

Paris, le 2 février 2026

Observations du Gouvernement
Sur la loi relative à la confidentialité des consultations des juristes d'entreprise

1- Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 23 janvier 2026, d'un recours dirigé contre la loi relative à la confidentialité des consultations des juristes d'entreprise. Il émane d'au moins soixante députés du groupe « La France Insoumise – Nouveau front populaire ».

Ce recours appelle les observations suivantes de la part du Gouvernement.

2- L'article 1^{er} de la loi déférée confère un caractère confidentiel à certaines consultations juridiques rédigées par les juristes d'entreprise et par les membres de leurs équipes. Il prévoit l'impossibilité, dans le cadre d'une procédure ou d'un litige en matière civile, commerciale ou administrative, de saisir ces consultations, d'obliger l'entreprise à les remettre ou de les lui opposer. La confidentialité, qui n'est en revanche pas opposable dans le cadre des procédures pénales ou fiscales, peut être levée dans des conditions déterminées par la loi.

Il ressort de l'exposé des motifs de la proposition de loi dont ces dispositions sont issues que le législateur a entendu, d'une part, favoriser le respect, par les entreprises, des réglementations s'imposant à elles, en s'appuyant sur des équipes de juristes qu'elles emploient elles-mêmes, en mesure d'alerter par écrit les dirigeants des risques juridiques encourus. En effet, sans la confidentialité de leurs consultations, les juristes d'entreprise peuvent être amenés à éviter ce type d'alertes afin de ne pas laisser de preuves à charge contre leur entreprise. D'autre part, il a entendu renforcer l'attractivité et la compétitivité de la France en évitant que les entreprises choisissent d'établir leurs directions juridiques dans un pays accordant une telle protection. Il a ainsi poursuivi deux objectifs d'intérêt général.

I- Sur l'atteinte alléguée à l'« ordre public économique » et aux objectifs de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions ainsi que de lutte contre la fraude fiscale

3- Il est d'abord soutenu que ces dispositions entravent de manière excessive l'action des autorités et administrations en charge de la régulation des marchés et de lutte contre les pratiques commerciales trompeuses. Elles porteraient ainsi une atteinte disproportionnée à l'« ordre public économique » et aux objectifs de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et de lutte contre la fraude fiscale.

4- A titre liminaire, si l'objectif de préservation de l'ordre public économique, tenant à assurer un fonctionnement concurrentiel du marché, constitue un motif d'intérêt général (décisions n° 2015-507 QPC du 11 déc. 2015, consid. 8 et n° 2022-1011 QPC du 6 oct. 2022, paragr. 5) pouvant notamment justifier qu'il soit porté atteinte à la liberté d'entreprendre (décisions n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, consid. 5 et n° 2012-280 QPC du 12 oct. 2012, consid. 12), cette préservation n'a pas pour autant le caractère d'un objectif de valeur

constitutionnelle, qui se distinguerait de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public, lequel présence ce caractère (décision n° 89-261 DC du 28 juil. 1989, consid. 12).

5- Les dispositions contestées ne portent par elles-mêmes aucune atteinte aux objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infraction.

En effet, en premier lieu, elles ne confèrent aucune immunité en matière pénale, dès lors que la confidentialité des consultations des juristes d'entreprise n'est pas opposable dans le cadre d'une procédure pénale. Elles n'ont par ailleurs ni pour objet ni pour effet de conférer une quelconque immunité à des entreprises en matière répressive. S'il est vrai que, pour l'application des sanctions autres que pénales, le mécanisme mis en place restreint les modalités de recherche et de caractérisation des infractions par l'autorité administrative (cf. ci-après), il demeure loisible à cette dernière de s'appuyer sur d'autres éléments de preuve. A cet égard, les consultations des juristes d'entreprises ne constituent jamais le seul fondement des poursuites des autorités administratives.

6- En deuxième lieu, dans le cadre d'une procédure administrative, les dispositions contestées ne sont pas susceptibles d'entraver l'exercice des pouvoirs de contrôle et de sanction des autorités administratives.

Certes, alors que ces autorités bénéficient aujourd'hui, dans le champ des autorisations qui leur sont accordées, d'une possibilité de saisir indifféremment l'ensemble des documents utiles à la manifestation de la vérité¹, sans qu'aucun secret ne fasse obstacle à la saisie *ab initio*², elles seront désormais dans l'impossibilité de saisir certaines consultations. Ainsi, dans l'exercice de son droit de communication de pièces ou d'informations prévu par la loi, une autorité administrative pourra se voir opposer la confidentialité d'un document, sous la seule réserve des procédures fiscales et pénales et des normes de rang supérieur (à cet égard, l'exception tenant au pouvoir de contrôle des autorités de l'Union européenne est expressément prévue par le texte).

