

**Décisions n° 2013-675 DC et 2013-676 DC du 9 octobre 2013**

*Loi organique relative à la transparence de la vie publique*

*Loi relative à la transparence de la vie publique*

– **Le projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique** a été délibéré en conseil des ministres le 24 avril 2013. Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée. L'Assemblée nationale et le Sénat ont respectivement adopté le texte en première lecture les 25 juin et 15 juillet. Après la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP), le 17 juillet, s'étant conclue par un désaccord entre les deux chambres, le texte a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat les 23 et 25 juillet 2013. Le Gouvernement a demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, ce qu'elle a fait le 17 septembre 2013, en adoptant le texte à une majorité de 324 voix.

Initialement le projet de loi organique du Gouvernement comptait cinq articles, pris sur le fondement des articles 23, 25, 74 et 77 de la Constitution. La loi soumise au Conseil constitutionnel en compte seize.

Les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 4 sont pris sur le fondement de l'article 25 de la Constitution.

Les articles 3 et 6 sont pris sur le fondement de l'article 57 de la Constitution.

Les articles 5 et 12 à 16 sont pris sur le fondement des articles 74 et 77 de la Constitution.

L'article 7 est pris sur le fondement de l'article 23 de la Constitution.

L'article 8 est pris sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Les articles 9 et 10 sont pris sur le fondement de l'article 6 de la Constitution.

L'article 11 est pris sur le fondement du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution.

La loi organique a été transmise au Conseil constitutionnel par le Premier ministre en application du 5<sup>ème</sup> alinéa de l'article 46 et de l'article 61 de la Constitution. Cent un sénateurs et cent dix-neuf députés ont, en outre, adressé au Conseil constitutionnel des « observations » sur cette loi. Bien que le Conseil constitutionnel juge de manière constante que ces observations ne valent pas saisine du Conseil constitutionnel, dans la mesure où cette saisine s'opère de

manière obligatoire, il accepte toutefois de viser de telles observations et en tient compte pour l'examen de la loi organique.

Dans sa décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a prononcé la censure de certaines parties des articles 1<sup>er</sup>, 2, 6 et 9 de la loi organique. Il a assorti d'une réserve d'interprétation la déclaration de conformité à la Constitution de l'article L.O. 135-4 du code électoral tel qu'il résulte de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique ; il a repris sur les articles 13, 14 et 15 relatifs aux élus de certaines collectivités ultra-marines la réserve formulée sur les articles 10 et 20 de la loi ordinaire. Il a déclaré le surplus de cette loi organique conforme à la Constitution.

– **Le projet de loi relatif à la transparence de la vie publique** a été délibéré le 24 avril au même conseil des ministres que la loi organique. Le Gouvernement a également engagé la procédure accélérée. Le texte a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 25 juin 2013 puis par le Sénat le 15 juillet. Après la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP), le 17 juillet, s'étant conclue par un désaccord entre les deux chambres, le texte a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat les 23 et 25 juillet 2013. Le Gouvernement a demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, ce qu'elle a fait le 17 septembre 2013.

La loi comprenait 24 articles dans le projet du Gouvernement et en comprend finalement 35. Ceux-ci sont répartis en trois chapitres :

- chapitre I<sup>er</sup> – La prévention des conflits d'intérêts et la transparence dans la vie publique (articles 1<sup>er</sup> à 25) ;
- chapitre II – Dispositions pénales (articles 26 à 28) ;
- chapitre III – Dispositions finales (articles 29 à 35).

Dans le chapitre I<sup>er</sup>, la section 2 « Obligations de déclaration » comprend les articles 4 à 12. C'est le cœur de la loi, avec la section 4 qui met en place la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (articles 19 à 23).

La loi a été déférée par plus de soixante sénateurs le 18 septembre 2013 et par plus de soixante députés le 20 septembre. Les saisines mettaient en cause la conformité à la Constitution des articles 2, 4, 5, 7, 10, 11, 12, 20, 23 et 26.

Dans sa décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution certaines dispositions des articles 4, 5 et 12 de la loi. Il a assorti de réserves d'interprétation la déclaration de conformité à la Constitution de certaines des dispositions des articles 10, 12 et 20. Il a déclaré

conformes à la Constitution les dispositions des articles 2, 7, 11, 23 et 26 ainsi que le surplus des articles 4 et 5 ainsi que du paragraphe II de l'article 12.

**I – Les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts des titulaires de fonctions ou emplois publics (articles 4, 5, 11 et 12 de la loi ordinaire) et les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts et d'activités des membres du Parlement (article 1<sup>er</sup> de la loi organique)**

En l'état du droit antérieur à la réforme soumise au Conseil constitutionnel, la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique impose à un certain nombre de titulaires de fonctions ou emplois publics le dépôt de déclarations de situation patrimoniale auprès de la commission pour la transparence financière de la vie politique. Les articles L.O. 135-1 et L.O. 296 du code électoral imposent la même obligation aux membres du Parlement. Enfin, les articles L.O. 151-2 et L.O. 297 du même code prévoient le dépôt par chaque membre du Parlement d'une déclaration relative aux activités professionnelles ou d'intérêt général que le parlementaire envisage de conserver.

Ce sont ces diverses obligations qui sont substantiellement modifiées et étendues par les articles 4 et 5 de la loi ordinaire pour les membres du Gouvernement, par les articles 11 et 12 de la loi ordinaire pour les autres titulaires de fonctions ou emplois publics concernés et par l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique pour les membres du Parlement.

Dans leurs saisines portant sur la loi ordinaire comme dans leurs mémoires en observation sur la loi organique, les sénateurs et les députés requérants contestaient la conformité à la Constitution de ces articles. Ils faisaient valoir que les dispositions exigeant la production de certaines informations devant figurer dans ces déclarations ainsi que celles organisant la publicité de certaines de ces déclarations portaient une atteinte inconstitutionnelle au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'entreprendre. Les députés requérants contestaient également l'une des rubriques devant être renseignée dans les déclarations d'intérêts au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Les sénateurs requérants mettaient pour leur part également en cause l'atteinte à l'égalité des personnes candidates à une même élection résultant de ces déclarations et de leur publicité.

## **A. – Les déclarations d'intérêts et d'activités et les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique, relatif aux déclarations de situation patrimoniale et aux déclarations d'intérêts et d'activités que devront déposer les membres du Parlement, à la publicité qui en sera donnée et aux pouvoirs de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique à l'égard de ces déclarations, est pris sur le fondement du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution qui dispose : « *Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités* ».

Cet article 25 ne cite pas les règles relatives aux conflits d'intérêts ou à la situation patrimoniale des membres du Parlement, mais dans ses précédentes décisions sur les lois organiques relatives à ces questions, le Conseil constitutionnel a considéré que, par le biais des inéligibilités pouvant sanctionner l'absence de dépôt d'une des déclarations exigées des parlementaires, les dispositions relatives à la déclaration de patrimoine des parlementaires étaient de nature organique<sup>1</sup>.

Dans l'état du droit antérieur à la réforme, un parlementaire était tenu à trois types de déclarations :

- une déclaration de sa situation patrimoniale (article L.O. 135-1 du code électoral) ;
- une déclaration d'activités professionnelles et d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver ou attestant qu'il n'en exerce aucune (article L.O. 151-2 du code électoral) ;
- une déclaration d'intérêts, instituée sans fondement législatif par des décisions des Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat respectivement des 6 avril et 14 décembre 2011.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique rassemble à l'article L.O. 135-1 du code électoral ces trois déclarations en deux nouveaux types de déclarations :

---

<sup>1</sup> Décisions n<sup>os</sup>88-242 DC du 10 mars 1988, *Loi organique relative à la transparence financière de la vie politique*, cons. 8 à 15 ; 94-354 DC du 11 janvier 1995, *Loi organique relative à la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel*, cons. 2 à 4 ; 2011-628 DC du 12 avril 2011, *Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs*, cons. 12.

– une déclaration exhaustive, exacte et sincère de la situation patrimoniale du membre du Parlement, adressée au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ;

– une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver, adressée au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ainsi qu'au Bureau de l'assemblée concernée.

Dans les deux cas, toute modification substantielle doit être déclarée par le parlementaire. Enfin, une nouvelle déclaration de situation patrimoniale doit être déposée sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration du mandat. L'établissement depuis moins de six mois d'une déclaration de situation patrimoniale permet que la déclaration exigée avant l'expiration du mandat soit limitée à la récapitulation des revenus perçus depuis le début du mandat et à la présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration. L'omission de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou la remise d'une évaluation mensongère de son patrimoine est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Peuvent être prononcées à titre de peine complémentaire l'interdiction des droits civiques ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique.

Ce nouvel article L.O. 135-1 énonce des obligations très proches de celles imposées par ailleurs par la loi ordinaire pour les titulaires de certaines fonctions ou emplois publics (*cf. infra* B du présent I).

Cet article L.O. 135-1 fait dans le même temps figurer dans la loi organique de nombreuses dispositions qui figuraient jusqu'à présent dans le décret n° 96-763 du 1<sup>er</sup> septembre 1996 relatif à la Commission pour la transparence financière de la vie politique.

D'une part, le paragraphe II de l'article L.O. 135-1 définit le contenu des déclarations de situation patrimoniale que les membres du Parlement seront tenus de déposer auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Pas moins de dix rubriques énumèrent outre le passif, tous les éléments de l'actif à déclarer : les immeubles bâtis et non bâtis, les valeurs mobilières, les assurances vie, les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne, les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire, les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions, les fonds de commerce ou clientèles et les charges et

offices, les biens mobiliers, immobiliers et comptes détenus à l'étranger et les autres biens.

D'autre part, le paragraphe III de l'article L.O. 135-1 définit le contenu de la déclaration d'intérêts et d'activités. Doivent ainsi y figurer :

« 1° Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection ;

« 2° Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ;

« 3° Les activités de consultant exercées à la date de l'élection et au cours des cinq dernières années ;

« 4° Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'élection ou lors des cinq dernières années ;

« 5° Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection ;

« 6° Les activités professionnelles exercées à la date de l'élection par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin, les enfants et les parents ;

« 7° L'exercice de fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;

« 8° Les autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;

« 9° Les autres fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'élection ;

« 10° Les noms des collaborateurs parlementaires, ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux. »

« 11° Les activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, que le député envisage de conserver durant l'exercice de son mandat. »

Enfin, ces déclarations d'intérêts et d'activités doivent préciser le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues.

Par ailleurs, une nouvelle rédaction de l'article L.O. 135-2 du code électoral institue un régime de publicité pour ces deux types de déclaration auxquels sont tenus les parlementaires :

– la Haute autorité pour la transparence de la vie publique rend publiques les déclarations d'intérêts et d'activités, chaque électeur pouvant adresser toute observation écrite relative à ces déclarations ;

– les déclarations de situation patrimoniale sont, aux seules fins de consultation, tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales, en étant assorties de toute appréciation de la Haute autorité qu'elle estime utile quant à leur exhaustivité, leur exactitude et leur sincérité. Les électeurs peuvent adresser à la Haute autorité toute observation écrite relative aux déclarations qu'ils ont consultées.

Le paragraphe III du même article L.O. 135-2 précise les éléments de ces déclarations qui ne peuvent être rendus publics, afin d'éviter que certains biens ou certains tiers ne puissent être identifiés ou que certaines informations relatives au déclarant ne soient révélées.

