



Décision n° 2016 – 740 DC

Loi organique relative à la compétence de Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte

Décision n° 2016 – 741 DC

Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2016

Table des matières

I. Sur la loi organique relative au défenseur des droits	7
A. Normes de référence	7
1. Constitution du 4 octobre 1958	7
- Article 46	7
- Article 71-1	7
B. Jurisprudence constitutionnelle	8
- Décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011 - Loi organique relative au Défenseur des droits	8
II. Articles 6 à 8 (ex 6 A et suivants) : La protection des lanceurs d'alerte	11
A. Code de procédure pénale	11
- Article 40	11
B. Code pénal	11
- Article 226-13	11
C. Droit européen	11
- CEDH, 12 février 2008, Guja c. Moldova n° 14277/04	11
D. Conseil d'Etat	13
- Conseil d'Etat. « Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger », étude adoptée le 25 février 2016..	13
A. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi 14	
1. Normes de référence	14
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	14
- Article 4	15
- Article 5	15
- Article 6	15
- Article 16	15

2. Jurisprudence constitutionnelle	15
- Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes	15
- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles	15
- Décision n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, Loi relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié.....	15

III. Article 17 (ex 8) : Obligation pour les grandes sociétés de mettre en place des mesures internes de prévention et de détection des faits de corruption, sous le contrôle de l'Agence de prévention de la corruption

17

A. Code de commerce	17
- Article L. 232-25.....	17
- Article L. 233-16.....	17
B. Cour de cassation	18
- Cass. Com. 2 avr. 1996, n° 94-16380	18
- Cass. Com. 15 nov. 2011, n° 10-21701	18
C. Sur le principe de légalité des délits et des peines	19
1. Norme de référence	19
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	19
- Article 8	19
b. Constitution du 4 octobre 1958	19
- Article 34	19
2. Jurisprudence constitutionnelle	19
- Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.....	19
- Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.....	20
- Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, Loi de modernisation de notre système de santé	20
- Décision n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016, Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.....	23

IV. Article 19, II : Inéligibilité en cas de manquement au devoir de probité.....

25

1. Norme de référence	25
a. Constitution du 4 octobre 1958	25
- Article 25	25
3. Jurisprudence constitutionnelle	25
- Décision n° 88-242 DC du 10 mars 1988, Loi organique relative à la transparence financière de la vie politique	25
- Décision n° 91-290 DC du 09 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse .26	26
- Décision n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014, MM. Jean-Louis M. et Jacques B. [Seconde fraction de l'aide aux partis et groupements politiques].....	26

V. Article 25 (ex 13) : Répertoire numérique des représentants d'intérêts.....

27

A. Sur le principe de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées parlementaires	27
1. Normes de référence	27
a. Déclaration des droits de l'homme de 1789	27
- Article 16	27
2. Jurisprudence constitutionnelle	27

- Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale	27
- Décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011. Syndicat des fonctionnaires du Sénat [Actes internes des Assemblées parlementaires]	27
- Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (II)	28
- Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, Loi organique relative à la transparence de la vie publique	28
- Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, Loi relative à la transparence de la vie publique	28
- Décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur	29
- Décision n° 2014-703 DC du 19 novembre 2014, Loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution	29
B. Sur le principe de légalité des délits et des peines	30
1. Norme de référence	30
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	30
- Article 8	30
b. Constitution du 4 octobre 1958	30
- Article 34	30
2. Jurisprudence constitutionnelle	30
- Décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, M. Thibaut G. [Confiscation de véhicules]	30
- Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière	30
VI. Article 28 (ex 13 <i>quater</i>) : extension des pouvoirs de contrôle de la HATVP en matière de départs vers le secteur privé	32
A. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi 32	
1. Normes de référence	32
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	32
- Article 4	32
- Article 5	32
- Article 6	32
- Article 16	32
2. Jurisprudence constitutionnelle	32
- Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes	32
- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles	32
- Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat	33
- Décision n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, Loi relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié	33
VII. Article 30 (ex 14 <i>bis A</i>) : Publicité des emprunts souscrits par les candidats et de ceux souscrits ou consentis par les partis et groupements politiques	34
1. Normes de référence	34
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	34
- Article 4	34
1. Jurisprudence constitutionnelle	34
- Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques	34
VIII. Article 49 (ex 21 <i>bis</i>) : Élargissement et renforcement des pouvoirs du Haut Conseil de stabilité financière	35
A. Sur le droit de propriété	35

1. Normes de référence	35
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	35
- Article 2	35
- Article 4	35
- Article 17	35
2. Jurisprudence constitutionnelle	35
- Décision n° 2015-483 QPC du 17 septembre 2015, M. Jean-Claude C. [Règles d'assujettissement aux prélèvements sociaux des produits des contrats d'assurance-vie « multi-supports »].....	35
B. Sur la liberté contractuelle et le droit au maintien des contrats légalement conclus	36
1. Normes de référence	36
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	36
- Article 4	36
- Article 16	36
4. Jurisprudence constitutionnelle	36
- Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998,Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.....	36
- Décision n° 2015-710 DC du 12 février 2015, Loi relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures	37
IX. Article 57 (ex 23 bis) : Avis des commissions des finances du Parlement sur la liste des ETNC	39
A. Sur la séparation des pouvoirs législatif et exécutif	39
1. Normes de référence	39
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen	39
- Article 16	39
- Article 21	39
2. Jurisprudence constitutionnelle	39
- Décision n° 70-41 DC du 30 décembre 1970, Loi de finances rectificative pour 1970 et notamment son article 6-1 relatif à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.....	39
- Décision n° 2015-721 DC du 12 novembre 2015, Loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy	39
X. Articles 59 et 60 (ex 24 et 24 bis) : Renforcement de la protection conférée aux biens d'un État étranger et aux biens d'un Etat étranger contre les « fonds vautour »	40
- Cour de cassation, 13 mai 2015, n° 13-17.751, D. 2015 Société Commissions import-export c/ République du Congo	40
B. Sur le droit au recours effectif	41
1. Norme de référence	41
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	41
- Article 16	41
b. Jurisprudence constitutionnelle	41
- Décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015, M. Jean de M. [Possibilité de verser une partie de l'astreinte prononcée par le juge administratif au budget de l'État]	41
C. Sur le droit de propriété	42
1. Norme de référence	42
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	42
- Article 17	42
2. Jurisprudence constitutionnelle	42
- Décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.....	42
- Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée	42

Articles 87 à 91 : les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)	43
A. Sur les droits de propriété et de la liberté contractuelle	43
1. Norme de référence	43
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	43
- Article 2	43
- Article 4	43
2. Jurisprudence constitutionnelle	43
- Décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.....	43
XI. Article 123 (ex 36) : Sanctions des manquements aux règles relatives aux délais de paiement	45
A. Sur les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines	45
1. Norme de référence	45
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	45
- Article 8	45
2. Jurisprudence constitutionnelle	45
- Décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance.....	45
- Décision n° 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.....	45
- Décision n° 2013-329 QPC du 28 juin 2013, Société Garage Dupasquier [Publication et affichage d'une sanction administrative]	46
- Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation.....	46
B. Sur l'égalité devant la loi	47
1. Norme de référence	47
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	47
- Article 6	47
5. Jurisprudence constitutionnelle	47
- Décision n° 2015-486 QPC du 07 octobre 2015, M. Gil L. [Cession forcée des droits sociaux d'un dirigeant dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire].....	47
- Décision n° 2015-497 QPC du 20 novembre 2015, Association Groupement d'employeurs AGRIPPLUS [Modalités d'application de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés]	47
XII. Article 134 (ex 44 bis) : Désignation d'un administrateur chargé du suivi des questions d'innovation et de transformation numérique	49
A. Sur le principe de normativité de la loi	49
1. Norme de référence	49
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....	49
- Article 6	49
2. Jurisprudence constitutionnelle	49
- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale.....	49
- Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique.....	49
- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.....	49
- Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne	50
- Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi	50
XIII. Article 137 (ex 45 bis) : reporting pays par pays public pour les grandes entreprises	51

A. Sur la liberté d’entreprendre	51
1. Norme de référence	51
a. Déclaration des droits de l’homme et du Citoyen de 1789.....	51
- Article 4	51
2. Jurisprudence constitutionnelle	51
- Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances pour 2016.....	51
- Décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, Mme Helen S. [Registre public des trusts].....	52
B. Sur l’objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale	52
a. Jurisprudence constitutionnelle	52
- Décision n° 2014-437 QPC du 20 janvier 2015, Association française des entreprises privées et autres [Régime fiscal d’opérations réalisées avec des États ou des territoires non coopératifs].....	53
XIV. Article 161 (ex 54 bis) - Modalités d’approbation, par les actionnaires, des rémunérations allouées aux dirigeants mandataires sociaux des sociétés anonymes cotées	54
A. Sur l’objectif à valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi 54	
1. Normes de référence.....	54
a. Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789.....	54
- Article 4	54
- Article 5	54
- Article 6	54
- Article 16	54
a. Constitution du 4 octobre 1958	54
- Article 34	54
2. Jurisprudence constitutionnelle	54
- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles	54
XV. Sur la place de certaines dispositions dans la loi	56
1. Normes de référence.....	56
a. Constitution 4 octobre 1958	56
- Article 44	56
- Article 45	56
A. Sur le lien de certaines dispositions avec le projet de loi initial règle dite des cavaliers législatifs).....	56
- Décision n° 2011-640 DC du 4 août 2011, Loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l’hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires 56	
- Décision n° 2013-665 DC du 28 février 2013, Loi portant création du contrat de génération	57
- Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, Loi pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques	57
- Décision n° 2015-720 DC du 13 août 2015 - Loi relative au dialogue social et à l’emploi	58
B. Sur certaines dispositions adoptées après la première lecture (règle dite de l’entonnoir).....	59

I. Sur la loi organique relative au défenseur des droits

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

Titre V. Des rapports entre le Parlement et le gouvernement

- Article 46

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

Titre XI Bis. Le défenseur des droits

- Article 71-1

Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.

La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions.