Toutefois, il n'en résulte pas pour autant d'entrave à l'action des autorités en cause. D'une part, le champ des documents concernés est strictement limité, seuls étant en cause les consultations de juristes d'entreprise destinées exclusivement aux personnes et organes énumérés par la loi, identifiées comme telles et qui ont fait l'objet d'un classement particulier dans les dossiers de l'entreprise. D'autre part, il demeure loisible à l'autorité administrative d'exercer les pouvoirs de visite que la loi lui confère le cas échéant (cf. ci-après) et, en toute hypothèse, lorsque les faits qu'entend réprimer l'autorité sont pénalement répréhensibles, de saisir le parquet.

S'agissant des opérations de visite, les dispositions contestées organisent une procédure de levée de la confidentialité par le juge des libertés et de la détention (lequel est d'ores et déjà amené, dans la plupart des cas, à autoriser la visite). Celui-ci peut être saisi par l'autorité administrative par assignation dans un délai de quinze jours à compter de l'opération de visite – délai qui paraît suffisant pour garantir l'effectivité de cette voie de droit. Il revient à

¹ A titre d'exemple, l'article L. 450-4 du code de commerce évoque « tout document ».

² Le secret des correspondances de l'avocat avec son client est néanmoins susceptible de conduire à la restitution des documents saisis et de s'opposer a posteriori à leur utilisation (cf. ci-après).

l'administration d'identifier les consultations dont elle conteste la confidentialité ou demande la levée de confidentialité (la demande initiale formée par assignation doit toujours, à peine de nullité, mentionner l'objet de la demande, conformément à l'article 54 du code de procédure civile), sans que cette exigence ne fasse obstacle à ce que l'administration saisisse le juge de l'ensemble des documents que l'entreprise refuse de communiquer. Les dispositions contestées organisent par ailleurs la conservation des éléments de preuve concernés, via une mise sous scellé durant la visite par un commissaire de justice qui conserve le scellé, prévenant ainsi toute destruction ou subtilisation du document par l'entreprise le temps que le juge statue. Dans la mesure où l'administration n'aura connaissance ni du contenu ni de l'auteur du document avant que le juge statue, il appartiendra à ce dernier de statuer sur la demande sans que la charge de la preuve incombe à l'autorité administrative (l'administration ne sera pas en mesure de démontrer le caractère infondé de la confidentialité qui lui est opposée).

Cette procédure permettra, dans des délais compatibles avec ceux du contrôle, d'obtenir la levée de la confidentialité non seulement des consultations qui n'entrent pas dans le champ de la protection accordée par la loi, mais aussi de celles qui auraient eu pour finalité de faciliter ou d'inciter à la commission de manquements passibles d'une sanction.

7- Par ailleurs, dans le cadre d'un litige civil ou commercial, les dispositions contestées ménagent l'équilibre des droits des parties en permettant au demandeur de saisir en référé, c'est-à-dire dans le cadre d'une procédure d'urgence, le président de la juridiction qui a ordonné la mesure d'instruction aux fins de contester la confidentialité pour permettre le versement du document dans la procédure.

Le délai de saisine prévu par le texte, de quinze jours à compter de la mise en œuvre de la mesure d'instruction, paraît suffisant pour garantir l'effectivité de cette voie de droit. Le juge statue après avoir entendu contradictoirement les parties. Il lui appartient d'examiner si les différentes conditions d'application de la règle de confidentialité énumérées par la loi sont remplies, liées à l'auteur du document, à sa forme, ainsi qu'aux personnes, entités et organes auxquelles il est destiné. Il ne lui appartient pas, en revanche, de prendre en considération l'utilité du document au regard des prétentions des parties. Cela étant, les dispositions contestées ne s'opposent pas à ce que le juge décide de lever la confidentialité d'un document qui a pour finalité de faciliter ou d'inciter à la commission d'une fraude à la loi ou aux droits d'un tiers.

Par application des règles de droit commun du code de procédure civile (art. 543 et 546), le demandeur, comme l'entreprise, pourra faire appel de la décision de première instance, et donc voir le bien-fondé de sa demande réexaminé.