### **1. – Le droit au respect de la vie privée**

L'ensemble de ces dispositions posait la question de la conformité au droit au respect de la vie privée, reconnu comme un principe à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel<sup>2</sup>.

Dans un considérant de principe, le Conseil constitutionnel a indiqué le contrôle qu'il devait opérer à ce titre :

*« Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression" ; que la liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée ; que le dépôt de déclarations d'intérêts et d'activités ainsi que de déclarations de situation patrimoniale contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée, ainsi que la publicité dont peuvent faire l'objet de telles déclarations, portent atteinte au respect de la vie privée ; que, pour être conformes à la Constitution, ces atteintes doivent être justifiées par un motif*

<sup>2</sup> Voir notamment les décisions n<sup>os</sup> 76-75 DC du 12 janvier 1977, *Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales (fouille des véhicules)* ; 94-352 DC du 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* ; 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle* ; 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure (Loi Sarkozy)* ; 2012-652 DC du 22 mars 2012, *Loi relative à la protection de l'identité*.

*d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* » (2013-675 DC, cons. 26).

Le Conseil a alors rappelé les objectifs qui étaient poursuivis par le législateur organique en instaurant ces nouvelles obligations : « *l'obligation de dépôt auprès d'une autorité administrative indépendante des déclarations d'intérêts et d'activités et des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci* » (2013-675 DC, cons. 28).

Au regard de ce motif d'intérêt général, le Conseil constitutionnel a jugé que l'une des rubriques de la déclaration d'intérêts et d'activités (6<sup>o</sup> du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 du code électoral), en créant une obligation de déclarer les activités professionnelles exercées par les enfants et les parents du déclarant, portait une atteinte au droit au respect de la vie privée qui ne pouvait être regardée comme proportionnée au but poursuivi et il a censuré les mots « *les enfants et les parents* » figurant dans cette rubrique (2013-675 DC, cons. 29).

Le Conseil constitutionnel a également contrôlé la publicité de ces deux déclarations au regard de l'atteinte à la vie privée. Il a pris en considération la situation particulière et les prérogatives des membres du Parlement, notamment leur participation à l'exercice de la souveraineté nationale (art. 3 de la Constitution) ainsi que leur rôle pour le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement (art. 24 de la Constitution) et jugé que l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée n'était pas disproportionnée au regard de l'objectif de renforcement des garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci (2013-675 DC, cons. 33).

## **2. – Le principe de la légalité des délits et des peines**

Dans la mesure où l'article L.O. 135-4 créé par le paragraphe IV de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique déferée prévoit des sanctions pénales en cas de déclarations incomplètes ou d'absence de réponse à une demande d'explication, le Conseil constitutionnel s'est assuré que les rubriques des déclarations d'intérêts et d'activités ainsi que des déclarations de situation patrimoniale exigées des membres du Parlement étaient suffisamment précises et non équivoques.

En effet, en vertu du principe de la légalité des délits et des peines, le législateur doit définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis<sup>3</sup>.

Le 8° du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 du code électoral, dans sa rédaction qui résulte du paragraphe I de l'article 1<sup>er</sup>, impose de renseigner dans la déclaration d'intérêts et d'activités les « *autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* », sans donner d'indication sur la nature de ces liens et les relations entretenues par le déclarant avec d'autres personnes qu'il conviendrait d'y mentionner. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'« *il résulte des dispositions de l'article L.O. 135-4 du code électoral dans leur rédaction issue du paragraphe IV de l'article 1<sup>er</sup> que l'absence de renseignement de cette rubrique peut être punissable sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient suffisamment définis* » et il a donc censuré cette rubrique de la déclaration d'intérêts et d'activités (2013-675 DC, cons. 30).

Enfin, concernant l'une des rubriques de la déclaration de situation patrimoniale, le Conseil constitutionnel a relevé ce que le législateur avait entendu y voir mentionné. Le 9° du paragraphe II de l'article L.O. 135-1 faisait référence aux « autres biens ». Le Conseil constitutionnel a considéré « *qu'en retenant la mention des "autres biens" qui ne figurent pas dans l'une des autres catégories de la déclaration de situation patrimoniale, le législateur a entendu inclure tous les éléments du patrimoine d'une valeur substantielle, avec en particulier les comptes courants de société et les options de souscription ou d'achat d'actions ; qu'il appartiendra au décret en Conseil d'État prévu par le paragraphe IV de l'article L.O. 135-1 du code électoral de fixer la valeur minimale de ces autres biens devant figurer dans la déclaration* » (2013-675 DC, cons. 31).

## **B. – Les déclarations d'intérêts et les déclarations de situation patrimoniale prévues par la loi ordinaire**

La loi ordinaire a, par ses articles 4, 5, 11 et 12, introduit des obligations en matière de dépôt et de publicité de déclarations d'intérêts et de déclarations de situation patrimoniale par les titulaires de certaines fonctions publiques ou de certains emplois publics, similaires à celles instaurées pour les parlementaires par l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique.

---

<sup>3</sup> Voir notamment les décisions n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, cons. 7 ; 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 82 ; 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 8 ; 2011-163 QPC du 16 septembre 2011, *M. Claude N. (Définition des délits et crimes incestueux)*, cons. 3 ; 2011-222 QPC du 17 février 2012, *M. Bruno L. (Définition du délit d'atteintes sexuelles incestueuses)*, cons. 3 ; 2012-240 QPC du 4 mai 2012, *M. Gérard D. (Définition du délit de harcèlement sexuel)*, cons. 3.

Le Conseil constitutionnel était saisi, à l'encontre de ces articles, de griefs tirés à la fois de la méconnaissance de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée, de l'atteinte à la liberté d'entreprendre et de l'atteinte à l'égalité devant la loi.

### **1. La réponse aux griefs tirés de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi**

Le Conseil constitutionnel a répondu au grief tiré de la méconnaissance de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi en examinant en particulier la neuvième rubrique des déclarations de situation patrimoniale (« autres biens » au 9° du paragraphe II de l'article 4 de la loi ordinaire). Il a, de la même manière que pour la loi organique, considéré « *qu'en retenant la mention des « autres biens » qui ne figurent pas dans l'une des autres catégories de la déclaration de situation patrimoniale, le législateur a entendu inclure tous les éléments du patrimoine d'une valeur substantielle, avec en particulier les comptes courants de société et les options de souscription ou d'achat d'actions ; qu'il appartiendra au décret en Conseil d'État prévu par le paragraphe IV de l'article 4 de fixer la valeur minimale de ces autres biens devant figurer dans la déclaration* ». Ainsi, la rubrique contestée ne méconnaissait pas l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (2013-676 DC, cons. 11).

Les députés requérants contestaient également la huitième rubrique des déclarations d'intérêts, exigeant la mention des « liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts » (8° du paragraphe III de l'article 4 de la loi) au regard de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

De la même manière que pour la rubrique équivalente prévue par la loi organique pour la déclaration d'intérêts et d'activités des membres du Parlement, le Conseil constitutionnel a considéré que cette rubrique ne donnait pas d'indication sur la nature des liens et des relations entretenues par le déclarant avec d'autres personnes qu'il conviendrait d'y mentionner.

Dans la mesure où il résulte des dispositions de l'article 26 de la loi déférée que l'absence de renseignement de cette rubrique peut être punissable sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient suffisamment définis, le Conseil constitutionnel a considéré que cette rubrique méconnaissait le principe de la légalité des délits et des peines et l'a déclarée contraire à la Constitution, sans examiner le grief tiré de l'atteinte à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (2013-676 DC, cons. 28).

## **2. L'obligation de dépôt et la publicité des déclarations d'intérêts et les déclarations de situation patrimoniale**

L'obligation de dépôt et la publicité des déclarations d'intérêts et des déclarations de situation patrimoniale étaient contestées par les députés et les sénateurs requérants, qui mettaient en cause l'atteinte au droit au respect de la vie privée.

Le Conseil constitutionnel a, de la même manière que pour le contrôle des dispositions similaires de la loi organique, considéré « *qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration de 1789 : "Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression" ; que la liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée ; que le dépôt de déclarations d'intérêts et de déclarations de situation patrimoniale contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée, ainsi que la publicité dont peuvent faire l'objet de telles déclarations, portent atteinte au respect de la vie privée ; que, pour être conformes à la Constitution, ces atteintes doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* » (2013-676 DC, cons. 13).

Il a alors relevé, de la même manière pour le contrôle des dispositions similaires de la loi organique, « *que l'instauration d'une obligation de dépôt, auprès d'une autorité administrative indépendante, de déclarations d'intérêts et de déclarations de situation patrimoniale par les titulaires de certaines fonctions publiques ou de certains emplois publics a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci ; qu'elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général* » (2013-676 DC, cons. 14).

L'une des rubriques de la déclaration d'intérêts était contestée au regard de son atteinte au droit au respect de la vie privée ainsi qu'à la liberté d'entreprendre. Les députés et les sénateurs requérants avançaient qu'en exigeant que la personne soumise à l'obligation de déposer une déclaration d'intérêts indique les activités professionnelles de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou de son concubin et de ses enfants et parents (6° du paragraphe III de l'article 4 de la loi ordinaire), le législateur portait une atteinte excessive à la vie privée tant du déclarant que de ses proches et qu'il portait également atteinte à leur liberté d'entreprendre.

Le Conseil constitutionnel a jugé, à l'instar de ce qu'il a également jugé dans sa décision sur la loi organique à propos d'une rubrique identique de la déclaration

d'intérêts et d'activités des membres du Parlement (2013-675 DC, cons. 29), « que, si le législateur pouvait imposer la mention, dans ces déclarations, des activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée compte tenu de la vie commune avec le déclarant, il n'en va pas de même de l'obligation de déclarer les activités professionnelles exercées par les enfants et les parents ; qu'il est ainsi porté une atteinte au droit au respect de la vie privée qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi » (2013-676 DC, cons. 15).

Le Conseil était par ailleurs saisi par les députés et les sénateurs requérants de griefs tirés de l'atteinte au droit au respect de la vie privée dirigés de manière plus générale contre les obligations de dépôt des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts et contre la publicité exigée pour certaines de ces déclarations. Il a procédé à un examen successif des déclarations imposées aux membres du Gouvernement, celles imposées à certains élus locaux et celles imposées aux autres titulaires de fonctions publiques ou d'emplois publics.

Les distinctions introduites par le législateur dans les conditions de publicité de ces déclarations peuvent être résumées dans le tableau joint (rappelant également le régime prévu par la loi organique pour les membres du Parlement susévoqué).

	Députés et sénateurs	Membres du Gouvernement	Elus visés au 2° du I de l'article 11	Autres titulaires d'emplois ou fonctions publics
<b>Publicité de la déclaration de situation patrimoniale</b>	Oui (consultation par les électeurs en préfecture)	Oui (publication)	Oui (consultation par les électeurs en préfecture) <sup>4</sup>	Non
<b>Appréciation de la Haute autorité jointe à la déclaration de situation patrimoniale</b>	Oui	Oui	Non	-
<b>Publicité de la déclaration d'intérêts<sup>5</sup></b>	Oui (publication ; déclaration d'intérêts et d'activités)	Oui (publication)	Oui (publication)	Oui (publication) <sup>6</sup>
<b>Appréciation de la Haute autorité jointe à la déclaration d'intérêts</b>	Non	Oui	Non	Non

<sup>4</sup> La censure des sept premiers alinéas du paragraphe II de l'article 12 par le Conseil constitutionnel a pour effet d'interdire cette forme de publicité.