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

B. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011 - Loi organique relative au Défenseur des droits

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par les trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 71-1 de la Constitution : « Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

« Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office. « La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions. « Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13._ Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

« Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement » ;

- SUR LE TITRE Ier :

3. Considérant que le titre Ier de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporte les articles 1er à 3 qui précisent les modalités de nomination du Défenseur des droits, garantissent son indépendance pour l'exercice de ses fonctions et fixent la liste des incompatibilités qui lui sont applicables ;

4. Considérant, en particulier, qu'aux termes de l'article 2 de la loi organique : « Le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, ne reçoit, dans l'exercice de ses attributions, aucune instruction. « Le Défenseur des droits et ses adjoints ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés à l'occasion des opinions qu'ils émettent ou des actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions » ;

5. Considérant, d'une part, qu'en érigeant le Défenseur des droits en « autorité constitutionnelle indépendante », le premier alinéa de l'article 2 rappelle qu'il constitue une autorité administrative dont l'indépendance trouve son fondement dans la Constitution ; que cette disposition n'a pas pour effet de faire figurer le Défenseur des droits au nombre des pouvoirs publics constitutionnels ;

6. Considérant, d'autre part, que nul ne saurait, par une disposition générale de la loi, être exonéré de toute responsabilité personnelle quelle que soit la nature ou la gravité de l'acte qui lui est imputé ; que, si le législateur organique pouvait, pour garantir l'indépendance du Défenseur des droits et de ses adjoints, prévoir qu'ils bénéficient d'une immunité pénale, il devait, dans la définition de l'étendue de cette immunité, concilier le but ainsi poursuivi avec le respect des autres règles et principes de valeur constitutionnelle et, en particulier, le principe d'égalité ; que, dès lors, l'immunité pénale reconnue au Défenseur des droits et à ses adjoints ne saurait s'appliquer qu'aux opinions qu'ils émettent et aux actes qu'ils accomplissent pour l'exercice de leurs fonctions ; qu'elle ne saurait exonérer le Défenseur des droits et ses adjoints des sanctions encourues en cas de méconnaissance des règles prévues par les articles 20 et 29 de la loi organique, sur les secrets protégés par la loi, et par son article 22, sur la protection des lieux privés ; que, sous ces réserves, les dispositions de l'article 2 sont conformes à la Constitution ;

7. Considérant que les autres dispositions du titre Ier, qui a été adopté sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 71-1 de la Constitution, sont conformes à la Constitution ;

- SUR LE TITRE II :

8. Considérant que le titre II de la loi organique, relatif aux compétences et à la saisine du Défenseur des droits, comprend les articles 4 à 10 ; qu'il précise les missions du Défenseur des droits ; qu'il fixe la liste des personnes physiques ou morales qui peuvent le saisir ainsi que les conditions dans lesquelles il peut être saisi par l'intermédiaire d'un membre du Parlement ou se saisir d'office ; qu'il définit les conditions et les effets de sa saisine ; qu'il a été adopté sur le fondement des deux premiers alinéas de l'article 71 1 de la Constitution ; qu'il est conforme à la Constitution ;

- SUR LE TITRE III :

9. Considérant que le titre III de la loi organique, relatif à l'intervention du Défenseur des droits, composé de trois chapitres, comprend les articles 11 à 36 ;

10. Considérant que le chapitre Ier comprend les articles 11 à 17 ; qu'il institue les trois collèges qui assistent le Défenseur des droits pour l'exercice de certaines de ses attributions respectivement en matière « de défense et de promotion des droits de l'enfant », « de déontologie dans le domaine de la sécurité » et « de lutte contre les

discriminations et de promotion de l'égalité » ; qu'il définit leur composition et les conditions de nomination de leurs membres ; qu'en particulier, l'article 11 institue trois adjoints du Défenseur des droits, respectivement membre et vice-président de l'un des trois collèges précités ; que ces adjoints, nommés sur proposition du Défenseur des droits et placés sous son autorité, peuvent recevoir certaines délégations dans leur domaine de compétence ; que ces délégations n'ont pas pour effet de dessaisir le Défenseur des droits de ses attributions ;

11. Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 11, le Premier ministre nomme les adjoints du Défenseur des droits sur proposition de ce dernier ; que ces dispositions assurent l'indépendance du Défenseur des droits ; que cette indépendance implique que le Premier ministre mette fin aux fonctions des adjoints sur la proposition du Défenseur des droits ; que, sous cette réserve, l'article 11 est conforme à la Constitution ;

12. Considérant que le premier alinéa des articles 13, 14 et 15 précise que le Défenseur des droits « consulte » chacun des collèges « sur toute question nouvelle » ; que, dès lors que ces collèges assistent le Défenseur des droits pour certaines de ses attributions, cette consultation n'a ni pour objet ni pour effet de limiter les attributions du Défenseur des droits seul compétent pour convoquer les collèges, fixer leur ordre du jour et apprécier les questions nouvelles qu'il doit soumettre à leur avis ; qu'en outre, le Défenseur des droits n'est pas lié par les délibérations des collèges ; que, dans ces conditions, ces dispositions ne méconnaissent pas la seconde phrase du troisième alinéa de l'article 71-1 de la Constitution selon laquelle le Défenseur des droits est assisté d'un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions ;

13. Considérant que le chapitre II, relatif aux moyens d'information du Défenseur des droits, comprend les articles 18 à 23 ; qu'il reconnaît au Défenseur des droits le pouvoir de demander des explications à toute personne qui, ainsi requise, doit lui communiquer toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission ; qu'il définit les limites de ce droit de communication en matière de secrets protégés par la loi ou en cas d'enquête ou d'instruction pénale ; qu'il détermine enfin les conditions dans lesquelles le Défenseur des droits peut procéder à des vérifications sur place ;

14. Considérant que le chapitre III, relatif aux pouvoirs du Défenseur des droits, comprend les articles 24 à 36 ; qu'il fixe les conditions dans lesquelles le Défenseur des droits décide de donner suite à une réclamation et peut, pour l'accomplissement de sa mission, formuler des recommandations, engager des actions de communication ou d'information, rechercher la résolution amiable de différends, proposer une transaction, notamment en matière de discrimination, ou saisir l'autorité compétente pour engager des poursuites disciplinaires ou pénales ;

15. Considérant, en particulier, qu'aux termes de l'article 29 de la loi organique : « Le Défenseur des droits peut saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires des faits dont il a connaissance et qui lui paraissent de nature à justifier une sanction. « Cette autorité informe le Défenseur des droits des suites réservées à sa saisine et, si elle n'a pas engagé de procédure disciplinaire, des motifs de sa décision. « À défaut d'information dans le délai qu'il a fixé ou s'il estime, au vu des informations reçues, que sa saisine n'a pas été suivie des mesures nécessaires, le Défenseur des droits peut établir un rapport spécial qui est communiqué à l'autorité mentionnée au premier alinéa. Il peut rendre publics ce rapport et, le cas échéant, la réponse de cette autorité selon des modalités qu'il détermine. « L'alinéa précédent ne s'applique pas à la personne susceptible de faire l'objet de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature prévue à l'avant-dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution » ;

16. Considérant que l'article 16 de la Déclaration de 1789 et l'article 64 de la Constitution garantissent l'indépendance de l'ensemble des juridictions ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative ; que les attributions du Défenseur des droits en matière disciplinaire ne sauraient le conduire à remettre en cause cette indépendance qui, dans ce domaine, est garantie par les procédures particulières qui leur sont propres ; que, notamment, les conditions dans lesquelles la responsabilité disciplinaire des magistrats de l'ordre judiciaire peut être engagée sont prévues par l'article 65 de la Constitution ; que, dès lors, les dispositions de l'article 29 ne sauraient autoriser le Défenseur des droits à donner suite aux réclamations des justiciables portant sur le comportement d'un magistrat dans l'exercice de ses fonctions ; qu'elles ont pour seul effet de lui permettre d'aviser le ministre de la justice de faits découverts à l'occasion de l'accomplissement de ses missions et susceptibles de conduire à la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat ; que, sous ces réserves, les dispositions de l'article 29 ne sont pas contraires aux exigences constitutionnelles précitées ;

17. Considérant que les autres dispositions du titre III, qui ont été adoptées sur le fondement du troisième alinéa de l'article 71-1 de la Constitution, sont conformes à la Constitution ;

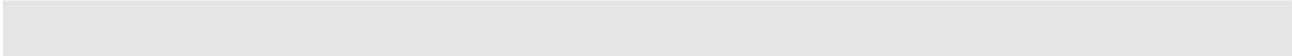
- SUR LES TITRES IV ET V :

18. Considérant que le titre IV de la loi organique, relatif à l'organisation et au fonctionnement du Défenseur des droits, comprend les articles 37 à 39 ; qu'il est relatif aux services administratifs dont dispose le Défenseur des droits pour l'exercice de sa mission, aux règles de secret qui lui sont applicables ainsi qu'aux membres des collèges et aux personnels travaillant sous son autorité ; qu'il est conforme à la Constitution ; que toutefois, les

dispositions de l'article 37, relatives aux services du Défenseur des droits, et celles de l'article 39, qui prévoient qu'il établit et rend public un règlement intérieur et un code de déontologie applicable aux personnels et aux collègues du Défenseur des droits, n'ont pas le caractère organique ;

19. Considérant que le titre V de la loi organique comprend les articles 40 à 44 ; que les articles 40 et 41 rendent incompatibles les fonctions de Défenseur des droits avec celles de membre du Conseil constitutionnel et de membre du Conseil supérieur de la magistrature ; que l'article 42 traite des inéligibilités applicables au Défenseur des droits ; que l'article 43 porte abrogation des textes auxquels la loi organique se substitue ; qu'il supprime notamment, dans diverses lois organiques, les dispositions relatives à la Commission nationale de déontologie de la sécurité, au Défenseur des enfants, à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et au Médiateur de la République ; que l'article 44 fixe les conditions d'entrée en vigueur de la loi organique ; que ces dispositions sont conformes à la Constitution ;

20. Considérant qu'à l'exception des articles 37 et 39, les dispositions de la loi examinée ont le caractère organique,



II. Articles 6 à 8 (ex 6 A et suivants) : La protection des lanceurs d'alerte

A. Code de procédure pénale

Livre Ier : De la conduite de la politique pénale, de l'exercice de l'action publique et de l'instruction

Titre Ier : Des autorités chargées de la conduite de la politique pénale, de l'action publique et de l'instruction

Chapitre II : Du ministère public

Section 3 : Des attributions du procureur de la République

- **Article 40**

Modifié par Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 - art. 74 JORF 10 mars 2004

Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1.

Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

B. Code pénal

Livre II : Des crimes et délits contre les personnes

Titre II : Des atteintes à la personne humaine

Chapitre VI : Des atteintes à la personnalité

Section 4 : De l'atteinte au secret

Paragraphe 1 : De l'atteinte au secret professionnel

- **Article 226-13**

Modifié par [Ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 - art. 3 \(V\) JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002](#)

La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

C. Droit européen

- **CEDH, 12 février 2008, Guja c. Moldova n° 14277/04**¹

2. L'appréciation de la Cour

a) Les principes généraux applicables en l'espèce

69. La principale question à trancher est celle de savoir si l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique ». Les principes fondamentaux concernant cette question sont bien établis dans la jurisprudence de la Cour et ont été résumés comme suit (voir, parmi d'autres, *Jersild c. Danemark*, précité, § 31, *Hertel c. Suisse*, 25 août 1998, § 46, Recueil 1998-VI, et *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, no [68416/01](#), § 87, CEDH 2005-II) :

« i. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et

¹ Voir aussi : CEDH, 21 juillet 2011, *Heinisch c. Allemagne* n° 28274/08, [points 62-70](#)

l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Telle que la consacre l'article 10, elle est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante (...)

ii. L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique un « besoin social impérieux ». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec la liberté d'expression que protège l'article 10.

iii. La Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce son contrôle, de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (...) Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (...) »

70. La Cour rappelle en outre que l'article 10 s'applique également à la sphère professionnelle et que les fonctionnaires, tels que le requérant, jouissent du droit à la liberté d'expression (paragraphe 52 ci-dessus). Cela étant, elle n'oublie pas que les salariés ont un devoir de loyauté, de réserve et de discrétion envers leur employeur. Cela vaut en particulier pour les fonctionnaires, dès lors que la nature même de la fonction publique exige de ses membres une obligation de loyauté et de réserve (Vogt, précité, § 53, Ahmed et autres, précité, § 55, et De Diego Nafría c. Espagne, no [46833/99](#), § 37, 14 mars 2002).

71. La mission des fonctionnaires dans une société démocratique étant d'aider le gouvernement à s'acquitter de ses fonctions et le public étant en droit d'attendre que les fonctionnaires apportent cette aide et n'opposent pas d'obstacles au gouvernement démocratiquement élu, l'obligation de loyauté et de réserve revêt une importance particulière les concernant (voir, mutatis mutandis, Ahmed et autres, précité, § 53). De plus, eu égard à la nature même de leur position, les fonctionnaires ont souvent accès à des renseignements dont le gouvernement, pour diverses raisons légitimes, peut avoir un intérêt à protéger la confidentialité ou le caractère secret. Dès lors, ils sont généralement tenus à une obligation de discrétion très stricte.

72. Jusqu'ici, toutefois, la Cour n'a encore eu à connaître d'aucune affaire dans laquelle un fonctionnaire aurait divulgué des informations internes. Dans cette mesure, le cas d'espèce soulève une question nouvelle, distincte de celle examinée dans l'affaire Stoll c. Suisse ([GC], no [69698/01](#), CEDH 2007-V), où la divulgation avait eu lieu sans l'intervention d'un fonctionnaire. En ce qui concerne les agents de la fonction publique, qu'ils soient contractuels ou statutaires, la Cour observe qu'ils peuvent être amenés, dans l'exercice de leur mission, à prendre connaissance d'informations internes, éventuellement de nature secrète, que les citoyens ont un grand intérêt à voir divulguer ou publier. Elle estime dans ces conditions que la dénonciation par de tels agents de conduites ou d'actes illicites constatés sur leur lieu de travail doit être protégée dans certaines circonstances. Pareille protection peut s'imposer lorsque l'agent concerné est seul à savoir – ou fait partie d'un petit groupe dont les membres sont seuls à savoir – ce qui se passe sur son lieu de travail et est donc le mieux placé pour agir dans l'intérêt général en avertissant son employeur ou l'opinion publique. A cet égard, la Cour se réfère au passage suivant du rapport explicatif de la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (paragraphe 46 ci-dessus) :

« En effet, les affaires de corruption sont difficiles à détecter et à instruire et les employés ou les collègues (du secteur public ou privé) des personnes impliquées sont souvent les premiers à découvrir ou à suspecter quelque chose d'anormal. »

73. Eu égard à l'obligation de discrétion susmentionnée, il importe que la personne concernée procède à la divulgation d'abord auprès de son supérieur ou d'une autre autorité ou instance compétente. La divulgation au public ne doit être envisagée qu'en dernier ressort, en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement (voir, mutatis mutandis, Haseldine, décision précitée). Dès lors, pour juger du caractère proportionné ou non de la restriction imposée à la liberté d'expression du requérant en l'espèce, la Cour doit examiner si l'intéressé disposait d'autres moyens effectifs de faire porter remède à la situation qu'il jugeait critiquable.

74. Pour apprécier la proportionnalité d'une atteinte portée à la liberté d'expression d'un fonctionnaire en pareil cas, la Cour doit également tenir compte d'un certain nombre d'autres facteurs. Premièrement, il lui faut accorder une attention particulière à l'intérêt public que présentait l'information divulguée. La Cour rappelle que l'article 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine des questions d'intérêt général (voir, parmi d'autres, Sürek c. Turquie (no 1) [GC], no [26682/95](#), § 61, CEDH 1999-IV). Dans un système démocratique, les actions ou omissions du gouvernement doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi des médias et de l'opinion publique. L'intérêt de l'opinion publique pour une certaine information peut parfois être si grand qu'il peut l'emporter même sur une obligation de confidentialité imposée par la loi (Fressoz et Roire c. France ([GC], no [29183/95](#), CEDH 1999-I ; Radio Twist, a.s. c. Slovaquie (no [62202/00](#), CEDH 2006-XV).

75. Le deuxième facteur à prendre en compte dans cet exercice de mise en balance est l'authenticité de l'information divulguée. Il est loisible aux autorités compétentes de l'Etat d'adopter des mesures destinées à réagir de manière adéquate et non excessive à des imputations diffamatoires dénuées de fondement ou formulées de mauvaise foi (Castells c. Espagne, 23 avril 1992, § 46, série A no 236). En outre, l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs et responsabilités, et quiconque choisit de divulguer des informations doit vérifier avec soin, dans la mesure où les circonstances le permettent, qu'elles sont exactes et dignes de crédit (voir, mutatis mutandis, Morissens c. Belgique, no [11389/85](#), décision de la Commission du 3 mai 1988, DR 56, p. 127, Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC], no [21980/93](#), § 65, CEDH 1999-III).

76. La Cour doit par ailleurs apprécier le poids respectif du dommage que la divulgation litigieuse risquait de causer à l'autorité publique et de l'intérêt que le public pouvait avoir à obtenir cette divulgation (voir, mutatis mutandis, Hadjianastassiou c. Grèce, 16 décembre 1992, § 45, série A no 252, Stoll, précité, § 130). A cet égard, elle peut prendre en compte l'objet de la divulgation et la nature de l'autorité administrative concernée (Haseldine, décision précitée).

77. La motivation du salarié qui procède à la divulgation est un autre facteur déterminant pour l'appréciation du point de savoir si la démarche doit ou non bénéficier d'une protection. Par exemple, un acte motivé par un grief ou une animosité personnels ou encore par la perspective d'un avantage personnel, notamment un gain pécuniaire, ne justifie pas un niveau de protection particulièrement élevé (ibidem). Il importe donc d'établir si la personne concernée, en procédant à la divulgation, a agi de bonne foi et avec la conviction que l'information était authentique, si la divulgation servait l'intérêt général et si l'auteur disposait ou non de moyens plus discrets pour dénoncer les agissements en question.

78. Enfin, l'évaluation de la proportionnalité de l'ingérence par rapport au but légitime poursuivi passe par une analyse attentive de la peine infligée et de ses conséquences (Fuentes Bobo, précité, § 49).

D. Conseil d'Etat

- **Conseil d'Etat. « Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger », étude adoptée le 25 février 2016**

3.1.3. L'articulation entre les dispositifs d'alerte et les dispositions pénales protégeant le secret doit être clarifiée

En l'état, et à la notable exception de la loi sur le renseignement, les différents textes relatifs à l'alerte n'abordent pas la question de l'articulation entre la protection qu'ils instaurent pour le lanceur d'alerte et la protection de certains secrets prévue par les dispositions du code pénal. Or il ne peut y avoir de protection efficace du lanceur d'alerte si celui-ci peut être à tout moment confronté au respect de l'ensemble des secrets pénalement protégés.

Procéder à la conciliation entre le respect des secrets et la protection du lanceur d'alerte suppose de réaliser des arbitrages délicats, dans la mesure où la protection prévue par le code pénal envers plusieurs types de secrets (secret médical, secret professionnel, secret de la défense nationale...) peut relever d'impératifs conventionnels ou constitutionnels. En outre, tous les secrets n'ont pas la même intensité et certains (secret médical, secret de la défense nationale...) sont plus éminents que d'autres.



Par ailleurs, la jurisprudence ayant fait dans certains cas prévaloir le respect du secret sur d'autres impératifs, comme par exemple l'obligation de témoigner en justice, la question ne concerne pas seulement, loin s'en faut, la divulgation à la presse. On ne peut exclure qu'un lanceur d'alerte puisse être poursuivi et condamné pour violation du secret, alors même qu'il se serait borné à utiliser les canaux internes dont la présente étude recommande la mise en place ou qu'il aurait dénoncé des faits à la justice dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale.

Le conflit entre le respect des secrets protégés par la loi et les droits et garanties du lanceur d'alerte pourrait être atténué par la mise en place, au titre de l'alerte interne, de destinataires habilités à partager certains secrets.

En tous cas, pour déroger aux secrets pénalement protégés, les dispositions générales sur la protection du lanceur d'alerte ne suffisent pas, on ne peut y procéder que par des dispositions législatives expresses énonçant chacun des secrets qu'elles entendent lever. Des dispositions écartant la répression de la violation de secrets pénalement protégés sont au demeurant déjà intervenues, pour les lanceurs d'alertes dans le domaine du renseignement, déjà cité, ou encore pour certains professionnels, de santé notamment, lorsqu'était en cause la protection de l'intégrité d'enfants ou de personnes vulnérables.

Il revient au législateur de déterminer dans les autres législations sectorielles les conditions dans lesquelles il est possible de déroger à certains secrets pénalement protégés pour lancer une alerte et d'opérer ainsi la conciliation, au cas par cas et selon les secrets en cause, entre la possibilité de lancer une alerte sur certains faits et la nécessité de protéger le caractère secret de ces faits. L'adoption de dispositions expresses est d'autant plus nécessaire dans les cas où la prééminence du secret pourrait être une entrave réelle au fonctionnement des dispositifs de signalement, en interne, et auprès des autorités administratives et judiciaires.

