juridiction compétente pour prononcer une injonction prévues par le paragraphe II de l'article L. 225-102-4 du code de commerce ne peuvent être formées que par une personne ayant un intérêt légitime à agir et les dispositions selon lesquelles le plan de vigilance « a vocation » à être élaboré avec les « parties prenantes de la société » ont une portée incitative. Dans ces conditions, le législateur n'a pas méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

23. Il résulte de tout ce qui précède qu'à l'exception de celles de son dernier alinéa, les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur le reste de l'article 2 :

24. L'article 2 de la loi déferée insère, dans le code de commerce, un article L. 225-102-5. Son premier alinéa prévoit que le manquement aux obligations définies au paragraphe I de l'article L. 225-102-4 engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice dans les conditions prévues aux articles 1240 et 1241 du code civil. Son troisième alinéa prévoit que l'action en responsabilité est introduite par « toute personne justifiant d'un intérêt à agir à cette fin ».

25. Selon les députés et les sénateurs requérants, ces dispositions instaurent, en violation du principe de responsabilité, une responsabilité du fait d'autrui. Les députés requérants soutiennent que ces dispositions portent également atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif en permettant à des tiers d'engager une action en responsabilité sans mandat des victimes. Les sénateurs requérants critiquent enfin l'imprécision des dispositions contestées qui définiraient insuffisamment les cas d'engagement de responsabilité du fait d'un dommage survenu à l'étranger et la notion de « personne justifiant d'un intérêt à agir ».

26. Selon l'article 4 de la Déclaration de 1789 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ». Il résulte de ces dispositions qu'en principe tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. La faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle.

27. En renvoyant aux articles 1240 et 1241 du code civil dans le nouvel article L. 225-102-5 du code de commerce, le législateur a seulement entendu rappeler que la responsabilité de la société à raison des manquements aux obligations fixées par le plan de vigilance est engagée dans les conditions du droit commun français, c'est-à-dire si un lien de causalité direct est établi entre ces manquements et le dommage. Les dispositions contestées n'instaurent donc pas un régime de responsabilité du fait d'autrui, ainsi que cela ressort, au demeurant, des travaux parlementaires. Par suite, et en tout état de cause, ces dispositions ne méconnaissent pas le principe de responsabilité.

28. Dès lors que le législateur s'est ainsi borné à confirmer l'application des règles générales du droit de la responsabilité, les dispositions contestées ne sauraient permettre à une personne d'introduire une action pour le compte de la victime, qui a seule intérêt à agir. Elles

permettent, le cas échéant, que la responsabilité d'une société puisse être engagée, sur le fondement de ces dispositions, à raison de dommages survenus à l'étranger. Les griefs tirés de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi doivent donc être écartés.

29. Par conséquent, les dispositions du reste de l'article 2, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 4 :

30. Les sénateurs et les députés requérants soutiennent que l'article 4, qui fixe les modalités d'application dans le temps de la loi déferée, est imprécis et ambigu. Il en résulterait une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

31. À l'exception de celles relatives au « compte rendu » de la mise en œuvre effective du plan de vigilance, figurant à l'avant-dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 225-102-4, les dispositions de ce paragraphe I s'appliquent pour l'exercice au cours duquel la loi déferée est publiée. Les dispositions relatives au « compte rendu » mentionné ci-dessus, le reste de cet article L. 225-102-4 ainsi que l'article L. 225-102-5 seront applicables à compter du rapport annuel de gestion portant sur le premier exercice ouvert après la publication de la loi déferée.

32. Les dispositions de l'article 4, qui ne méconnaissent ni l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

## LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre :

- le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> ;
- le troisième alinéa de l'article 2 ;
- l'article 3.

Article 2. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la même loi :

- le reste de l'article 1<sup>er</sup> ;
- le reste de l'article 2 ;
- l'article 4.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 23 mars 2017, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 23 mars 2017.