<sup>5</sup> Pour les membres du Parlement, il s'agit d'une déclaration d'intérêts et d'activités.

<sup>6</sup> La réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel sur le paragraphe I de l'article 12 a pour effet d'interdire cette publication (décision n° 2013-676 DC, cons. 22).

*a) Pour les membres du Gouvernement*

Les membres du Gouvernement sont soumis, en vertu de l'article 4 de la loi ordinaire, aux mêmes obligations de double déclaration que les parlementaires : une déclaration de situation patrimoniale, remise au seul président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, et une déclaration d'intérêts, remise tant au président de la Haute autorité qu'au Premier ministre<sup>7</sup>.

La seule différence concerne cette seconde déclaration, dont l'intitulé diffère légèrement (pour cette raison) : les ministres n'ont pas à déclarer la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'ils envisagent de conserver. Les membres du Gouvernement doivent en effet se consacrer entièrement à leur fonction ministérielle en application de l'article 23 de la Constitution.

Dans les mêmes conditions que les parlementaires, les membres du Gouvernement doivent faire part de toute « modification substantielle » de leur situation. Ils doivent par ailleurs faire de nouvelles déclarations (et non pas seulement une nouvelle déclaration de situation patrimoniale), dans les deux mois suivant la fin de leur fonction.

Enfin, les conditions de publicité des déclarations d'intérêts et des déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement sont fixées par le paragraphe I de l'article 5 de la loi ordinaire, en vertu duquel :

*« La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique transmet à l'administration fiscale la déclaration de situation patrimoniale mentionnée au premier alinéa du I de l'article 4. Celle-ci fournit à la Haute Autorité, dans les trente jours suivant cette transmission, tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration de situation patrimoniale, notamment, les avis d'imposition de l'intéressé à l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, à l'impôt de solidarité sur la fortune.*

*« Dans un délai de trois mois suivant la réception des éléments mentionnés au premier alinéa du présent I, la Haute Autorité rend publiques la déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts. Elle peut assortir cette publication de toute appréciation qu'elle estime utile quant à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité de l'une ou l'autre déclaration, après avoir mis l'intéressé à même de présenter ses observations. Les électeurs peuvent adresser*

---

<sup>7</sup> Cette rédaction n'a pas pour autant pour effet d'exclure le Premier ministre de l'obligation de déposer une déclaration d'intérêts. En effet, l'article 22 prévoit expressément que la Haute autorité informe du manquement du Premier ministre à l'une de ses obligations le Président de la République.

à la Haute Autorité toute observation écrite relative à ces déclarations de situation patrimoniale et à ces déclarations d'intérêts. »

Le droit en vigueur antérieurement à la réforme était, comme pour les parlementaires, très différent. D'une part, les membres du Gouvernement devaient, depuis la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, remettre une déclaration de patrimoine à la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Mais cette déclaration n'était pas publique, jusqu'à la publication initiée par le Gouvernement de M. Jean-Marc Ayrault à la suite de la démission de M. Jérôme Cahuzac. D'autre part, aucune loi n'obligeait les membres du Gouvernement à une déclaration d'intérêts. En avril 2011, les membres du Gouvernement de M. François Fillon avaient rendu publiques de succinctes déclarations d'intérêts, consultables sur le site internet du Gouvernement. Il en est allé de même des membres du Gouvernement de M. Jean-Marc Ayrault.

L'atteinte à la vie privée des membres du Gouvernement par les articles 4 et 5 de la loi déferée est réelle : la totalité du patrimoine est rendue publique et la déclaration d'intérêts est très étendue, incluant la plupart des activités exercées au cours des cinq années précédant l'accès aux fonctions ministérielles ainsi que les activités bénévoles.

L'objectif d'intérêt général relevé par le Conseil constitutionnel est le même que celui poursuivi par la loi organique pour les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts et d'activités des membres du Parlement : « *renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci* » (2013-676 DC, cons. 14).

Le Conseil constitutionnel a toutefois relevé la particularité du cadre constitutionnel pour les membres du Gouvernement. En effet l'article 23 de la Constitution dispose en son premier alinéa que : « *Les fonctions de membres du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle* ». Ainsi, pour les membres du Gouvernement, la Constitution traite elle-même des activités professionnelles, ce qui n'est le cas ni pour les parlementaires, ni pour aucun autre titulaire de fonctions publiques ou d'un emploi public et c'est, au surplus, pour fixer une incompatibilité absolue. Ces incompatibilités professionnelles ont pour objet d'affranchir les membres du Gouvernement de tout lien avec des intérêts privés. Cette conception maximaliste des incompatibilités professionnelles pour un ministre conduit à ce que certaines de ces incompatibilités, en application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre

1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, se prolongent pendant six mois après la fin des fonctions ministérielles. Le Conseil constitutionnel a jugé de telles incompatibilités prolongées de six mois conformes à la Constitution (n° 2011-628 DC du 12 avril 2011<sup>8</sup>).

L'article 23 de la Constitution a été considéré par le Conseil comme apportant un fondement particulier à la publication des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement. Cette publication participe du respect de l'exigence constitutionnelle d'interdiction de toute activité professionnelle. La publication de la déclaration de patrimoine peut également se prévaloir indirectement de ce fondement. Des activités professionnelles menées en infraction avec l'article 23 devraient, sauf bénévolat, conduire à l'enrichissement de l'intéressé. Dès lors, le contrôle du patrimoine peut également participer des mêmes exigences constitutionnelles.

Pour un membre du Gouvernement, les interdictions professionnelles sont absolues car le risque de conflit d'intérêts est particulièrement important. Les ministres prennent de nombreuses décisions individuelles dans leur champ de compétence. Dès lors, la lutte contre les conflits d'intérêts peut impliquer des modalités renforcées. Celles-ci, pour être constitutionnelles, doivent rester adaptées et proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi. C'est notamment l'objet des exceptions à la publication : adresse personnelle, noms des proches, localisation des biens, noms des propriétaires indivis, noms des précédents propriétaires...

La publication des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement a donc été jugée, « *eu égard, d'une part, au statut et à la situation particulière des membres du Gouvernement et, d'autre part, à leur pouvoir, notamment dans l'exercice du pouvoir réglementaire et dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation* », comme portant au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi par le législateur (2013-676 DC, cons. 17).

*b) Pour les personnes titulaires de mandats électoraux*

L'article 11 prévoit, en son paragraphe I, qu'adressent à la Haute Autorité tant une déclaration de situation patrimoniale qu'une déclaration d'intérêts, toutes deux établies dans les conditions prévues pour les déclarations exigées des membres du Gouvernement :

---

<sup>8</sup> Décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, *Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs*.

« 1° Les représentants français au Parlement européen ;

« 2° Les titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil général, de président du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;

« 3° Les conseillers régionaux, les conseillers à l'assemblée de Guyane, les conseillers à l'assemblée de Martinique, les conseillers exécutifs de Martinique, les conseillers exécutifs de Corse, les conseillers généraux, les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature, respectivement, du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil général, du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du président du conseil de la métropole de Lyon, dans les conditions fixées par la loi. »

La plupart de ces élus doivent aujourd'hui remplir une déclaration de patrimoine en application de l'article 2 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Environ 2 500 élus sont concernés<sup>9</sup>.

La nouvelle rédaction élargit légèrement ce périmètre, de sorte que seront concernés environ 3 000 élus, en sus des 925 parlementaires auxquels sont applicables les dispositions de la loi organique. S'ajoutent en effet à la liste existante : les maires de communes de 20 000 à 30 000 habitants<sup>10</sup>, les présidents élus d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre dont la population est comprise entre 20 000 et 30 000 habitants<sup>11</sup> (et de la métropole

<sup>9</sup> 74 députés européens, 300 conseillers régionaux, 1 180 conseillers généraux, 261 maires, 720 adjoints aux maires.

<sup>10</sup> Soit 182 communes supplémentaires.

<sup>11</sup> Soit 231 groupements supplémentaires.

de Lyon), les présidents élus des groupements de communes dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros, que les présidents des autres groupements de communes dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants (et de la métropole de Lyon) titulaires d'une délégation de signature.

Surtout, alors que ces élus sont aujourd'hui tenus uniquement à une déclaration de situation patrimoniale, le dépôt d'une déclaration d'intérêts est désormais également exigé.

Avant la réforme déferée, les déclarations de patrimoine de tous ces élus n'étaient pas rendues publiques.

Le paragraphe I de l'article 12 de la loi déferée prévoit que la Haute autorité rend publiques les déclarations d'intérêts de l'ensemble de ces élus. Les mêmes règles que celles applicables aux déclarations des ministres sont prévues pour la non-publication de certaines informations (adresses, noms des tiers...). En revanche, cette publication ne peut être assortie, comme pour les ministres, de toute appréciation que la Haute autorité « *estime utile quant à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité* ». Pour les représentants français au Parlement européen, ces déclarations s'ajouteront à la déclaration d'intérêts financiers qu'ils doivent remplir au Parlement européen.

Le paragraphe II de l'article 12 de la loi déferée organise pour sa part la publicité des déclarations de situation patrimoniale, laquelle concerne uniquement « *les personnes titulaires de fonctions exécutives locales mentionnées au 2° du I de l'article 11* », c'est-à-dire seulement une partie des élus (environ 1 000 personnes). Ces déclarations de situation patrimoniale sont, comme pour les parlementaires dans la loi organique, accessibles aux électeurs en préfecture, « *aux seules fins de consultation* ». Cette publicité ne peut, à la différence de celle relative aux déclarations de situation patrimoniale des élus, être assortie des appréciations que la Haute autorité « *estime utile quant à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité* » de la déclaration.

L'appréciation de la constitutionnalité de la publicité de certaines déclarations de situation patrimoniale et de toutes les déclarations d'intérêt est plus délicate que pour les parlementaires nationaux. L'atteinte à la vie privée est tout aussi grave. Le contexte local renforce même la portée de cette atteinte, car un élu local va sans doute se voir plus aisément opposer par ses administrés sa situation qu'un élu national.

Le Conseil constitutionnel a pris en considération les objectifs poursuivis par le législateur pour apprécier la proportionnalité de l'atteinte au droit au respect de la vie privée.

Ainsi, en ce qui concerne les déclarations d'intérêts, rendues publiques pour tous les élus visés aux 1° à 3° du paragraphe I de l'article 11, le Conseil a relevé que « *le législateur a entendu permettre à chaque citoyen de s'assurer par lui-même de la mise en œuvre des garanties de probité et d'intégrité de ces élus, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci* » (2013-676 DC, cons. 19).

Le Conseil constitutionnel a considéré que l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée par le législateur, en rendant publiques les déclarations d'intérêts des élus tenus de déposer une telle déclaration, n'était pas disproportionnée (2013-676 DC, cons. 19).