Parmi les pistes envisageables, pourrait être retenue l'idée d'une dérogation plus aisée au secret dans le cadre des canaux d'alerte interne. S'agissant de la saisine de l'autorité judiciaire, il paraît nécessaire que le législateur s'empare de cette question aux fins de permettre, en fonction de la nature et du régime de chaque secret protégé par la loi, des dérogations et, le cas échéant, des procédures adaptées, de nature à sécuriser la démarche du lanceur d'alerte et à la protéger contre d'éventuelles sanctions pénales punissant la violation des secrets protégés.

Dans tous les cas c'est au juge qu'il reviendra in fine d'apprécier s'il y a eu violation du secret pénalement sanctionné.

Proposition n° 8 : Préciser les modalités de la conciliation à opérer entre les dispositions relatives au droit d'alerte et chacun des secrets pénalement protégés, en déterminant les conditions dans lesquelles il est possible d'y déroger pour lancer une alerte.

Vecteur : lois sectorielles.

A. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

1. Normes de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- **Article 4**

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

- **Article 5**

La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

- **Article 6**

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- **Article 16**

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

2. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes**

13. Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, le Gouvernement a apporté au Parlement les précisions nécessaires en rappelant l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1er, auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ; que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et " la garantie des droits " requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;

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

. Quant au défaut de clarté et d'intelligibilité de la loi :

13. Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les sénateurs auteurs de la première saisine, le fait que la loi déferée ne permettrait pas d'appréhender complètement le nouveau dispositif résulte de la répartition des compétences fixée par les articles 34 et 37 de la Constitution ; que la loi déferée ne contrevient ni à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, ni à l'exigence de clarté de la loi qui découle de l'article 34 de la Constitution ;

- **Décision n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, Loi relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié**

7. Considérant, en troisième lieu, 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, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ; que, contrairement à ce que soutiennent les

sénateurs requérants, les dispositions du paragraphe I de l'article unique de la loi déferée qui prévoit que « la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié est interdite » ne sont entachées d'aucune inintelligibilité ; que, par suite, le grief doit être écarté ;

III. Article 17 (ex 8) : Obligation pour les grandes sociétés de mettre en place des mesures internes de prévention et de détection des faits de corruption, sous le contrôle de l'Agence de prévention de la corruption

A. Code de commerce

LIVRE II : Des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique.

TITRE III : Dispositions communes aux diverses sociétés commerciales.

Chapitre II : Des comptes sociaux

Section 5 : De la publicité des comptes

- Article L. 232-25

Modifié par LOI n°2015-990 du 6 août 2015 - art. 213 (V)

Lors du dépôt prévu au I des articles L. 232-21 à L. 232-23, les sociétés répondant à la définition des micro-entreprises au sens de l'article L. 123-16-1, à l'exception des sociétés mentionnées à l'article L. 123-16-2 et de celles dont l'activité consiste à gérer des titres de participations et de valeurs mobilières, peuvent déclarer que les comptes annuels qu'elles déposent ne seront pas rendus publics.

Lors de ce même dépôt, les sociétés répondant à la définition des petites entreprises, au sens de l'article L. 123-16, à l'exception des sociétés mentionnées à l'article L. 123-16-2, peuvent demander que le compte de résultat ne soit pas rendu public. Les sociétés appartenant à un groupe, au sens de l'article L. 233-16, ne peuvent faire usage de cette faculté.

Les autorités judiciaires, les autorités administratives au sens de l'article 1er de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi que la Banque de France et les personnes morales, relevant de catégories définies par arrêté des ministres chargés de l'économie et des finances, qui financent ou investissent, directement ou indirectement, dans les entreprises ou fournissent des prestations au bénéfice de ces personnes morales ont toutefois accès à l'intégralité des comptes.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Chapitre III : Des filiales, des participations et des sociétés contrôlées

Section 3 : Des comptes consolidés

- Article L. 233-16

Modifié par ORDONNANCE n°2015-900 du 23 juillet 2015 - art. 2

I.-Les sociétés commerciales établissent et publient chaque année à la diligence du conseil d'administration, du directoire, du ou des gérants, selon le cas, des comptes consolidés ainsi qu'un rapport sur la gestion du groupe, dès lors qu'elles contrôlent de manière exclusive ou conjointe une ou plusieurs autres entreprises, dans les conditions ci-après définies.

II.-Le contrôle exclusif par une société résulte :

1° Soit de la détention directe ou indirecte de la majorité des droits de vote dans une autre entreprise ;

2° Soit de la désignation, pendant deux exercices successifs, de la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance d'une autre entreprise. La société consolidante est présumée avoir effectué cette désignation lorsqu'elle a disposé au cours de cette période, directement ou indirectement, d'une fraction supérieure à 40 % des droits de vote, et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détenait, directement ou indirectement, une fraction supérieure à la sienne ;

3° Soit du droit d'exercer une influence dominante sur une entreprise en vertu d'un contrat ou de clauses statutaires, lorsque le droit applicable le permet.

III.-Le contrôle conjoint est le partage du contrôle d'une entreprise exploitée en commun par un nombre limité d'associés ou d'actionnaires, de sorte que les décisions résultent de leur accord.

B. Cour de cassation

- Cass. Com. 2 avr. 1996, n° 94-16380

Attendu que pour condamner le liquidateur des débiteurs composant le groupe Z..., ceux-ci étant tenus solidairement entre eux, à payer à la Caisse la somme de 732 598,07 francs en principal, l'arrêt, après avoir relevé que M. Y... avait demandé l'ouverture d'un compte courant au nom du redressement judiciaire des débiteurs, puis signé une convention d'ouverture de compte avec le Crédit mutuel, la raison sociale du souscripteur étant " redressement judiciaire du groupe Z... ", énonce que, même si cette dénomination est impropre, c'est à bon droit que le Crédit mutuel demande au liquidateur la totalité de sa créance, sans la ventiler entre les différentes sociétés du groupe ;

Attendu qu'en statuant ainsi, alors que, un groupe de sociétés étant dépourvu de la personnalité morale et de la capacité de contracter, l'une des conditions essentielles pour la validité de la convention d'ouverture de compte faisait défaut, la cour d'appel a violé le texte susvisé ;

- Cass. Com. 15 nov. 2011, n° 10-21701

Attendu que pour confirmer le jugement en ce qu'il a retenu la responsabilité du "groupe" JCB, l'arrêt retient que la Cour de justice a écarté les moyens présentés par la société JCB selon lesquels le tribunal de première instance aurait dénaturé les pièces du dossier et qu'il résulte de l'arrêt rendu par celui-ci qu'au-delà de l'interdiction de vendre à des agents non-agrèés, les concessionnaires s'étaient soumis au Royaume-Uni et en Irlande à une interdiction plus générale de vendre en dehors de leur territoire, notamment à l'exportation ; que l'arrêt relève encore que le tribunal de première instance a retenu que la société JCB avait mis en œuvre une politique de cloisonnement des territoires de ses distributeurs et des marchés nationaux qui l'a conduite à prohiber de façon générale toute vente hors territoire, notamment à l'étranger, qu'il s'agisse d'exportations parallèles, en marge de son réseau de distribution ou non, ce comportement venant renforcer les restrictions imposées aux ventes passives ;

Attendu qu'en se déterminant ainsi, sans préciser, ainsi qu'elle y était invitée, quelle avait été la participation des sociétés JCB Sales et JC Bramford Excavators aux pratiques discriminatoires sanctionnées par les autorités et juridictions européennes de concurrence et ayant causé préjudice à la société Central Parts, la cour d'appel a privé sa décision de base légale ;

C. Sur le principe de légalité des délits et des peines

1. Norme de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 8

La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

b. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

(...)

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile

- SUR L'ARTICLE 13 :

5. Considérant que l'article 13 de la loi complète, par un alinéa, l'article 21 ter de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945 selon lequel les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement notamment de l'infraction d'aide directe ou indirecte à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger en France prévue par l'article 21 de ladite ordonnance ; qu'il résulte de la modification opérée par l'article 13 de la loi déferée que les dispositions de l'article 21 ter "ne sont pas applicables aux associations à but non lucratif à vocation humanitaire, dont la liste est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur, et aux fondations, lorsqu'elles apportent, conformément à leur objet, aide et assistance à un étranger séjournant irrégulièrement en France" ;

6. Considérant que les députés auteurs de la saisine exposent, d'une part, que la liberté d'association faisant partie des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, seul "le législateur peut réglementer la vie des associations", sans pouvoir soumettre à un contrôle préalable la constitution d'associations ; qu'en conséquence, en renvoyant à un arrêté du ministre de l'intérieur la fixation de la liste des associations pouvant bénéficier d'une immunité pénale, le législateur a violé l'article 34 de la Constitution et méconnu le principe de la liberté d'association ; qu'ils font valoir, d'autre part, que la disposition critiquée opérerait une discrimination entre les associations contraire au principe d'égalité devant la loi ;

7. Considérant qu'en application de l'article 34 de la Constitution, il revient au législateur, compte tenu des objectifs qu'il s'assigne en matière d'ordre public s'agissant de l'entrée, du séjour et de la circulation des étrangers, et qui peuvent notamment justifier un régime de sanctions pénales applicables tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales, de fixer, dans le respect des principes constitutionnels, les règles concernant la détermination des crimes et délits qu'il crée, ainsi que les peines qui leur sont applicables ; qu'il peut aussi prévoir, sous réserve du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle et, en particulier, du principe d'égalité, que certaines personnes physiques ou morales bénéficieront d'une immunité pénale ; qu'il résulte de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de la légalité des délits et des peines posé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la nécessité pour le législateur de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale, de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour permettre la détermination des auteurs d'infractions et d'exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, et de fixer dans les mêmes conditions le champ d'application des immunités qu'il instaure ; qu'en soumettant à l'appréciation du ministre de l'intérieur la "vocation humanitaire" des associations, notion dont la définition n'a été précisée par aucune loi et de la reconnaissance de laquelle peut résulter le bénéfice de l'immunité pénale en cause, la disposition critiquée fait dépendre le champ d'application de la loi pénale de décisions administratives ; que, dès lors, nonobstant le pouvoir du juge pénal d'apprécier, conformément aux dispositions de l'article 111-5 du code pénal, la légalité de tout acte administratif, ladite disposition porte atteinte au principe de légalité des délits et des peines et méconnaît l'étendue de la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution ;

8. Considérant qu'il y a lieu, en conséquence, pour le Conseil constitutionnel, de déclarer contraire à la Constitution, dans le texte de l'alinéa nouveau ajouté par l'article 13 de la loi déferée à l'article 21 ter de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée, les mots "dont la liste est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur" ; qu'il résulte par ailleurs des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement que les mots précités sont inséparables des autres dispositions de l'article 13 de la loi ; qu'il convient en conséquence de déclarer contraire à la Constitution l'article 13 de la loi déferée ; qu'il appartient au juge, conformément au principe de légalité des délits et des peines, d'interpréter strictement les éléments constitutifs de l'infraction définie par l'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée, notamment lorsque la personne morale en cause est une association à but non lucratif et à vocation humanitaire, ou une fondation, apportant, conformément à leur objet, aide et assistance aux étrangers ;

- **Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité**

5. Considérant, enfin, que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ; que cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions ;

(...)