Ce n'est donc que lorsque la confidentialité est définitivement confirmée par le juge saisi en référé (ou lorsque le juge n'est pas saisi) que les dispositions contestées font obstacle à ce qu'une partie au litige ait accès à la consultation couverte par la confidentialité – et ce même si elle comporte un élément de preuve qui lui serait favorable. Cette restriction à ses droits paraît justifiée et proportionnée au regard des objectifs d'intérêt général poursuivis par la loi déferée, exposés ci-dessus.

8- Enfin, dès lors que la confidentialité instituée par la loi déferée n'est pas opposable dans le cadre d'une procédure fiscale, elle ne porte aucune atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale invoqué par les députés requérants.

II- Sur la méconnaissance alléguée du principe d'égalité devant la loi

9- Les auteurs du recours soutiennent ensuite que la loi déferée induit une différence de traitement injustifiée entre les juristes d'entreprise et d'autres professions juridiques, notamment celles d'avocat, de notaire et de commissaire de justice.

Il est exact que la loi déferée ne conduit pas à traiter de manière identique les consultations de juristes d'entreprise et les documents couverts par le secret professionnel de l'avocat : la confidentialité qu'elle prévoit n'est pas assimilable à ce secret professionnel, qui est d'ordre public³ (l'avocat ne peut en principe pas en être délié par son client⁴) et attaché à la personne même de l'avocat. Le secret professionnel de l'avocat couvre non seulement les consultations qu'il adresse à son client ou destinées à celui-ci, mais aussi les correspondances échangées entre le client et son avocat, entre l'avocat et ses confrères (à l'exception pour ces dernières de celles portant la mention officielle), les notes d'entretien et plus généralement toutes les pièces du dossier, toutes les informations et confidences reçues par l'avocat dans l'exercice de la profession⁵. Par contraste, la loi déferée prévoit seulement une protection *in rem*, qui ne s'attache pas à la personne qui a rédigé le document mais au document lui-même, lequel doit d'ailleurs, pour que la règle de confidentialité s'applique, être identifié par la mention « confidentiel – consultation juridique – juriste d'entreprise ». De plus, la confidentialité prévue par la loi déferée dépend du type de procédure mise en œuvre (du fait notamment de l'exclusion des procédures pénales et fiscales), là où le secret professionnel de l'avocat vaut en toutes matières⁶ et est absolu, général et illimité dans le temps⁷.

Par ailleurs, le secret professionnel de l'avocat ne peut être levé que par le client⁸ ou dans des conditions strictement déterminées par la loi. Ainsi, l'article 56-1 du code de procédure pénale autorise les perquisitions et saisies dans les cabinets d'avocats sous réserve de garanties procédurales renforcées (décision écrite et motivée, présence du bâtonnier, limitation aux documents étrangers à l'exercice des droits de la défense), tandis que ses articles 100 à 100-7 CPP permettent les interceptions de correspondances. En matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, les articles L. 561-2 et suivants du code monétaire et financier soumettent les avocats à une obligation de déclaration de soupçon limitée à certaines activités de conseil ou d'assistance juridique, à l'exclusion des activités de défense et des consultations juridiques liées à une procédure juridictionnelle. Enfin, l'article 4 précité du décret n° 2023-552 du 30 juin 2023 prévoit que l'avocat peut révéler des informations couvertes par le secret dans la seule mesure strictement nécessaire à sa propre défense, devant toute

³ Art. 4 du décret n° 2023-552 du 30 juin 2023 portant code de déontologie des avocats.

⁴ Cass. Civ. 1e, 6 avril 2004, n° 00-19.245.

⁵ Article 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

⁶ Idem.

⁷ Art. 4 du décret n° 2023-552 du 30 juin 2023.

⁸ Institué au seul bénéfice du client, le secret professionnel ne s'impose donc pas à ce dernier, qu'il soit auteur ou destinataire de la correspondance (CE, 12 décembre 2018, M. et Mme J..., n° 414088, Lebon T. ; Cass. 1re civ., 4 avril 2006, n° 04-20.735, publié au bulletin).

juridiction ou dans le cadre d'un mode amiable de résolution des différends, ainsi que dans les cas de déclaration ou de révélation expressément prévus ou autorisés par la loi. Enfin, selon une jurisprudence constante, si les correspondances échangées entre le client et son avocat sont, en toutes matières, couvertes par le secret professionnel, il demeure qu'elles peuvent notamment être saisies dans le cadre des opérations de visite dès lors qu'elles ne concernent pas l'exercice des droits de la défense⁹.