En revanche, aucun motif spécifique n'est apparu de nature à justifier que les déclarations de situation patrimoniale de certains des élus tenus de déposer auprès de la Haute autorité une telle déclaration (ceux visés au 2° du paragraphe I de l'article 11) fassent l'objet d'une publicité. L'objectif d'intérêt général conduisant à prévoir le dépôt de telles déclarations est bien de « *renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci* ». Toutefois, la nature de la déclaration de situation patrimoniale, à l'inverse de celle de la déclaration d'intérêts, n'est pas telle que le fait de lui donner une forme de publicité pour l'ensemble des élus visés au 2° du paragraphe I de l'article 11 soit proportionné au regard de l'objectif poursuivi. Par conséquent, le Conseil constitutionnel a, s'agissant d'élus d'établissements publics et de collectivités territoriales qui règlent les affaires de leur compétence par des conseils élus, jugé l'atteinte au droit au respect de la vie privée résultant de la publication des déclarations de situation patrimoniale des élus visés au 2° du paragraphe I de l'article 11 disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi, et il a censuré les sept premiers alinéas du paragraphe II de l'article 12 de la loi ordinaire (2013-676 DC, cons. 20).

### *c) Pour les autres titulaires de fonctions publiques ou d'emplois publics*

En application du paragraphe I de l'article 11, devront également adresser à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique tant une déclaration de situation patrimoniale qu'une déclaration d'intérêts :

*« 4° Les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République ;*

*« 5° Les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat ;*

*« 6° Les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ;*

*« 7° Toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres. »*

Pour l'ensemble de ces personnes, la déclaration d'intérêts devra également être adressée au président de l'autorité indépendante ou à l'autorité hiérarchique.

Dans l'état du droit antérieur à la réforme, aucune de ces personnes n'avait l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine. Il existait quelques dispositions ponctuelles pour les déclarations d'intérêts. Il en va ainsi pour les membres des cabinets des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, en vertu de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique. Dans le Gouvernement de M. Ayrault, les membres des cabinets ministériels ont dû déposer une déclaration d'intérêts auprès du ministre concerné. Par ailleurs en application du texte institutif de l'autorité administrative indépendante (AAI) à laquelle ils appartiennent, les membres de celles-ci sont parfois tenus de remplir des déclarations d'intérêts<sup>12</sup>.

Les personnes visées par les 4° à 7° du paragraphe I de l'article 11 de la loi ordinaire sont évaluées à près de 1 600 : 700 personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la discrétion du Gouvernement, 600 membres des cabinets ministériels, 260 présidents et membres d'AAI.

De même, seront désormais également soumis à une double déclaration de patrimoine et d'intérêts, en vertu du paragraphe III de l'article 11, les présidents et directeurs généraux :

*« 1° Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État ;*

---

<sup>12</sup> Cette obligation est prévue pour l'Autorité de contrôle prudentiel par l'article L. 612-10 du code monétaire et financier, pour l'Autorité des marchés financiers par l'article L. 621-4 du même code, pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés par le paragraphe III de l'article 14 de la loi du 6 janvier 1978, pour la Haute autorité de la santé par l'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale, pour l'Autorité de sûreté nucléaire par l'article L. 592-2 du code de l'environnement.

« 2° *Des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial ;*

« 3° *Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, par les personnes mentionnées aux 1° et 2° et dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, est supérieur à 10 millions d'euros ;*

« 4° *Des offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation gérant un parc comprenant plus de 2 000 logements au 31 décembre de l'année précédant celle de la nomination des intéressés ;*

« 5° *Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, autres que celles mentionnées aux 1° et 3° du présent III, dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, dépasse 750 000 €, dans lesquelles les collectivités régies par les titres XII et XIII de la Constitution, leurs groupements ou toute autre personne mentionnée aux 1° à 4° du présent III détiennent, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital social ou qui sont mentionnées au 1° de l'article L. 1525-1 du code général des collectivités territoriales. »*

Cette liste est sans changement par rapport à celle figurant à l'article 2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Elle comprend plus de 2 600 personnes<sup>13</sup>. Pour ces personnes également, la déclaration d'intérêts devra être adressée au ministre qui a autorité sur l'intéressé ou qui exerce la tutelle de l'organisme.

Le fait d'exiger d'un peu plus de 4 000 personnes non élues qu'elles remplissent, du fait de leurs fonctions, à la fois des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts, transmises à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et à l'autorité hiérarchique ou de référence, apparaissait comme poursuivant l'objectif d'intérêt général de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci. Cet objectif était « *directement assuré par le contrôle des déclarations d'intérêts par la Haute autorité et par l'autorité administrative compétente* » (2013-676 DC, cons. 22).

En revanche, la publication des déclarations d'intérêts des personnes visées aux 4° à 7° du paragraphe I et au paragraphe III de l'article 11 portait une atteinte au

<sup>13</sup> 876 dirigeants de sociétés d'économie mixte, 443 dirigeants d'offices publics de l'habitat et 1 328 dirigeants d'établissements industriels et commerciaux et de sociétés nationales.

droit au respect de la vie privée que le Conseil constitutionnel a jugée disproportionnée.

Cette publication ne semblait pas en adéquation avec l'objet de la loi. L'ampleur des informations demandées révélait également la disproportion de la mesure. Cette inadaptation des règles de publication des déclarations d'intérêts de personnes non élues était enfin soulignée par la dernière phrase du premier alinéa du paragraphe I de l'article 12 de la loi : « *Les électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative à ces déclarations d'intérêts* ».

Le Conseil constitutionnel a jugé que « *la publicité de ces déclarations d'intérêts, qui sont relatives à des personnes qui n'exercent pas de fonctions électives ou ministérielles mais des responsabilités de nature administrative, est sans lien direct avec l'objectif poursuivi et porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de ces personnes* » (2013-676 DC, cons. 22).

Le Conseil constitutionnel a donc considéré que le paragraphe I de l'article 12, relatif à la publication des déclarations d'intérêts, était inconstitutionnel en tant qu'il portait sur les personnes énumérées aux 4° à 7° du paragraphe I et au paragraphe III de l'article 11. Le Conseil constitutionnel ne pouvant procéder à une censure « en tant que », et la correction de l'inconstitutionnalité ne devant pas dépasser ce qui est strictement nécessaire, il ne pouvait être envisagé de censurer le paragraphe I de l'article 12 – une telle censure ayant pour effet de faire également obstacle à la publication des déclarations d'intérêts des élus visés aux 1° à 3° du paragraphe I de l'article 11, laquelle n'a pas été jugée inconstitutionnelle. Dès lors, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation, pour exclure de l'application du paragraphe I de l'article 12 les personnes énumérées aux 4° à 7° du paragraphe I et au paragraphe III de l'article 11.

La décision du Conseil constitutionnel doit être rapprochée de l'appréciation de la Commission présidée par M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, qui avait relevé que « *si l'exigence de prévention des conflits d'intérêts implique que l'autorité dont les déclarants relèvent connaisse les intérêts déclarés, l'atteinte à la liberté individuelle et au respect de la vie privée que constituerait la publication des déclarations a semblé trop importante au regard du bénéfice qu'apporterait une telle publicité* »<sup>14</sup>. De même, la Commission présidée par M. Lionel Jospin de rénovation et de déontologie de la vie publique

---

<sup>14</sup> « *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique* », Rapport de la commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique remis au Président de la République le 26 janvier 2011, p. 76.

avait écarté la publication des déclarations d'intérêts pour les titulaires de certains emplois supérieurs de l'Etat ou pour les collaborateurs de cabinet<sup>15</sup>.

### **3. Les autres griefs à l'encontre des articles 4, 5, 11 et 12 de la loi ordinaire**

Deux dernières séries de griefs étaient opposées par les requérants aux dispositions contestées : l'atteinte à la liberté d'entreprendre ainsi que celle à l'égalité devant la loi.

Les requérants faisaient valoir que les renseignements devant figurer dans la déclaration d'intérêts étaient de nature à faire obstacle à l'exercice de certaines activités par les personnes tenues de remplir ces déclarations mais également par leurs proches.

Le Conseil constitutionnel a jugé ce grief inopérant, après avoir considéré que « *l'exercice des fonctions publiques ou emplois publics visés aux articles 4 et 11 ne relève pas de la liberté d'entreprendre* » (2013-676 DC, cons. 24).

Les sénateurs requérants contestaient également la conformité au principe d'égalité devant le suffrage des dispositions ayant pour effet de rendre publiques certaines des déclarations. Ils considéraient qu'en obligeant des élus à révéler leurs intérêts et, dans certains cas, l'état de leur patrimoine aux électeurs, les dispositions de l'article 12 plaçaient les élus candidats à de nouveaux scrutins dans une situation différente des autres candidats.

Le Conseil constitutionnel a considéré que le fait de prévoir que des personnes exerçant certaines fonctions publiques ou certains emplois publics étaient tenues au dépôt d'une déclaration d'intérêts et d'une déclaration de situation patrimoniale et que certaines de ces déclarations fassent l'objet d'une publicité instituait une différence de traitement entre personnes placées dans une situation différente. Cette différence de traitement étant en rapport direct avec l'objectif poursuivi par le législateur de « *renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci* », il n'en résultait pas une violation du principe d'égalité devant la loi (2013-676 DC, cons. 26).

---

<sup>15</sup> « *Pour un renouveau démocratique* », Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, 2012, p 92 à 94.

## **II. – Les pouvoirs et les missions de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique**

L'article 20 de la loi ordinaire énumère les missions et les compétences de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Il s'agit, principalement:

- de vérifier, contrôler et le cas échéant rendre publiques les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts transmises par les personnes visées par l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique et les articles 4 et 11 de la loi ordinaire ;
- de se prononcer sur une situation de conflit d'intérêts et, le cas échéant, de faire injonction à un membre du Gouvernement ou à une personne mentionnée à l'article 11 de la loi ordinaire d'y mettre fin ;
- de se prononcer sur la compatibilité d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'un organisme ou d'une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel avec des fonctions gouvernementales ou des fonctions de président des exécutifs locaux les plus importants dans les trois années précédant le début de l'activité.

L'effectivité de ces pouvoirs est en outre assurée par des sanctions pénales. Ainsi, le paragraphe II de l'article 26 de la loi ordinaire punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de ne pas déférer aux injonctions de la Haute autorité ou de ne pas lui communiquer les informations et les pièces utiles à l'exercice de sa mission. S'agissant des députés et des sénateurs, une infraction délictuelle comparable est instituée au paragraphe II de l'article L.O. 135-4 du code électoral. Sa portée est toutefois plus limitée puisque la Haute autorité n'est pas habilitée par la loi organique à faire injonction à un député ou un sénateur de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts et qu'elle n'est pas non plus compétente pour se prononcer sur les activités professionnelles, libérales ou dans le secteur concurrentiel exercées par ces parlementaires à l'issue de leur mandat.

Dans la mesure où les pouvoirs de la Haute autorité sont également précisés dans les dispositions particulières de la loi ou de la loi organique, où les règles de publicité des déclarations sont différentes selon les personnes soumises aux obligations déclaratives et, enfin, où les pouvoirs de la Haute autorité connaissent des exceptions à l'égard de certaines de ces personnes, la présentation complexe de ces missions peut être schématiquement résumée par les tableaux suivants.