- Quant à la clarté et à la précision des infractions retenues :

13. Considérant que les articles 265 et 266 du code pénal de 1810 qualifiaient déjà de crime contre la paix publique " toute association de malfaiteurs envers les personnes ou les propriétés " en définissant ce crime " par le seul fait d'organisation de bandes ou de correspondance entre elles et leurs chefs ou commandants, ou de conventions tendant à rendre compte ou à faire distribution ou partage du produit des méfaits " ; que la notion de bande organisée a été reprise comme circonstance aggravante par l'article 385 de l'ancien code pénal, issu de l'article 21 de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et selon lequel constituait une bande organisée " tout groupement de malfaiteurs établi en vue de commettre un ou plusieurs vols aggravés par une ou plusieurs des circonstances visées à l'article 382 (alinéa 1) et caractérisé par une préparation ainsi que par la possession des moyens matériels utiles à l'action " ; que les lois n° 83-466 du 10 juin 1983 et n° 94-89 du 1er février 1994, ainsi que le nouveau code pénal de 1994, ont étendu la circonstance aggravante de commission en bande organisée à d'autres infractions ; que la notion de bande organisée a été retenue dans le cadre de la garde à vue par l'article 3 de la loi n° 93-1013 du 24 août 1993 qui, en complétant l'article 63-4 du code de procédure pénale, a porté de 20 heures à 36 heures le délai à l'expiration duquel une personne gardée à vue peut demander à s'entretenir avec un avocat, lorsque l'enquête a pour objet une infraction commise en bande organisée ; que l'article 59 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 a complété l'article 145-2 du code de procédure pénale pour fixer à quatre ans la période maximale de détention provisoire pour les crimes commis en bande organisée ; que la jurisprudence dégagée par les juridictions pénales a apporté les précisions complémentaires utiles pour caractériser la circonstance aggravante de bande organisée, laquelle suppose la préméditation des infractions et une organisation structurée de leurs auteurs ; qu'enfin, la convention susvisée des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, ratifiée par la France, a adopté une définition voisine en invitant les Etats adhérents à prendre les mesures adéquates pour lutter efficacement contre tout " groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel " ;

14. Considérant, dans ces conditions, que les infractions que le législateur a retenues sont rédigées en termes suffisamment clairs et précis pour respecter le principe de légalité ; qu'en particulier, n'est ni obscure, ni ambiguë l'expression " bande organisée ", qui est définie par l'article 132-71 du code pénal comme " tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions " et qui se distingue ainsi de la notion de réunion ou de coaction ;

- **Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, Loi de modernisation de notre système de santé**

- SUR L'ARTICLE 41 :

23. Considérant que l'article 41 est relatif à la politique de réduction des risques et des dommages pour les usagers de drogues ; que cet article insère au sein du titre Ier du livre IV du code de la santé publique un nouveau chapitre Ier bis intitulé « Réduction des risques et des dommages » comprenant les articles L. 3411-7 à L. 3411-10 ; que le nouvel article L. 3411-8 définit dans son paragraphe I les objectifs devant être poursuivis par la politique de réduction des risques et des dommages en direction des usagers de drogues ; que son paragraphe II énumère les domaines d'action de cette politique ; que son paragraphe III prévoit une irresponsabilité pénale pour les intervenants agissant dans le cadre de cette politique ; que son paragraphe IV dispose que cette politique s'applique également aux personnes détenues ; que le nouvel article L. 3411-10 indique que les modalités d'application du chapitre créé sont déterminées par décret en Conseil d'État ;

24. Considérant que les députés saisissants soutiennent que les dispositions de l'article 41 méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ainsi que le principe de « clarté » de celle-ci dans la mesure où la définition de la politique de réduction des risques est insuffisamment précise pour permettre de déterminer le périmètre de l'irresponsabilité pénale instituée en faveur des intervenants ; que, par ailleurs, en renvoyant à un décret en Conseil d'État la détermination des modalités d'application du chapitre créé, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dès lors que le champ d'une irresponsabilité pénale doit être précisément fixé par la loi ; que ces dispositions porteraient également une atteinte disproportionnée au principe d'égalité devant la loi en ce qu'elles exonèrent certains professionnels de leur responsabilité pénale en cas d'infraction à la législation sur les stupéfiants ; qu'enfin, les dispositions contestées violeraient diverses conventions internationales auxquelles la France est partie ;

25. Considérant, en premier lieu, qu'en application de l'article 34 de la Constitution, il revient au législateur de fixer, dans le respect des principes constitutionnels, les règles concernant la détermination des crimes et délits qu'il crée, ainsi que les peines qui leur sont applicables ; qu'il peut aussi prévoir, sous réserve du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle et, en particulier, du principe d'égalité, que certaines personnes physiques ou morales bénéficieront d'une immunité pénale ; qu'il résulte de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de la légalité des délits et des peines posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789, la nécessité pour le législateur de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale, de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour permettre la détermination des auteurs d'infractions et exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, et de fixer dans les mêmes conditions le champ d'application des immunités qu'il instaure ;

26. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité devant la loi pénale ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par le législateur entre agissements de nature différente ;

27. Considérant 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 de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

28. Considérant, d'une part, que le paragraphe I de l'article L. 3411-8 du code de la santé publique prévoit que la politique de réduction des risques et des dommages en direction des usagers de drogues vise à prévenir les dommages sanitaires, psychologiques et sociaux, la transmission des infections et la mortalité par surdose liés à la consommation de substances psychoactives ou classées comme stupéfiants ; que, selon les dispositions du paragraphe II du même article, la mise en œuvre de cette politique permet de délivrer des informations sur les risques et les dommages associés à la consommation de substances psychoactives ou classées comme stupéfiants, d'orienter les usagers de drogues vers les services sociaux et les services de soins généraux ou de soins spécialisés, de promouvoir et distribuer des matériels et produits de santé destinés à la réduction des risques et de promouvoir et superviser les comportements, les gestes et les procédures de prévention des risques, de participer à l'analyse, à la veille et à l'information, à destination des pouvoirs publics et des usagers, sur la composition, sur les usages en matière de transformation et de consommation et sur la dangerosité des substances consommées ; que le 4° de ce même paragraphe précise que la supervision consiste à mettre en garde les usagers contre les pratiques à risques, à les accompagner et à leur prodiguer des conseils relatifs aux modalités de consommation des substances mentionnées au paragraphe I et qu'elle ne peut comporter aucune participation active aux gestes de consommation ;

29. Considérant, d'autre part, qu'en vertu du paragraphe III de l'article L. 3411-8, l'intervenant agissant conformément à sa mission de réduction des risques et des dommages ne peut, à ce titre, être déclaré pénalement responsable ;

30. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le législateur a précisément défini les actions pouvant être menées dans le cadre de la politique de réduction des risques et des dommages en direction des usagers de drogues ; que ces actions ne peuvent comporter aucune participation active aux gestes de consommation ; que seules les personnes agissant dans le cadre de cette politique bénéficient d'une immunité pénale pour les seuls actes qu'elles réalisent à ce titre ; que ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet d'introduire d'autres exonérations de responsabilité pénale que celles qui sont nécessaires pour l'accomplissement de la mission ainsi

définie ; que le renvoi au décret résultant de l'article L. 3411-10 du code de la santé publique a pour objet de déterminer les modalités pratiques de la politique de réduction des risques et des dommages en direction des usagers de drogues et ne saurait modifier le champ des actions pouvant être menées dans le cadre de cette politique ; qu'ainsi, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a défini en des termes suffisamment clairs et précis le champ d'application de l'immunité qu'il a instaurée ; qu'en égard au périmètre de cette immunité et à l'objectif que s'est fixé le législateur, la différence de traitement qui en résulte ne méconnaît pas le principe d'égalité ; que les dispositions de l'article 41 ne sont entachées ni d'inintelligibilité ni d'incompétence négative et ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi pénale ;

31. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie » ; que, toutefois, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international ; qu'ainsi, les griefs tirés de la violation des conventions susvisées ne peuvent qu'être écartés ;

32. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions de l'article 41, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 43 :

33. Considérant que le paragraphe I de l'article 43 prévoit la création à titre expérimental de salles de consommation à moindre risque au sein des centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques et des dommages pour usagers de drogues ; que son paragraphe II prévoit que les personnes majeures consommant des drogues qui souhaitent bénéficier de conseils en réduction de risques sont autorisées, dans ces salles, à détenir les produits destinés à leur consommation personnelle et à les consommer et que le professionnel intervenant dans ces espaces ne peut être poursuivi pour complicité d'usage illicite de stupéfiants et pour facilitation de l'usage illicite de stupéfiants ; que le paragraphe III prévoit que les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques et dommages pour usagers de drogues adressent chaque année un rapport sur le déroulement de l'expérimentation ; que le paragraphe V prévoit que les dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à l'autorisation par le département des établissements sociaux et médico-sociaux ne sont pas applicables aux projets de mise en place des salles de consommation à moindre risque ;

34. Considérant que les députés requérants soutiennent que les dispositions du paragraphe I de l'article 43 relatives à la durée de l'expérimentation sont inintelligibles ; que celles du paragraphe II de ce même article méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi dès lors que l'immunité qu'elles instaurent n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général et que le critère de la présence dans une salle de consommation à moindre risque est inapproprié ; qu'il en résulterait également une atteinte au principe de légalité des délits et des peines ; qu'enfin, les dispositions contestées violeraient diverses conventions internationales auxquelles la France est partie ;