Toutefois, il était loisible au législateur de traiter différemment ces situations différentes, les juristes d'entreprise n'étant pas dans la même situation que les avocats et autres professions juridiques réglementées. A cet égard, le Gouvernement souligne que les juristes d'entreprise ne constituent pas une profession réglementée et que la loi déferée n'entend pas créer une telle profession, ainsi que le confirment d'ailleurs les travaux préparatoires¹⁰.

III- Sur l'invocation de l'indépendance de l'inspection du travail et des principes fondamentaux du droit du travail

10- Selon les auteurs du recours, la loi déferée porterait une atteinte excessive à l'indépendance de l'inspection du travail et aux principes fondamentaux du droit du travail dès lors qu'elle entraverait l'accès des inspecteurs du travail à certains documents révélant des pratiques sociales illicites.

Toutefois, si l'indépendance de l'inspection du travail doit être rangée au nombre des principes fondamentaux du droit du travail au sens de l'article 34 de la Constitution (décision n° 2007-561 DC du 17 janv. 2008, consid. 14), cette indépendance n'a pas pour autant le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle.

En tout état de cause, la règle de confidentialité prévue par la loi déferée ne s'applique pas aux documents mentionnés par le recours (bilan, procès-verbaux de réunions), qui ne constituent pas des consultations juridiques.

IV- Sur la méconnaissance alléguée de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

11- En dernier lieu, contrairement à ce qu'indiquent les auteurs du recours, le législateur a défini de manière suffisamment précise le champ des consultations juridiques protégées par la confidentialité.

Cette dernière se limite en effet aux documents destinés aux personnes et organes énumérés par la loi et qui ont le caractère d'une « consultation juridique », notion définie par les dispositions contestées comme « une prestation intellectuelle personnalisée tendant à la fourniture d'un avis ou d'un conseil fondé sur l'application d'une règle de droit ». La consultation peut porter soit sur une interprétation abstraite d'un texte, soit sur l'application d'une règle de droit à une situation de fait.

⁹ Cf. not. Cass. crim., 25 nov. 2020 n° 19-83.304, publié au bulletin

¹⁰ Cf. not. le rapport de M. Jean Terlier au nom de la commission des lois, p. 5.

Par ailleurs, en prévoyant que les consultations juridiques sont couvertes par la confidentialité « sous réserve du pouvoir de contrôle des autorités de l'Union européenne », le législateur, tenant compte de la jurisprudence de la CJUE¹¹, a tenu hors du champ des dispositions contestées les contrôles menés par la Commission européenne en matière de concurrence¹², par la Banque centrale européenne et le Conseil de résolution unique en matière de contrôle prudentiel et de régulation¹³ et par l'Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme¹⁴.

Plus précisément, le législateur a entendu viser à la fois les contrôles effectués directement par les agents des institutions et organes de l'Union européenne (par exemple ceux de la Commission européenne lorsqu'elle mène des investigations sur le fondement du règlement CE n°1/2003 en matière de concurrence) et ceux effectués par des agents d'une autorité nationale sur délégation, prêtant assistance à une autorité de l'Union (cf. l'article 2.5 de ce règlement, s'agissant des agents de l'Autorité de la concurrence agissant dans le cadre du pouvoir de contrôle de la Commission). En revanche, lorsque les autorités nationales n'agissent pas sur délégation des autorités de l'Union européenne (par exemple en cas de saisine d'office ou de plainte portée directement devant elles), la réserve prévue par le texte n'a pas vocation à s'appliquer et la confidentialité leur sera donc opposable, peu important que les règles de fond que les autorités tendent à faire respecter trouvent ou non leur origine dans le droit de l'Union européenne.

*

Pour les raisons qui précèdent, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs du recours n'est de nature à conduire à la censure des dispositions contestées. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.

¹¹ Cf. l'interprétation du principe d'autonomie procédurale des Etats membres retenue par CJUE, gr. ch., 14 sept. 2010, *Akzo*, C-550/07 P.

¹² En application notamment du règlement 1/2003 (CE) du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 [101 et 102 TFUE].

¹³ Cf. Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, dit règlement « MSU » et Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniforme pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010, dit règlement « MRU ».

¹⁴ Cf. les articles 17 à 21 du règlement 2024/1620 instituant l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.