## A. – Situation patrimoniale

	Députés et sénateurs	Membres du Gouvernement	Députés européens	Elus visés au 2° du § I de l'article 11	Elus visés au 3° du § I de l'article 11	Collaborateurs Psdt Assemblée nationale et Psdt Sénat	Titulaires d'autres emplois et fonctions publics non électifs
Vérification des déclarations de situation patrimoniale	L.O. 135-2, § I, al. 2	Article 7 loi	1° du paragraphe I de l'article 20				
Injonction aux fins de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale	Non prévu expressément	Article 4, § V et article 11 § V					
Injonction pour compléter ou fournir des explications sur déclaration de situation patrimoniale	L.O. 135-4, § I	Article 4, § V et article 11 § V					
Observations assortissant la publication de la déclaration de situation patrimoniale	L.O. 135-2, § I, al. 3	§I, al 2 de l'article 5 de la loi	Non applicable	Non applicable (en outre, la publication est censurée)	Non applicable		
Rapport spécial publié sur variation de situation patrimoniale et saisine du parquet	Non applicable	Article 7 loi	§V de l'article 11 et article 7 de la loi				
Saisine parquet sur évolution de la situation patrimoniale	L.O. 135-5, alinéa 2	Article 7 loi	§V de l'article 11 et article 7 de la loi				

## B. – Intérêts

	Députés et sénateurs	Membres du Gouvernement	Députés européens	Elus visés au 2° du § I de l'article 11	Elus visés au 3° du § I de l'article 11	Collaborateurs Psdt Assemblée nationale et Psdt Sénat	Autres emplois et fonctions publics non électifs
Vérification des déclarations de situation d'intérêts	L.O. 135-4 implicitement	Articles 10 et 20 de la loi					
Injonction aux fins de dépôt d'une déclaration d'intérêts	Non prévu explicitement	Article 4, § V et article 11 § V					
Injonction pour compléter ou fournir des explications sur déclaration d'intérêts	L.O. 135-4, § II <sup>16</sup>	Article 4, § V et article 11 § V					
Observations assortissant la publication de la déclaration d'intérêts	Non applicable	§ I, al 2 de l'article 5 de la loi	Non applicable			Non applicable (en outre une réserve interdit la publication)	
Analyse d'une situation de conflit d'intérêt	L.O. 135-6	2° du § I de l'article 20 de la loi					
Injonction pour mettre fin à une situation de conflit d'intérêts	Non applicable	Applicable sauf Premier ministre Articles 10 et 20 de la loi <sup>17</sup>	Non applicable (exclu par § V de l'article 11 de la loi)	Articles 10 et 20 de la loi <sup>18</sup>			

<sup>16</sup> Une réserve d'interprétation est formulée par le Conseil constitutionnel sur cette compétence.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *Idem.*

### C. – Autres pouvoirs

	Députés et sénateurs	Membres du Gouvernement	Députés européens	Elus visés au 2° du § I de l'article 11	Elus visés au 3° du § I de l'article 11	Collaborateurs Psdt Assemblée nationale et Psdt Sénat	Autres emplois et fonctions publics non électifs
Saisine de l'autorité (hiérarchique compétente)	L.O. 135-6	1° et 2° de l'article 22 de la loi	3° de l'article 22 de la loi	<b>Non applicable</b>	4° de l'article 22 de la loi	5° de l'article 22 de la loi	5°, 6° et 7° de l'article 22 de la loi
Saisine du parquet sur violation des obligations déclaratives	L.O. 135-5	Article 40 du CPP (non expressément prévu)					
Injonction dans le cadre de l'instruction d'un avis d'incompatibilité	<b>Non applicable</b>	Article 26, § II de la loi	<b>Non applicable</b>	Article 26, § II de la loi	<b>Non applicable</b>		
Avis d'incompatibilité	<b>Non applicable</b>	Article 23	<b>Non applicable</b>	Article 23	<b>Non applicable</b>		

### D.- Les griefs et observations des requérants

Dans leur saisine, les députés mettaient en cause les pouvoirs de la Haute autorité au nom de la séparation des pouvoirs et dénonçaient les pouvoirs de contrôle, d'injonction et d'observations confiés à cette autorité administrative en tant qu'ils sont susceptibles d'être exercés à l'égard des députés et des sénateurs ainsi que des collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat. Ils dénonçaient en outre l'absence de garantie d'indépendance et d'impartialité des membres de la Haute autorité.

Dans leur saisine sur la loi ordinaire et dans leurs observations sur la loi organique, les sénateurs formulaient quant à eux plusieurs griefs. Ils invoquaient en premier lieu la méconnaissance de la liberté d'entreprendre, à un double titre : d'une part, en ce que le pouvoir d'injonction de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts pourrait avoir pour effet d'interdire l'exercice de son activité professionnelle à une personne de l'entourage d'une personne soumise aux obligations déclaratives et, d'autre part, en ce qu'en application de l'article 23, un ancien membre d'une fonction gouvernementale ou d'une fonction exécutive locale pourrait se voir interdire par la Haute autorité d'exercer une activité professionnelle.

Les sénateurs mettaient également en cause les pouvoirs de la Haute autorité pour apprécier ce qu'est une situation de conflit d'intérêts ou une situation d'incompatibilité en ce qu'il s'agirait d'un pouvoir arbitraire. Ils dénonçaient la méconnaissance du principe de la légalité des délits et des peines et une inversion de la charge de la preuve qui résulterait de ce qu'il appartiendrait à l'élu ou au titulaire de la fonction en cause de démontrer l'absence de situation de conflit d'intérêts. Enfin, ils soutenaient que l'absence de disposition permettant de former un recours contre les avis et décisions de la Haute autorité méconnaissait le droit à un recours juridictionnel effectif.

S'agissant des pouvoirs de la Haute autorité de saisir le parquet, ils soutenaient qu'il en résultait une atteinte à la séparation des pouvoirs.

### **E. – Les griefs qui manquaient en fait ou qui ont été écartés**

Manquait en fait, en premier lieu, le grief tiré de ce que la Haute autorité pourrait interdire d'exercer la profession de son choix à un membre de la famille d'une personne soumise à l'obligation déclarative. En effet, la Haute autorité n'est investie d'aucun pouvoir à l'égard de l'entourage des membres du Gouvernement, des élus et des titulaires des fonctions ou emplois publics mentionnés à l'article 11 de la loi. Elle ne peut donc leur adresser d'injonction ayant pour effet de leur interdire leur activité.

Manquaient en fait, en deuxième lieu, les griefs tirés de la violation des exigences constitutionnelles en matière répressive. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé que la Haute autorité est investie de pouvoirs de décision (injonction, avis d'incompatibilité, décision d'assortir d'observations la publication de la déclaration, rapport spécial sur la variation de la situation patrimoniale) et de pouvoir de saisine de certaines autorités administratives ou judiciaires, mais aucun de ces pouvoirs ne s'analyse comme conduisant au prononcé de sanctions ayant le caractère d'une punition. Le volet répressif de la législation instituée par la loi et la loi organique est par ailleurs constitué par un régime pénal.

Manquait en fait, en troisième lieu, le grief tiré de l'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif. D'une part, la Haute autorité est une autorité administrative et le silence de la loi ne fait aucunement obstacle à ce que les décisions de cette autorité faisant grief puissent être contestées devant la juridiction compétente, à savoir, à titre principal la juridiction administrative et, dans le cas où seraient engagées des poursuites pour violation de ces décisions, la juridiction pénale dans les conditions prévues par l'article 111-5 du code pénal. D'autre part, contrairement à ce qu'affirmaient les requérants, les dispositions qui organisent les pouvoirs de la Haute autorité, n'ont nullement

pour effet d'opérer une inversion de la charge de la preuve « *quant à l'existence des situations de fait dont ces décisions supposent le constat et à l'appréciation de ces situations au regard des règles relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités* » (2013-675 DC, cons. 40 et 2013-676 DC, cons. 49).

Manquait en fait, en quatrième lieu, le grief tiré de l'atteinte à la séparation des pouvoirs à l'égard de l'autorité judiciaire, dans la mesure où les dispositions contestées se bornent à prévoir que la Haute autorité saisit le parquet sans que ce dernier soit aucunement lié par cette saisine.

S'agissant du grief tiré de l'atteinte à la liberté d'entreprendre qui visait les décisions d'incompatibilité, le Conseil constitutionnel a estimé que l'atteinte à cette liberté ne revêtait pas un caractère disproportionné. Le fait, pour une autorité administrative d'interdire pendant une durée de trois ans à un ancien membre du Gouvernement ou à un ancien président d'exécutif local d'exercer une activité libérale ou une activité rémunérée dans le secteur concurrentiel, en cas d'incompatibilité avec les fonctions précédemment exercées, porte effectivement une atteinte à la liberté d'exercer une activité économique et, partant, à la liberté d'entreprendre.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il s'agit là de rendre applicables des règles comparables à celles auxquelles sont soumis tous les fonctionnaires et agents publics en vertu de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et de procédures publiques. L'article 87 de cette loi prévoit en effet qu'une commission de déontologie placée auprès du Premier ministre est chargée d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé ou toute activité libérale, avec les fonctions effectivement exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité par tout agent cessant ses fonctions. Cette loi est applicable aux fonctionnaires placés ou devant être placés en cessation définitive de fonctions, disponibilité, détachement, hors-cadre, mise à disposition ou exclusion temporaire de fonctions, aux agents non titulaires de droit public employés par l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public, aux membres d'un cabinet ministériel, aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, aux agents contractuels de droit public ou de droit privé des établissements mentionnés aux articles L. 1142-22, L. 1222-1, L. 1313-1, L. 1413-2, L. 1418-1 et L. 5311-1 du code de la santé publique, et aux agents contractuels de droit public ou de droit privé d'une AAI.

Le fait que l'article 23 de la loi ordinaire confie ces pouvoirs à la Haute autorité à l'égard des anciens membres du Gouvernement et des anciens présidents des exécutifs locaux les plus importants, poursuit le même objectif de prévention des conflits d'intérêts. Le Conseil constitutionnel a jugé que l'atteinte à la liberté

d'entreprendre n'était pas disproportionnée à cet objectif (2013-676 DC, cons. 55).

### **F. – Les griefs tirés de l'atteinte à la séparation des pouvoirs à l'égard de l'Assemblée nationale et du Sénat**

Les requérants mettaient en cause les pouvoirs de la Haute autorité, d'une part, à l'égard des députés et des sénateurs (cette critique ne visait donc que les dispositions de la loi organique, bien que la loi ordinaire rappelle ces pouvoirs dans le cadre de la présentation générale des compétences de la Haute autorité) et, d'autre part, à l'égard des collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat. La loi et la loi organique ne conféraient pas à la Haute autorité des pouvoirs identiques dans les deux cas (voir tableau ci-avant). Si, dans les deux cas, la Haute autorité reçoit et contrôle les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts et peut adresser des injonctions dans le cadre de l'instruction de cet examen, le pouvoir d'assortir la publication de la déclaration de situation patrimoniale d'observations de la Haute autorité est prévu pour les députés et les sénateurs mais pas pour les collaborateurs des présidents des deux chambres. Au contraire, en matière de situation de conflit d'intérêts, la Haute autorité est investie par la loi du pouvoir d'adresser aux personnes mentionnées à l'article 11 des injonctions tendant à ce qu'il y soit mis fin alors que la loi organique ne prévoit pas un tel pouvoir d'injonction à l'égard d'un député ou d'un sénateur.