35. Considérant, que si, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, le Parlement peut autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi, il doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle ;

36. Considérant, en premier lieu, que le paragraphe I de l'article 43 prévoit que l'expérimentation autorisée par cet article ne pourra excéder une durée maximale de six ans à compter de la date d'ouverture de la première salle de consommation à moindre risque au sein d'un des centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques et des dommages pour usagers de drogues ; qu'ainsi, le législateur a précisément fixé la durée maximale de l'expérimentation qu'il a autorisée ;

37. Considérant, en second lieu, que, selon le paragraphe II de l'article 43, dans les salles de consommation à moindre risque, les personnes majeures consommant des substances psychoactives ou classées comme stupéfiants qui souhaitent bénéficier de conseils en réduction de risques sont autorisées à détenir les produits destinés à leur consommation personnelle et à les consommer sur place ; que cette consommation doit toutefois intervenir dans le respect du cahier des charges national arrêté par le ministre chargé de la santé et sous la supervision d'une équipe pluridisciplinaire comprenant des professionnels de santé et du secteur médico-social ; que, dès lors qu'elles respectent ces conditions, les personnes détenant pour leur usage personnel et consommant des stupéfiants à l'intérieur d'une salle de consommation ne peuvent être poursuivies pour usage et détention illicites de stupéfiants ; que les professionnels de santé intervenant à l'intérieur de ces salles ne peuvent, dès lors qu'ils agissent conformément à leur mission de supervision, être poursuivis pour complicité d'usage illicite de stupéfiants et pour facilitation de l'usage illicite de stupéfiants ;

38. Considérant que, d'une part, la création des salles de consommation à moindre risque a pour objet de réduire les risques sanitaires liés à la consommation de substances psychoactives ou stupéfiantes, d'inciter les usagers de drogues à s'orienter vers des modes de consommation à moindre risque et de les mener vers des traitements de substitution ou de sevrage ; que le législateur a précisément délimité le champ de l'immunité qu'il a instaurée en

réservant celle-ci à des infractions limitativement énumérées et en précisant dans quelles conditions les personnes se trouvant à l'intérieur des salles de consommation pouvaient en bénéficier ; que, d'autre part, en limitant le bénéfice de l'immunité aux personnes se trouvant à l'intérieur de ces salles, il a entendu inciter les usagers à s'y rendre afin de favoriser la politique poursuivie de réduction des risques et des dommages ; qu'il s'ensuit qu'en adoptant les dispositions contestées le législateur a instauré une différence de traitement en rapport avec l'objet de la loi ; qu'il a défini de façon suffisamment précise l'objet et les conditions des expérimentations en cause et le champ d'application de l'immunité qu'il a instaurée ; que les dispositions de l'article 43 ne sont en conséquence pas entachées d'inintelligibilité et ne méconnaissent ni le principe d'égalité devant la loi pénale ni le principe de légalité des délits et des peines ;

- **Décision n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016, Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias**

- Sur l'article 4 :

9. L'article 4 est relatif à la protection des sources des journalistes.

10. Le paragraphe I de l'article 4 réécrit l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881. Le paragraphe I de cet article 2, dans sa nouvelle rédaction, prévoit que le secret des sources est protégé et que cette protection bénéficie à toute personne qui, dans l'exercice de sa profession de journaliste pour le compte d'entreprises ou agences de presse ou d'entreprises de communication au public en ligne ou audiovisuelle, pratique le recueil d'informations et leur diffusion au public. Cette protection bénéficie aussi à toute personne exerçant des fonctions de direction de la publication ou de la rédaction dans ces mêmes entreprises ou agences ainsi qu'à tout collaborateur de la rédaction. Le paragraphe II de ce même article 2, qui définit la notion d'atteinte directe ou indirecte au secret des sources, dispose que de telles atteintes ne peuvent être portées qu'à titre exceptionnel et uniquement pour la prévention ou la répression des crimes et de certains délits. Le paragraphe III conditionne l'atteinte au secret des sources au cours d'une procédure pénale à l'autorisation d'un juge. Le paragraphe IV instaure une immunité pénale pour les personnes mentionnées au paragraphe I en cas de détention de documents, images ou enregistrements provenant du délit de violation du secret professionnel ou de violation du secret de l'enquête ou de l'instruction ou du délit d'atteinte à l'intimité de la vie privée lorsqu'ils contiennent des informations dont la diffusion au public constitue un but légitime dans une société démocratique.

11. Le paragraphe II de l'article 4 de la loi déferée complète le livre IV du code de procédure pénale par un titre XXXIV consacré à la protection du secret des sources et comprenant les articles 706-183 à 706-187. L'article 706-183 prévoit qu'il ne peut être porté atteinte au secret des sources au cours d'une procédure pénale qu'à titre exceptionnel, dans les conditions et selon les modalités prévues au nouveau titre XXXIV. L'article 706-184 dispose que les journalistes, les directeurs de publication ou de rédaction et les collaborateurs de la rédaction, lorsqu'ils sont entendus au cours d'une enquête de police judiciaire ou d'une instruction ou devant une juridiction, sont libres de ne pas révéler l'origine des informations recueillies dans l'exercice de leur activité et qu'ils doivent être informés de leur droit à ne pas révéler leurs sources. L'article 706-185 dispose, d'une part, qu'aucun acte d'enquête ou d'instruction ne peut avoir pour objet de porter atteinte au secret des sources, sous réserve des mêmes exceptions que celles prévues au paragraphe II de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881. Il prévoit, d'autre part, que tout acte d'enquête ou d'instruction ayant pour objet de porter atteinte au secret des sources doit être préalablement autorisé par le juge des libertés et de la détention. L'article 706-186 dispose que lorsqu'elles ont pour objet de porter atteinte au secret des sources, les perquisitions prévues à l'article 56-2 du code de procédure pénale doivent être préalablement autorisées par le même juge. Enfin, l'article 706-187 interdit, en cas d'atteinte au secret des sources, la conservation dans le dossier de la procédure des documents, images ou enregistrements sonores ou audiovisuels saisis au cours d'une perquisition ou obtenus à la suite d'une réquisition, ainsi que la transcription des correspondances ayant fait l'objet d'interceptions.

12. Les 1° à 4°, 8° et 9° du paragraphe III de l'article 4 de la loi déferée font de l'atteinte au secret des sources une circonstance aggravante de plusieurs infractions, entraînant une majoration de l'amende encourue. Les 5° à 7° du même paragraphe renforcent les peines applicables à certaines atteintes au secret de la défense nationale et à certains services ou unités spécialisés, afin d'inclure ces infractions dans le champ de celles pouvant justifier une atteinte au secret des sources.

13. Les sénateurs requérants soutiennent tout d'abord que cet article 4 a été introduit par voie d'amendement selon une procédure contraire à la Constitution.

14. Ils font ensuite valoir qu'en interdisant de porter une atteinte directe ou indirecte au secret des sources dans le cadre d'une procédure pénale, au nom de la prévention et de la répression de délits pouvant présenter une certaine gravité, l'article 4 porte une atteinte manifestement disproportionnée à la prévention des atteintes à l'ordre public et à la recherche des auteurs d'infractions ainsi qu'à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la

Nation. Par ailleurs, l'immunité pénale instituée par cet article méconnaîtrait, en raison de l'étendue de son champ, le droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile, le secret des correspondances et le principe d'égalité. Ces dispositions seraient également entachées d'incompétence négative en ce que cette immunité s'applique aux collaborateurs de la rédaction, notion qui ne serait pas précisément définie. Elles seraient enfin contraires à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi dès lors que la notion de « but légitime dans une société démocratique » serait insuffisamment précise.

15. Les sénateurs requérants soutiennent également qu'en soumettant à l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention tout acte d'enquête ou d'instruction pouvant porter atteinte au secret des sources, les articles 706-185 et 706-186 du code de procédure pénale instaurent une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant la procédure pénale.

16. Les sénateurs requérants soutiennent, enfin, que les dispositions des 1^o à 4^o, 8^o et 9^o du paragraphe III de l'article 4 de la loi déférée, qui font de l'atteinte au secret des sources une circonstance aggravante de plusieurs infractions, méconnaissent les principes de légalité des délits et des peines et de « clarté et de précision de la loi pénale ». Ces dispositions seraient également entachées d'incompétence négative.

17. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». La liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Pour autant, aucune disposition constitutionnelle ne consacre spécifiquement un droit au secret des sources des journalistes.

18. Selon 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 ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée et le secret des correspondances. Pour être conformes à la Constitution, les atteintes à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

19. Il résulte des articles 5, 20 et 21 de la Constitution que le secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire.

20. Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la liberté d'expression et de communication et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée, le secret des correspondances, la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, la recherche des auteurs d'infraction et la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle.

21. En premier lieu, le législateur a prévu qu'il pouvait être porté atteinte au secret des sources pour réprimer certains délits sanctionnant des violences aux personnes ou des actes de terrorisme ou touchant aux intérêts fondamentaux de la Nation. Il a toutefois soumis cette atteinte à la condition que celle-ci soit justifiée par la nécessité de faire cesser le délit ou par l'existence d'un risque particulièrement élevé de renouvellement de celui-ci. Le législateur a donc subordonné, en toute hypothèse, l'atteinte au secret des sources, en matière délictuelle, à une exigence de prévention. Il a ainsi exclu qu'il soit porté atteinte à ce secret aux fins de répression d'un délit, quels que soient sa gravité, les circonstances de sa commission, les intérêts protégés ou l'impératif prépondérant d'intérêt public s'attachant à cette répression.

22. En second lieu, l'immunité pénale instituée par les dispositions contestées bénéficie à l'ensemble des personnes mentionnées au paragraphe I de l'article 4, y compris les collaborateurs de la rédaction. Or, ces derniers sont définis comme les personnes qui, par leur fonction au sein de la rédaction dans une entreprise ou agence de presse ou dans une entreprise de communication au public en ligne ou audiovisuelle, sont amenées à prendre connaissance d'informations permettant de découvrir une source à travers la collecte, le traitement éditorial, la production ou la diffusion de ces mêmes informations. Cette immunité protège des personnes dont la profession ne présente qu'un lien indirect avec la diffusion d'informations au public. Elle interdit par ailleurs des poursuites pour recel de violation du secret professionnel et pour atteinte à l'intimité de la vie privée, délits punis de cinq ans d'emprisonnement et visant à réprimer des comportements portant atteinte au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances. Elle interdit également les poursuites pour recel de violation du secret de l'enquête et de l'instruction, délit puni de la même peine et protégeant la présomption d'innocence et la recherche des auteurs d'infraction.