- S'agissant des députés et des sénateurs, la question était donc de savoir si le principe de la séparation des pouvoirs faisait obstacle à ce qu'une autorité administrative soit investie d'un pouvoir d'examen des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts et d'activités, d'un pouvoir d'injonction dans le cadre de cet examen, d'un pouvoir de contrôle de la variation de la situation patrimoniale, d'un pouvoir de se prononcer sur une situation de conflit d'intérêts et d'un pouvoir de saisir, selon le cas, le Président de l'Assemblée nationale ou le Président du Sénat en cas de violation, par un parlementaire, de ses obligations déclaratives ou en cas d'évolution non justifiée de la situation patrimoniale ou de situation de conflit d'intérêts.

Le Conseil constitutionnel a estimé qu'à l'exception des pouvoirs d'injonction de la Haute autorité, ces pouvoirs n'étaient pas incompatibles avec le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, qu'il s'agisse des situations de conflit d'intérêts ou des évolutions non justifiées de situation patrimoniale, la Haute autorité se borne à saisir selon le cas, le président de l'Assemblée intéressée ou le parquet. La décision de la Haute autorité ne s'impose nullement à ces autorités.

En revanche, posait une difficulté le pouvoir d'injonction reconnu à la Haute autorité dans le cadre de l'instruction de l'examen des déclarations. Le paragraphe II de l'article L.O. 135-4 du code électoral punit en effet d'une peine délictuelle le fait de ne pas déférer à une telle injonction. Sur ce point, le Conseil constitutionnel a fait un distinguo. Il a estimé que, s'agissant de la déclaration de situation patrimoniale, ce pouvoir d'injonction n'était pas contraire à la séparation des pouvoirs. L'obligation de déclarer l'ensemble de la situation patrimoniale résulte de la loi et l'appréciation du caractère exhaustif et sincère de la déclaration n'a pas d'incidence sur l'exercice du mandat parlementaire. Cette déclaration est inhérente à la personne et non au parlementaire.

Il n'en va pas de même en matière de contrôle des déclarations d'intérêts et d'activités, dans la mesure où ces déclarations portent notamment sur les activités et liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts avec l'exercice du mandat parlementaire. Le Conseil constitutionnel a jugé que le principe de la séparation des pouvoirs faisait obstacle à ce qu'une autorité administrative, fût-elle indépendante, puisse formuler à l'égard d'un député ou d'un sénateur une injonction en lien, même indirect, avec l'exercice de son mandat. Il a jugé que *« les dispositions de l'article L.O. 135-4 ne sauraient, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, permettre à la Haute autorité d'adresser à un député ou un sénateur une injonction dont la méconnaissance est pénalement réprimée, relative à ses intérêts ou ses activités ou portant sur la déclaration qui s'y rapporte »* (2013-675 DC, cons. 39).

- S'agissant des collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, le Conseil constitutionnel a estimé que le principe de la séparation des pouvoirs ne s'opposait pas aux pouvoirs d'instruction de la Haute autorité relatifs à leurs déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts, y compris les pouvoirs d'injonctions susceptibles d'être prononcées dans le cadre de cette instruction.

En revanche, le Conseil constitutionnel a estimé que le pouvoir d'injonction reconnu à la Haute autorité et tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflit d'intérêts visant un collaborateur du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat méconnaissait la séparation des pouvoirs. Ces personnes relèvent de la seule autorité du Président de l'assemblée intéressée. Le Conseil constitutionnel a donc formulé une réserve jugeant *« que les dispositions du 2° du paragraphe I de l'article 20 de la loi ne sauraient, sans méconnaître les exigences de la séparation des pouvoirs, autoriser la Haute autorité à adresser aux personnes visées au 5° du paragraphe I de l'article 11, lesquelles relèvent de la seule autorité du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, une injonction de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts »* (2013-676 DC, cons. 45).

### **G. – L'examen d'office, par le Conseil constitutionnel, des pouvoirs d'injonction de la Haute autorité tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflit d'intérêts**

Le Conseil constitutionnel a, d'office, examiné le pouvoir de la Haute autorité d'adresser une injonction tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflit d'intérêts, qu'il s'agisse d'un membre du Gouvernement, d'un élu local ou d'un titulaire d'un des emplois ou fonctions publics mentionnés à l'article 11 de la loi.

Ce pouvoir d'injonction dont la méconnaissance est pénalement sanctionnée soulève en effet deux questions.

D'une part, une situation de conflit d'intérêts avec une fonction ou un mandat public peut résulter d'une activité ou d'une participation à un organisme antérieure et non concomitante à l'exercice de ce mandat ou de cette activité. Dans une telle hypothèse, l'élu ou le titulaire de la fonction intéressée ne pourrait mettre fin à la situation de conflit d'intérêts qu'en démissionnant du mandat ou de la fonction au titre duquel il est soumis au contrôle de la Haute autorité.

D'autre part, une interprétation extensive de la notion de conflit d'intérêts pourrait conduire à ce que certaines activités ou participations dans divers organismes soient regardées de façon générale comme plaçant l'élu ou le titulaire de la fonction en situation de conflit d'intérêts. Dans une telle interprétation, la notion de conflit d'intérêts serait le support de la création, par la Haute autorité, de nouvelles incompatibilités. Comme le montre d'ailleurs l'article 23 de la loi, qui parle d'incompatibilités, la frontière entre les incompatibilités et les situations de conflit d'intérêts peut se révéler incertaine dès lors que la notion de conflit d'intérêts donne lieu à une interprétation large.

Le Conseil constitutionnel a estimé que de telles interprétations conduiraient à ce que plusieurs principes constitutionnels soient méconnus.

En premier lieu, s'agissant des ministres, l'article 8 de la Constitution dispose que le Président de la République nomme les membres du Gouvernement « et met fin à leurs fonctions » et son article 23 fixe le régime des incompatibilités des membres du Gouvernement. Le Conseil a jugé que le constituant n'a pas habilité le législateur à compléter le régime des incompatibilités des membres du Gouvernement. La Haute autorité ne saurait donc ordonner à un ministre de quitter ses fonctions ou lui adresser une injonction qu'il ne pourrait satisfaire qu'en démissionnant.

Il en va de même des titulaires de fonctions à la décision du Gouvernement. L'article 20 de la Constitution, qui dispose que le Gouvernement dispose de l'administration, et son article 13, qui énumère les emplois nommés en Conseil

des ministres parmi lesquels certains sont à la décision du Gouvernement, fait obstacle à ce qu'une AAI ait le pouvoir, directement ou indirectement, d'ordonner la démission d'un titulaire de ces emplois.

Enfin s'agissant des élus locaux, ce sont les articles 72 (qui garantit que les collectivités territoriales s'administrent par des conseils élus) et 34 de la Constitution (qui réserve au législateur la compétence pour définir le régime des incompatibilités des élus) qui font obstacle à ce que la notion de conflit d'intérêts soit interprétée pour élaborer des règles d'incompatibilité qui ne sont pas prévues par la loi.

Le Conseil constitutionnel a donc formulé une réserve d'interprétation en jugeant que *« les dispositions de l'article 10 et celles du 2° du paragraphe I de l'article 20 ne sauraient, sans méconnaître les principes constitutionnels précités, être interprétées comme habilitant la Haute autorité à instituer des règles d'incompatibilité qui ne sont pas prévues par la loi ; que la Haute autorité ne saurait davantage adresser et donc rendre publique une injonction tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflit d'intérêts que si la personne destinataire de cette injonction est en mesure de mettre fin à une telle situation sans démissionner de son mandat ou de ses fonctions »* (2013-676 DC, cons. 62).

### **III. – Sur les autres dispositions de la loi organique**

#### **A. – Les dispositions relatives au Président de la République**

##### **1. – Les dispositions prises sur le fondement de l'article 6 de la Constitution**

L'article 9 de la loi organique modifie le paragraphe I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel en insérant, avant le dernier alinéa de ce paragraphe I, deux nouveaux alinéas. Le quatrième et avant-dernier alinéa (avant les modifications apportées par la loi organique) du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 prévoit que les candidats à l'élection présidentielle doivent, à peine de nullité de leur candidature, remettre au Conseil constitutionnel, sous pli scellé, une déclaration de situation patrimoniale conforme aux dispositions de l'article L.O. 135-1 du code électoral et s'engager, en cas d'élection, à déposer deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de leur mandat, une nouvelle déclaration conforme à ces dispositions qui sera publiée au *Journal officiel* dans les huit jours de son dépôt. Issues de la loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, ces dispositions n'ont pas appelé de remarques particulières de la part du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 88-242 DC du 10 mars 1988.

Le premier alinéa inséré par l'article 9 de la loi organique est relatif aux déclarations de situation patrimoniale des candidats à l'élection présidentielle. Il prévoit que ces déclarations sont transmises à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, qui les rend publiques au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin dans les limites définies au paragraphe III de l'article L.O. 135-2 du code électoral.

Le Conseil constitutionnel a repris le même considérant que pour les autres élus ou titulaires de fonctions soumis à l'obligation de dépôt de déclarations, en adaptant toutefois ce considérant au fait que les candidats à l'élection présidentielle et le Président élu ne déposent pas de déclaration d'intérêts (2013-675 DC, cons. 6).

L'article 9, introduit par voie d'amendement, bien que pris sur un fondement constitutionnel distinct de celui des dispositions initiales du projet de loi organique, portait sur le même objet et ne pouvait donc être considéré comme un cavalier.

La publication des déclarations de situation patrimoniale dans les limites prévues au paragraphe III de l'article L.O. 135-2 du code électoral s'impose à tous les candidats à l'élection présidentielle. C'est la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel a souligné que « *le législateur n'a pas, eu égard à la place du Président de la République dans les institutions et à la nature*

*particulière de son élection, porté une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée des candidats à l'élection présidentielle » (2013-675 DC, cons. 7).*

Toutefois, le Conseil a relevé que la Haute autorité ne se borne pas à publier les déclarations. En vertu de la seconde phrase du premier alinéa que l'article 9 de la loi organique a inséré dans le paragraphe I de l'article 3 de la loi de 1962 (cinquième alinéa de ce paragraphe I) , la Haute autorité « *peut assortir cette publication de toute appréciation qu'elle estime utile quant à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité de la déclaration, après avoir mis à même l'intéressé de présenter ses observations* ».

Le second alinéa inséré par l'article 9 (sixième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi de 1962) prévoit que la déclaration de situation patrimoniale remise par le Président de la République, à l'issue de ses fonctions, est transmise à la Haute autorité qui, si elle « *constate que cette déclaration n'est pas exhaustive, exacte ou sincère ou si elle constate une évolution de situation patrimoniale pour laquelle elle ne dispose pas d'explications suffisantes (...)* rend public ce constat, après avoir mis à même l'intéressé de présenter ses observations ».

Or, la publication de ces déclarations de situation patrimoniale intervient très peu de temps avant l'élection : « *au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin* » pour les premières ; « *dans les huit jours de son dépôt* » qui intervient « *deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat ou, en cas de démission, dans un délai d'un mois après celle-ci* » pour la seconde.

Le Conseil constitutionnel a jugé que « *le législateur a conféré à cette autorité le pouvoir d'intervenir dans la campagne électorale dans les derniers jours de celle-ci, dans des conditions qui pourraient porter atteinte à l'égalité devant le suffrage* » et déclaré contraires à la Constitution la seconde phrase du cinquième alinéa et la seconde phrase du sixième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 tels qu'ils résultent de l'article 9 de la loi organique.

Le surplus de l'article 9 et l'article 10 de la loi organique qui modifie l'article 4 de la loi du 6 novembre 1962 en actualisant les références auxquelles renvoie cet article ont été déclarés conformes à la Constitution (2013-675 DC, cons. 9 et 74).

## **2. – Les dispositions prises sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution**

L'article 8 ajoute l'emploi de Président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique à ceux auxquels s'applique la procédure de nomination prévue par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution aux termes duquel : « *Une loi organique détermine les emplois ou fonctions (...)* pour lesquels, en

*raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés* ». Dans le même temps, l'article 29 de la loi ordinaire confie dans chaque assemblée à la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles le soin de se prononcer sur les projets de nomination.

Le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution fixe la liste des emplois et fonctions dont la nomination est soumise à cette procédure.

S'agissant de l'inscription d'un emploi au tableau, le Conseil opère un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation en vérifiant « *qu'eu égard à leur importance pour la garantie des droits et libertés et pour la vie économique et sociale de la Nation* », les emplois entrent bien dans le champ d'application de la procédure du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution<sup>19</sup>. Il en est allé ainsi pour l'inclusion dans le tableau du directeur général de la société anonyme BPI Groupe. Le Conseil a jugé que cette nouvelle fonction est effectivement de celles qui peuvent se voir, en raison de leur importance pour la vie économique, appliquer la procédure du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution<sup>20</sup>.

En l'espèce le Conseil a jugé que l'emploi de Président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique a été introduit dans le tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010 « *en raison de (son) importance pour la garantie des droits et libertés* ». Cette fonction entrant dans le champ d'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, l'article 8 a été jugé conforme à la Constitution (2013-675 DC, cons. 11).

Le Conseil n'a pas considéré que cette disposition, introduite par voie d'amendement, était dépourvue de lien avec l'objet initial du projet de loi organique, la Haute autorité étant chargée de contrôler les déclarations que l'article 1<sup>er</sup> impose aux parlementaires de déposer.

<sup>19</sup> Voir décisions n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009, *Loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution* ; n° 2009-576 DC du 3 mars 2009, *Loi organique relative à la nomination des présidents de sociétés France Télévision et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France*, et n° 2010-609 DC du 12 juillet 2010, *Loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*.

<sup>20</sup> Décision n° 2012-663 DC du 27 décembre 2012, *Loi organique relative à la nomination du directeur général de la société anonyme BPI-Groupe*.

## **B. – Les dispositions relatives aux incompatibilités**

### **1. – Les dispositions prises sur le fondement de l'article 23 de la Constitution**

Aux termes des deux premiers alinéas de l'article 23 de la Constitution : « *Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.*

« *Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois* ».

Le troisième et dernier alinéa du même article prévoit que le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

L'article 7 de la loi organique modifie les articles 1<sup>er</sup>, 4 et 5 de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution et abroge ses articles 6 et 7.

Il résulte des modifications apportées à cette ordonnance que :

– dans le délai d'un mois à compter de sa nomination, le parlementaire devenu membre du Gouvernement « *ne peut percevoir aucune indemnité en tant que parlementaire* » ;

– le titulaire d'un emploi public qui devient membre du Gouvernement est placé « *d'office, pendant la durée de ses fonctions, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension* », ces dispositions entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2014 ;

– le membre du Gouvernement qui a cessé ses fonctions gouvernementales et n'a pas repris d'activité rémunérée perçoit pendant « *trois* » et non plus six mois une indemnité d'un montant égal au traitement qui lui était alloué en sa qualité de membre du Gouvernement ;

– « *cette indemnité ne peut être perçue par l'intéressé s'il a omis de déclarer à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (...) tout ou partie de son patrimoine ou de ses intérêts* » en application de la loi relative à la transparence de la vie publique adoptée définitivement par le Parlement à la date de l'adoption définitive de la loi organique, le 17 septembre 2013.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui prévoyait : « *Aucune personne ayant eu la qualité de membre du Gouvernement ne peut occuper les fonctions mentionnées aux articles L.O. 145 et L.O. 146 du code électoral si elle*

*n'a cessé de faire partie du Gouvernement depuis au moins six mois, à moins qu'il ne s'agisse de fonctions déjà exercées par elle antérieurement à sa nomination en qualité de membre du Gouvernement* » a été abrogé par le paragraphe III de l'article 7 de la loi organique. Le législateur organique a en effet tiré les conséquences de la mise en place, par le paragraphe II de l'article 23 de la loi adoptée définitivement en même temps que la loi organique le 17 septembre 2013, d'un contrôle, par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, des activités exercées par les membres du Gouvernement.

Toutes les dispositions de l'article 7 de la loi organique ont été déclarées conformes à la Constitution, soit spécialement dans les considérants 14 à 18, soit de façon générale dans le considérant final de la décision (2013-675 DC, cons. 74).

Le Conseil n'a ainsi consacré aucun considérant au paragraphe IV de l'article 7 de la loi organique qui abroge l'article 7 de l'ordonnance de 1958 précitée aux termes desquels « *les dispositions des articles 1<sup>er</sup> à 5 de la présente ordonnance seront applicables, pour la première fois, au membre du Gouvernement qui entrera en fonctions après la première élection du Président de la République* ».

## **2. – Les dispositions prises sur le fondement du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution**

Aux termes du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution : « *Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités* ».

Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique précédemment analysées modifiant les articles L.O. 135-1 à L.O. 135-3 ainsi que l'article L.O. 136-2 du code électoral et créant les articles L.O. 135-4 à L.O. 135-6 du même code sont relatives aux conditions d'éligibilité et inéligibilités<sup>21</sup> des députés et des sénateurs.

L'article 2 de la loi organique est quant à lui relatif aux incompatibilités des membres du Parlement. Il modifie les articles L.O. 140, L.O. 144, L.O. 145, L.O. 146, L.O. 146-1, L.O. 149, L.O. 151-1, L.O. 151-2 et L.O. 151-3 du code électoral applicables aux députés et également applicables aux sénateurs en vertu de l'article L.O. 297 du même code.

L'article 4 complète la deuxième phrase de l'article L.O. 153 du code électoral pour préciser que pendant le délai d'un mois à compter de sa nomination au Gouvernement le député membre du Gouvernement « *ne peut percevoir aucune*

<sup>21</sup> Chapitre III du Titre II du Livre I<sup>er</sup> du code électoral.

*indemnité en tant que parlementaire* ». Ces dispositions, qui figurent également dans l'article 7 de la loi organique modifiant l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 17 novembre 1958, ont été déclarées conformes à la Constitution et n'appellent pas de remarque particulière.

Le Conseil a également déclaré conformes à la Constitution l'ensemble des dispositions de l'article 2 de la loi organique, à l'exception de ses paragraphes V et XI.

Tout d'abord, le Conseil constitutionnel a repris un considérant qui figurait déjà dans sa décision du 30 mars 2000, rendue à propos de la loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice<sup>22</sup> :

*« Considérant que, si le législateur peut prévoir des incompatibilités entre mandats électoraux ou fonctions électives et activités ou fonctions professionnelles, la restriction ainsi apportée à l'exercice de fonctions publiques doit être justifiée, au regard des exigences découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789, par la nécessité de protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou l'indépendance des juridictions contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts »* (2013-675 DC, cons. 43).

Ont été, en particulier, déclarés conformes à la Constitution<sup>23</sup> :

– le paragraphe I, complétant l'article L.O. 140 du code électoral et prévoyant que *« le mandat de député est également incompatible avec l'exercice de fonctions juridictionnelles autres que celles prévues par la Constitution et avec l'exercice de fonctions d'arbitre, de médiateur ou de conciliateur »* (cons. 44 et 47) ;

– le paragraphe II, complétant l'article L.O. 144 en vertu duquel lorsque est cumulé l'exercice d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement avec le mandat de député pour une durée n'excédant pas six mois, *« l'exercice de cette mission ne peut donner lieu au versement d'aucune rémunération, gratification ou indemnité »* (2013-675 DC, cons. 45 et 47) ;

– le paragraphe III, modifiant l'article L.O. 145<sup>24</sup> dont les nouveaux alinéas précisent désormais : *« Sauf si le député y est désigné en cette qualité, sont*

<sup>22</sup> Décision n° 2000-426 DC du 30 mars 2000, *Loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice*, cons. 15.

<sup>23</sup> N'appellent pas de commentaires particuliers les paragraphes VIII, IX et X.

<sup>24</sup> Le premier alinéa de l'article L.O. 145 prévoit que sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions de direction exercées dans les entreprises nationales et les établissements publics nationaux ainsi que toute fonction exercée de façon permanente en qualité de conseil auprès de ces entreprises et établissements. Avant la

*incompatibles avec le mandat de député les fonctions de membre de conseil d'administration exercées dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux, ainsi que les fonctions exercées au sein d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante./Est incompatible avec le mandat de député la fonction de président d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante./Un député désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur ne peut percevoir à ce titre aucune rémunération, gratification ou indemnité » (deuxième à quatrième alinéas de l'article L.O. 145) (2013-675 DC, cons. 46 et 47) ;*

– le paragraphe IV, qui modifie l'article L.O. 146 relatif à l'incompatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général délégué ou gérant exercées dans des sociétés ou entreprises travaillant essentiellement pour des personnes publiques. Les modifications apportées par le législateur organique ont pour objet de « *rendre plus rigoureux le régime d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et l'exercice d'une fonction de direction au sein d'une entreprise ou d'un organisme travaillant de façon substantielle pour une personne publique* » (2013-675 DC, cons. 49). Ainsi le mandat parlementaire est-il désormais incompatible avec l'une des fonctions énoncées plus haut exercées dans des sociétés ayant « *principalement* » et non plus « *exclusivement* » un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne. Dans le même esprit, le mandat parlementaire est incompatible avec une fonction de direction exercée dans des sociétés ou entreprises dont l'activité consiste<sup>25</sup> dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services « *destinés spécifiquement à ou devant faire l'objet d'une autorisation discrétionnaire de la part* », et non plus « *pour le compte ou sous le contrôle* » de l'État, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale ou d'un État étranger ;

– le paragraphe VI qui, en supprimant à l'article L.O. 149 du code électoral les mots « *dont il n'était pas habituellement le conseil avant son élection* », interdit désormais à un avocat investi d'un mandat de député de plaider ou de consulter pour le compte de l'une des sociétés, entreprises ou établissements visés aux articles L.O. 145 et L.O. 146 du même code (c'est-à-dire les entreprises nationales, les établissements publics nationaux ainsi que les entreprises ou organismes travaillant de façon substantielle pour une personne publique) (2013-675 DC, cons. 54) ;

---

modification de cet article, le même alinéa prévoyait l'incompatibilité avec la fonction de membre de conseil d'administration dans ces entreprises et établissements. Cette incompatibilité figure désormais dans le deuxième alinéa.

<sup>25</sup> Le terme « principalement » a été supprimé par le 3<sup>o</sup> du paragraphe IV de l'article 2.