IV. Article 19, II : Inéligibilité en cas de manquement au devoir de probité

1. Norme de référence

a. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 25

La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

3. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 88-242 DC du 10 mars 1988, Loi organique relative à la transparence financière de la vie politique

. En ce qui concerne les dispositions applicables à l'ensemble des parlementaires :(...)

12. Considérant qu'une loi organique ne peut intervenir que dans les domaines et pour les objets limitativement énumérés par la Constitution ;

13. Considérant que le régime des inéligibilités applicable aux membres du Parlement relève, conformément au premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, de textes ayant valeur de loi organique ; qu'ainsi, ressortissent au domaine d'intervention d'une loi organique les dispositions du premier alinéa de l'article L.O. 128 du code électoral qui édictent une inéligibilité en cas d'absence de dépôt d'une des déclarations de situation patrimoniale prévues à l'article L.O. 135-1, ainsi que les dispositions des premier et deuxième alinéas de cet article qui déterminent tant le contenu de ces déclarations que les délais dans lesquels elles doivent être déposées ;

14. Considérant, en revanche, que les troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article L.O. 135-1 du code électoral, ainsi que l'article L.O. 135-2, sont étrangers au domaine d'intervention d'une loi organique ;

15. Considérant que, ni les dispositions ayant valeur de loi organique des articles L.O. 128 (alinéa 1) et L.O. 135-1 (alinéas 1 et 2), ni les dispositions ayant valeur de loi des articles L.O. 135-1 (alinéas 3, 4 et 5) et L.O. 135-2, ne sont contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 91-290 DC du 09 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse**

En ce qui concerne les conditions de représentation au Sénat de la collectivité territoriale de Corse :

25. Considérant que l'article 10 de la loi dispose que dans les deux départements de Corse sont substitués aux conseillers régionaux en qualité de membres du collège électoral sénatorial des conseillers à l'Assemblée de Corse désignés dans les conditions définies par les articles 11 à 14 ; qu'il est prévu à cet effet que l'Assemblée de Corse, une fois son effectif réparti proportionnellement à la population de chacun des deux départements de Corse, procède à la désignation de ceux de ses membres appelés à la représenter au sein du collège électoral du département le plus peuplé ; que les conseillers à l'Assemblée non désignés à ce titre font partie de plein droit du collège électoral du département le moins peuplé ;

26. Considérant que les auteurs de la première saisine formulent deux griefs à l'encontre de ces dispositions ; que, d'une part, il est soutenu que leur entrée en vigueur aurait dû être subordonnée à l'adoption préalable d'une loi organique modifiant les dispositions relatives au nombre de sénateurs et à l'assise territoriale de leurs sièges ; que, d'autre part, ces dispositions introduiraient une discrimination entre les sénateurs car ceux d'entre eux élus en Corse représenteraient non pas seulement une collectivité territoriale mais à la fois le département et la collectivité territoriale nouvellement créée ;

27. Considérant que le troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution dispose que "le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat" ; que, selon le premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, la loi organique fixe le nombre des membres de chaque assemblée parlementaire ; que la création d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale relève d'une loi comme le prescrit le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution ; que ressortit également à la compétence du législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la fixation des règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires ;

28. Considérant qu'il résulte de ces diverses dispositions que l'entrée en vigueur d'une loi instituant une nouvelle catégorie de collectivités territoriales n'est pas subordonnée à l'adoption préalable d'une loi organique ; que si l'article 24 de la Constitution impose que les différentes collectivités territoriales soient représentées au Sénat, il n'exige pas que chaque catégorie de collectivités dispose d'une représentation propre ; que l'article L.O. 274 du code électoral, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi organique n° 86-957 du 13 août 1986, en disposant que "le nombre de sénateurs élus dans les départements est de 304" implique seulement que, sous réserve d'exceptions prévues par d'autres textes ayant valeur de loi organique, les sénateurs soient élus dans le cadre du département ; qu'il ne fait pas obstacle à ce que les dispositions législatives relatives au régime électoral du Sénat organisent la participation au collège électoral sénatorial de délégués de collectivités territoriales autres que le département ;

29. Considérant dans ces conditions, que les articles 10 à 14 de la loi, en prévoyant que dans les deux départements de Corse, des conseillers à l'Assemblée de Corse sont substitués aux conseillers régionaux au sein des collèges électoraux sénatoriaux, n'ont ni empiété sur la compétence réservée à la loi organique par la Constitution ni introduit de différence de traitement inconstitutionnelle entre les sénateurs élus dans les départements de Corse et les autres sénateurs ;

- **Décision n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014, MM. Jean-Louis M. et Jacques B. [Seconde fraction de l'aide aux partis et groupements politiques]**

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE L'ATTEINTE À L'INDIVISIBILITÉ DE L'EXERCICE DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE PAR LES REPRÉSENTANTS DE LA NATION :

17. Considérant que, selon les requérants, en ouvrant des droits différents aux membres du Parlement en fonction de la circonscription dans laquelle ils ont été élus, les dispositions contestées contreviennent aux exigences qui résultent des articles 1er et 3 de la Constitution selon lesquelles l'exercice de la souveraineté nationale par les représentants de la Nation est indivisible ;

18. Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la Constitution, « la France est une République indivisible » ; qu'aux termes des deux premières phrases de l'article 3 de la Constitution, « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice » ;

19. Considérant qu'il ressort de ces dispositions que les membres du Parlement ont la qualité de représentants du peuple ; qu'en outre, si députés et sénateurs sont élus au suffrage universel, direct pour les premiers, indirect pour les seconds, chacun d'eux représente au Parlement la Nation tout entière et non la population de la circonscription où il a été élu ; qu'à ce titre, ils sont appelés à voter la loi dans les conditions fixées par la Constitution et les dispositions ayant valeur de loi organique prises pour son application ; qu'en conséquence, le

législateur ne saurait faire bénéficier certains parlementaires, en raison de leur élection dans une circonscription déterminée, de prérogatives particulières dans le cadre de la procédure d'élaboration de la loi, du contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ; qu'enfin ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ;

20. Considérant que les dispositions contestées sont relatives au financement public des partis et groupements politiques et non à l'exercice du mandat parlementaire ou aux prérogatives qui s'y rapportent ; qu'elles ne concernent pas la procédure d'élaboration de la loi, non plus qu'aucune autre fonction dont l'exercice par le Parlement résulte de la Constitution ; qu'enfin, elles n'instituent pas une division en catégories d'électeurs ou d'éligibles ; que le grief tiré de l'atteinte à l'exercice indivisible de la souveraineté nationale par les représentants de la Nation est donc inopérant ;

21. Considérant que les dispositions contestées, qui ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

V. Article 25 (ex 13) : Répertoire numérique des représentants d'intérêts

A. Sur le principe de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées parlementaires

1. Normes de référence

a. Déclaration des droits de l'homme de 1789

- Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale

61. Considérant, en quatrième lieu, qu'il résulte à la fois des termes des articles 20 et 21 de la Constitution et de l'article 5 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée, qui, dans les conditions précédemment rappelées, réserve aux commissions permanentes la possibilité de convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, que le comité ne saurait imposer la présence des responsables administratifs des politiques publiques lors de la présentation des rapports relatifs à ces politiques ; que, dès lors, les mots : " en présence des responsables administratifs de la politique publique concernée " figurant au sixième alinéa de l'article 146-3 doivent être déclarés contraires à la Constitution ; qu'en outre, la séparation des pouvoirs interdit que, pour conduire les évaluations, les rapporteurs du comité puissent bénéficier du concours d'experts placés sous la responsabilité du Gouvernement ;

- Décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011. Syndicat des fonctionnaires du Sénat [Actes internes des Assemblées parlementaires]

2. Considérant que, selon le syndicat requérant, les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée restreignent la possibilité pour les agents des assemblées parlementaires et leurs organisations syndicales de contester les décisions prises par les instances de ces assemblées autres que celles que cet article énumère limitativement ; qu'en particulier, elles n'ouvriraient pas de voie d'action directe à l'encontre des actes statutaires pris par ces instances ; qu'ainsi, elles méconnaîtraient le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que sont

garantis par cette disposition tant le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif que la séparation des pouvoirs ;

4. Considérant que les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée permettent à tout agent des assemblées parlementaires de contester, devant la juridiction administrative, une décision individuelle prise par les instances des assemblées parlementaires qui lui fait grief ; qu'à cette occasion, l'agent intéressé peut à la fois contester, par la voie de l'exception, la légalité des actes statutaires sur le fondement desquels a été prise la décision lui faisant grief et engager une action en responsabilité contre l'État ; qu'à cette même occasion, une organisation syndicale a la possibilité d'intervenir devant la juridiction saisie ; que, par suite, en ne permettant pas à une telle organisation de saisir directement la juridiction administrative d'un recours contre un acte statutaire pris par les instances d'une assemblée parlementaire, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas disproportionnée entre le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et le principe de séparation des pouvoirs garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (II)**

80. Considérant que l'article 40 de la loi déferée abaisse le taux fixé au troisième alinéa de ce paragraphe I de 50 % à 5 % ;

81. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'en vertu de l'article 5 de la Constitution, le Président de la République est le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 20 : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation » ; que le principe de la séparation des pouvoirs s'applique à l'égard du Président de la République et du Gouvernement ;

82. Considérant qu'en modifiant le traitement du Président de la République et du Premier ministre, l'article 40 de la loi déferée méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs ; que, par suite, il doit être déclaré contraire à la Constitution ;

83. Considérant que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine ; qu'en l'espèce, l'article 40 modifie les dispositions du paragraphe I de l'article 14 de la loi du 6 août 2002 susvisée ; que ces dispositions, relatives au traitement du Président de la République et des membres du Gouvernement, doivent, pour les mêmes motifs, être déclarées contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, Loi organique relative à la transparence de la vie publique**

38. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas obstacle à ce qu'une autorité administrative soit chargée de contrôler la variation de la situation patrimoniale des députés et des sénateurs et puisse, à cette fin, être investie du pouvoir de leur adresser des injonctions afin qu'ils complètent leur déclaration ou apportent les explications nécessaires et, le cas échéant, de saisir le parquet des manquements constatés ; que ce principe ne fait pas davantage obstacle à ce que cette autorité puisse rendre publique son appréciation sur la variation de la situation patrimoniale d'un député ou d'un sénateur ou puisse saisir le parquet ;