– le paragraphe VII, qui modifie l'article L.O. 151-1 du code électoral en prévoyant que « *lorsqu'il occupe un emploi public autre que ceux mentionnés aux 1° et 2° de l'article L.O. 142, il est placé d'office, pendant la durée de son mandat, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension* »<sup>26</sup> (2013-675 DC, cons. 55 et 58) ;

En revanche, le Conseil constitutionnel a déclaré les paragraphes V et XI de l'article 2 contraires à la Constitution.

– Le paragraphe V modifiait l'article L.O. 146-1 du code électoral.

Aux termes de la rédaction en vigueur de cet article L.O. 146-1 : « *Il est interdit à tout député de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat.*

« *Cette interdiction n'est pas applicable aux membres des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé* ».

Le Conseil constitutionnel a eu à connaître de l'actuel article L.O. 146-1 et l'a jugé conforme à la Constitution<sup>27</sup> :

« *5. Considérant que cet article a pour objet d'interdire à tout député de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat, sauf dans l'exercice de professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé ;*

« *6. Considérant qu'en réservant le cas de ces professions, le législateur n'a pas, compte tenu de leurs conditions spécifiques d'exercice, méconnu le principe d'égalité ; que la prescription qu'il a édictée qui, relative au régime des incompatibilités revêt un caractère organique en vertu de l'article 25 de la Constitution, ne méconnaît aucun autre principe ni règle de valeur constitutionnelle.* »

L'article L.O. 146-1 dans sa rédaction issue du paragraphe V de l'article 2 de la loi organique comportait des dispositions beaucoup plus radicales et disposait :

« *I. Il est interdit à tout député d'exercer une activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat.*

---

<sup>26</sup> Des dispositions équivalentes ont été insérées par l'article 7 de la présente loi organique dans l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution.

<sup>27</sup> Décision n° 94-354 DC du 11 janvier 1995, *Loi organique relative à la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel.*

*« Cette interdiction n'est pas applicable aux travaux scientifiques, littéraires ou artistiques. »*

*« II. Il est interdit à tout député d'exercer une fonction de conseil, sauf dans le cadre d'une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et qu'il exerçait avant le début de son mandat. »*

S'agissant du paragraphe I, le Conseil a relevé que, sous réserve de l'exception applicable aux travaux scientifiques, littéraires ou artistiques, *« l'interdiction pour un parlementaire d'exercer une activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat s'applique à toute activité professionnelle quelle que soit sa nature »* (2013-675 DC, cons. 51).

S'agissant du paragraphe II, le Conseil a souligné que *« cette disposition a pour objet d'interdire à un parlementaire de continuer à exercer une fonction de conseil, quelle qu'en soit la nature, lorsqu'il ne l'exerçait pas avant le début de son mandat dans le cadre d'une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé »* (2013-675 DC, cons. 52).

Dans tous les cas visés par le paragraphe V de l'article 2, le législateur a institué selon le Conseil constitutionnel *« des interdictions qui, par leur portée, excèdent manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts »* (2013-675 DC, cons. 53).

La déclaration d'inconstitutionnalité du paragraphe V de l'article 2 de la loi organique a pour effet de maintenir l'article L.O. 146-1 du code électoral dans sa rédaction antérieure à cette loi.

– Par voie de conséquence a été déclaré contraire à la Constitution le paragraphe XI de l'article 2 qui prévoyait que, *« pour l'application du V, les activités professionnelles et les fonctions de conseil exercées dans le cadre d'une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, pratiquées par les membres du Parlement avant la promulgation de la présente loi, sont considérées comme ayant été exercées avant le début de leur mandat »*. La cohérence de ce paragraphe XI avec le paragraphe X précisant que *« les I à VII du présent article entrent en vigueur à compter, s'agissant des députés, du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale et, s'agissant des sénateurs, du prochain renouvellement de la série à laquelle appartient le sénateur »* n'était d'ailleurs pas immédiatement perceptible.

### C. – Les dispositions relatives au Conseil constitutionnel

Les articles 3 et 6 de la loi organique ont été pris sur le fondement de l'article 57 de la Constitution qui dispose « *les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique* ».

L'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel précise ces incompatibilités. Aux termes du premier alinéa de l'article 4 de cette ordonnance, « *les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement ou du Conseil économique, social et environnemental, ainsi qu'avec celles de Défenseur des droits. Elles sont également incompatibles avec l'exercice de tout mandat électoral* ».

Le dernier alinéa de cet article prévoyait que « *les incompatibilités professionnelles applicables aux membres du Parlement sont également applicables aux membres du Conseil constitutionnel* ». L'article 3 de la loi organique supprime ces dernières dispositions et leur substitue deux alinéas qui s'inspirent partiellement des dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature<sup>28</sup>.

Désormais « *l'exercice des fonctions de membre du Conseil constitutionnel est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique et de toute autre activité professionnelle ou salariée.*

« *Les membres du Conseil constitutionnel peuvent toutefois se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques* ».

L'article 3 de la loi organique supprime en conséquence le second alinéa de l'article 6 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 en vertu duquel les indemnités des membres du Conseil sont réduites de moitié lorsqu'ils continuent d'exercer une activité compatible avec leur fonction.

L'article 6 de la loi organique a, en outre, complété l'article 4 de la même ordonnance par un alinéa aux termes duquel : « *Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec l'exercice de la profession d'avocat* » et fixé son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

---

<sup>28</sup> Article 8 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : « *L'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée.*

« *Des dérogations individuelles peuvent toutefois être accordées aux magistrats, par décision des chefs de cour, pour donner des enseignements ressortissant à leur compétence ou pour exercer des fonctions ou activités qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à la dignité du magistrat et à son indépendance, à l'exception des activités d'arbitrage, sous réserve des cas prévus par les dispositions législatives en vigueur.*

« *Les magistrats peuvent, sans autorisation préalable, se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques.* »

Le dernier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance organique sur l'incompatibilité des fonctions de membre du Conseil constitutionnel avec l'exercice de la profession d'avocat est redondant avec le quatrième alinéa du même article sur l'incompatibilité avec l'exercice de toute activité professionnelle ou salariée. Mais cette répétition ne rend pas, en elle-même, la loi incohérente ni inintelligible.

Le Conseil a considéré que le Parlement pouvait modifier le régime des incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel par voie d'amendement à l'occasion de la modification du régime des incompatibilités des membres du Parlement, les deux objets n'étant pas dépourvus de lien. Il a toutefois déclaré contraires à la Constitution, parce qu'elles portent atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, les dispositions du paragraphe II de l'article 6 de la loi organique prévoyant l'entrée en vigueur de l'article 6 au 1<sup>er</sup> janvier 2014, alors que les dispositions de l'article 3 entreront en vigueur avec la publication de la loi organique. Le nouveau régime des incompatibilités applicables aux membres du Conseil constitutionnel entrera ainsi en vigueur dès la publication de la loi.

## **D. – Les autres dispositions**

### **1. – Les dispositions prises sur le fondement du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution**

Le dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution précise que « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ».

L'article 11 de la loi organique modifie l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) en ajoutant un document à la liste de ceux devant être obligatoirement joints au projet de loi de règlement en application de l'article 54 de la LOLF. Il s'agit de rendre compte dans ce document des subventions qui sont, en pratique, versées sur proposition des parlementaires en vertu des crédits dits de la « réserve parlementaire ».

Dans sa décision n° 2013-675 DC, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution, tout en relevant qu'elles « *ont pour objet d'assurer la publicité de l'utilisation des crédits introduits par voie d'amendements du Gouvernement en loi de finances au titre de la "réserve parlementaire" après concertation avec chacune des assemblées* » et qu'elles « *n'ont pas pour effet de permettre qu'il soit dérogé aux règles de recevabilité* ».

*financière des initiatives parlementaires prévues par l'article 40<sup>29</sup> de la Constitution* » (2013-675 DC, cons. 63).

Le Conseil constitutionnel n'a pas considéré que cette disposition introduite par voie d'amendement, eu égard à son objet, était dépourvue de tout lien avec le projet de loi organique.

## **2. – Les dispositions relatives à l'outre-mer**

Les articles 5 et 12 à 16 ont été pris sur le fondement des articles 74 et 77 de la Constitution. En vertu des deuxième et cinquième alinéas de l'article 74 de la Constitution, le statut de chaque collectivité d'outre-mer régie par cet article est défini par une loi organique et fixe « *le régime électoral de son assemblée délibérante* ». L'article 77 de la Constitution prévoit qu'il appartient à une loi organique de déterminer « *les règles relatives... au régime électoral* » applicables aux institutions de la Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil constitutionnel a déclaré l'ensemble des dispositions relatives à l'outre-mer conformes à la Constitution.

– Certaines (article 5, 2° de l'article 13, 1° de l'article 14) abrogent des dispositions prévoyant une peine automatique d'inéligibilité d'un an applicable aux personnes n'ayant pas déposé l'une des déclarations prévues par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie publique.

– L'article 12 précise que les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la présente loi sont applicables en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

– Les autres dispositions, le 1° de l'article 13, le 2° de l'article 14 et l'article 15 soumettent les élus ou les membres de l'exécutif qu'elles visent, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ainsi que dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution que sont Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, aux obligations de déclaration applicables aux personnes mentionnées aux 2° et 3° du paragraphe I de l'article 11 de la loi relative à la transparence de la vie publique adoptée le 17 septembre 2013. Le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution ces dispositions de la loi organique, sous les mêmes réserves, s'agissant des pouvoirs de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, que celles énoncées au considérant 62 de sa décision n° 2013-676 DC.

– L'article 16 renvoie, pour l'application de la loi organique, aux administrations fiscales des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'au

---

<sup>29</sup> Article 40 de la Constitution : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

droit fiscal applicable localement lorsque sont mentionnées respectivement l'administration fiscale et les règles fiscales. Il précise *in fine* que « *chacune des personnes concernées par les articles 13 à 15 de la présente loi organique établit une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts suivant les modalités prévues aux articles 4 et 11 de la loi* » du 17 septembre 2013 relative à la transparence de la vie publique « *au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2014* ».

#### **IV. – Sur les autres dispositions de la loi ordinaire**

Les députés requérants contestaient la définition législative du conflit d'intérêts donnée par l'article 2 de la loi déferée : « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Ils faisaient valoir que cette définition, imprécise et équivoque, portait ainsi atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, que le Conseil constitutionnel déduit de la combinaison des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>30</sup>.

Après avoir rappelé « *qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droits 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* » (2013-676 DC, cons. 9), le Conseil constitutionnel a analysé la définition du conflit d'intérêts figurant à l'article 2 de la loi ordinaire comme une définition « *incluant les situations d'interférence entre des intérêts publics ou privés non seulement lorsqu'elles sont de nature à influencer l'exercice d'une fonction mais également lorsqu'elles paraissent influencer l'exercice d'une fonction* ». Il a également considéré qu'il reviendra à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique d'apprécier, sous le contrôle du juge, les situations de fait correspondant aux deux principales hypothèses de conflits d'intérêts : les

<sup>30</sup> Voir notamment les décisions n<sup>os</sup> 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 13 ; 2011-645 DC du 28 décembre 2011, *Loi de finances rectificative pour 2011*, cons. 7 ; 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 83.

interférences de nature à influencer l'exercice d'une fonction ; les interférences paraissant influencer l'exercice d'une fonction.

L'article 2 de la loi déferée, qui n'a pas été jugé contraire à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, a donc été déclaré conforme à la Constitution.