39. Considérant que les principes précités ne font pas non plus obstacle à ce que la Haute autorité reçoive les déclarations d'intérêts et d'activités des députés et des sénateurs, procède à leur vérification et saisisse, d'une part, le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat et, d'autre part, le parquet, en cas de violation des obligations déclaratives énoncées à l'article L.O. 135-1 ; que, toutefois, la déclaration d'intérêts et d'activités porte notamment sur les activités et liens « susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts » avec l'exercice du mandat parlementaire ; que, dès lors, 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 ; que, sous cette réserve, l'article L.O. 135-4 du code électoral n'est pas contraire à la séparation des pouvoirs ;

- **Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, Loi relative à la transparence de la vie publique**

43. Considérant, en premier lieu, que, si le 1° du paragraphe I de l'article 20 dispose que la Haute autorité reçoit des députés et des sénateurs leurs déclarations de situation patrimoniale et leurs déclarations d'intérêts et d'activités, en assure la vérification, le contrôle et la publicité, ces dispositions se bornent à rappeler, dans le

cadre de la présentation générale des compétences de cette autorité, les pouvoirs qui lui sont conférés par les articles L.O. 135-1 et L.O. 135-2 du code électoral tels qu'ils résultent de l'article 1er de la loi organique relative à la transparence de la vie publique adoptée définitivement par le Parlement le 17 septembre 2013 ; que, dans sa décision n° 2013-675 DC susvisée, le Conseil constitutionnel a examiné la conformité à la Constitution de ces deux articles ; que, dirigé contre les dispositions de la loi, le grief tiré de ce que les pouvoirs de la Haute autorité à l'égard des députés et des sénateurs méconnaîtraient la séparation des pouvoirs doit être écarté ;

44. Considérant, en deuxième lieu, que le 5° du paragraphe I de l'article 11 a pour effet de soumettre aux obligations de déclaration de situation patrimoniale et de déclaration d'intérêts les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat ; que le 2° du paragraphe I de l'article 20 permet à la Haute autorité de faire injonction aux personnes mentionnées à l'article 11 de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts ; que la méconnaissance d'une telle injonction est pénalement réprimée par le paragraphe II de l'article 26 ;

45. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs ne fait obstacle ni à ce que la loi soumette les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat à l'obligation de déclarer à une autorité administrative indépendante leur situation patrimoniale ainsi que leurs intérêts publics et privés ni à ce que cette autorité contrôle l'exactitude et la sincérité de ces déclarations, se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts et porte à la connaissance du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat les éventuels manquements ; que, toutefois, 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 ;

46. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions de l'article 16 de la Déclaration de 1789 impliquent, en outre, le respect du caractère spécifique des fonctions juridictionnelles, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement, ainsi que le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable ; que, toutefois, ni les dispositions de l'article 7, qui prévoient la saisine du parquet par la Haute autorité, ni celles de l'article 26, qui instituent des sanctions pénales, ne portent atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ou à celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire garantie par l'article 64 de la Constitution ;

- **Décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur**

5 Considérant que les autres dispositions de la loi organique ne modifient ni n'instaurent des règles applicables au Sénat ou à ses membres différentes de celles qui le sont à l'Assemblée nationale ou à ses membres ; qu'elles ne sont donc pas relatives au Sénat ; qu'elles pouvaient ne pas être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées ;

- **Décision n° 2014-703 DC du 19 novembre 2014, Loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution**

7. Considérant, en deuxième lieu, que l'article 5 de la Constitution dispose : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. - Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités » ; qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que le principe de la séparation des pouvoirs s'applique à l'égard du Président de la République ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il appartient au législateur organique de fixer les conditions d'application de l'article 68 de la Constitution dans le respect de cet article ainsi que de l'exigence de clarté et de sincérité des débats devant le Parlement constitué en Haute Cour ; qu'il ne saurait apporter aux prérogatives du Président de la République et au principe de la séparation des pouvoirs d'autres atteintes que celles qui sont expressément prévues par cet article ;

B. Sur le principe de légalité des délits et des peines

1. Norme de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 8

La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

b. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

(...)

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, M. Thibaut G. [Confiscation de véhicules]

4. Considérant, d'autre part, que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires... » ; que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

5. Considérant, en premier lieu, que l'article 131-21 du code pénal prévoit l'existence d'une peine complémentaire applicable, en vertu de la loi, à certains crimes et délits et, en vertu du décret, à certaines contraventions ; que, l'existence d'une telle peine ne méconnaît pas, en elle-même, le principe de nécessité des peines ; que, s'agissant de la répression des contraventions, il appartient au pouvoir réglementaire, dans l'exercice de la compétence qu'il tient de l'article 37 de la Constitution et sous le contrôle des juridictions compétentes, de fixer, dans le respect des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789, les peines applicables aux contraventions qu'il définit ; que l'article 131-21 du code pénal ne dispense aucunement le pouvoir réglementaire du respect de ces exigences ; que le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour apprécier la conformité de l'article R. 413-14-1 du code de la route à ces exigences ;

- Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière

- SUR L'ARTICLE 61 :

53. Considérant que l'article 61 instaure des sanctions en cas de défaut de réponse ou de réponse partielle à une mise en demeure de produire certains éléments déclaratifs relatifs aux actionnaires, aux filiales et aux participations ; que le 1° de son paragraphe I introduit un nouveau paragraphe IV dans l'article 1763 du code général des impôts prévoyant une amende de 1 500 euros, ou 10 % des droits rappelés si ce dernier montant est plus élevé, pour chaque manquement constaté par personne ou groupement de personnes au titre d'un exercice lorsque le défaut de réponse ou la réponse partielle porte sur les listes des personnes ou groupement de personnes prévues en application des dispositions des articles 53 A, 172, 172 bis et 223 du même code ; que le 2° de son paragraphe I rétablit un article 1763 A prévoyant une amende de même montant, « pour chaque manquement constaté par entité au titre d'un exercice » lorsque le défaut de réponse ou la réponse partielle porte sur la déclaration prévue au paragraphe IV de l'article 209 B du même code ; que le paragraphe II de l'article 61

prévoit une application de ces nouvelles sanctions aux déclarations dont l'obligation de dépôt arrive à échéance à compter de l'entrée en vigueur de la loi ;

54. Considérant que les requérants contestent les critères retenus pour les manquements aux dispositions de l'article 61, qui seraient insuffisamment objectifs et précis ; qu'ils soutiennent également que le principe de proportionnalité des peines est méconnu ;

55. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ; qu'en faisant référence aux listes des personnes ou groupements de personnes de droit ou de fait prévues en application des dispositions des articles 53 A, 172, 172 bis et 223 du code général des impôts, le nouveau paragraphe IV de l'article 1763 du même code vise à réprimer le manquement à des obligations qui ne résultent pas directement de la loi elle-même mais des mesures réglementaires qu'exige son application ; qu'il en va de même à l'article 1763 A rétabli dans le code général des impôts qui fait référence à « la déclaration prévue au paragraphe IV de l'article 209 B » du même code, alors que ce paragraphe ne fait que mentionner les obligations déclaratives de la personne morale qui doivent être fixées par décret en Conseil d'État ; que, toutefois, en réprimant l'absence de réponse ou la réponse partielle à une mise en demeure de produire des documents exigés par des mesures réglementaires d'application, le législateur a défini lui-même les comportements constitutifs de ces infractions sans méconnaître le principe de la légalité des délits ;

VI. Article 28 (ex 13 *quater*) : extension des pouvoirs de contrôle de la HATVP en matière de départs vers le secteur privé

A. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

1. Normes de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

- Article 5

La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

- Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes

13. Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, le Gouvernement a apporté au Parlement les précisions nécessaires en rappelant l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1er, auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ; que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et " la garantie des droits " requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;

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

. Quant au défaut de clarté et d'intelligibilité de la loi :

13. Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les sénateurs auteurs de la première saisine, le fait que la loi déferée ne permettrait pas d'appréhender complètement le nouveau dispositif résulte de la répartition des

compétences fixée par les articles 34 et 37 de la Constitution ; que la loi déferée ne contrevient ni à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, ni à l'exigence de clarté de la loi qui découle de l'article 34 de la Constitution ;

- **Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat**

- SUR L'ARTICLE 16 :

38. Considérant que l'article 16 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction à l'article 25 de l'ordonnance du 17 juin 2004 ; qu'aux termes des deux derniers alinéas de ce nouvel article 25, qui résultent d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture : « Pour les contrats d'un montant supérieur à un seuil défini par décret, les entités adjudicatrices mentionnées à l'article 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 précitée peuvent recourir à la procédure négociée avec publication d'un avis d'appel public à la concurrence, dans les conditions définies par le décret mentionné à l'article 12 de ladite ordonnance pour les entités adjudicatrices. Lorsque le montant du contrat est supérieur au seuil mentionné à l'alinéa précédent, ces entités adjudicatrices peuvent recourir à la procédure négociée définie au III de l'article 7 de la présente ordonnance » ;

39. Considérant 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'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

40. Considérant, en l'espèce, qu'en adoptant les dispositions précitées, **le législateur a entendu ouvrir aux entités adjudicatrices la possibilité de recourir de plein droit à la procédure négociée pour la passation de leurs marchés ; qu'il a, à cet effet, défini deux procédures, supposées alternatives, en dessous et au dessus d'un seuil défini par décret ; que, toutefois, la rédaction adoptée ne fait référence, dans l'un et l'autre cas, qu'aux contrats dont le montant est « supérieur au seuil » ; que ces dispositions, qui doivent de surcroît être combinées avec le III de l'article 7 de l'ordonnance du 17 juin 2004 dans sa rédaction résultant de l'article 7 de la loi déferée, lequel fait référence aux contrats dont le montant est « inférieur à un seuil fixé par décret », portent atteinte, par leur contradiction, à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ; que, dans ces conditions, les deux derniers alinéas de l'article 16 de la loi déferée doivent être déclarés contraires à la Constitution ;**

- **Décision n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, Loi relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié**

7. Considérant, en troisième lieu, 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, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ; que, contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, les dispositions du paragraphe I de l'article unique de la loi déferée qui prévoit que « la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié est interdite » ne sont entachées d'aucune inintelligibilité ; que, par suite, le grief doit être écarté ;

VII. Article 30 (ex 14 bis A) : Publicité des emprunts souscrits par les candidats et de ceux souscrits ou consentis par les partis et groupements politiques

1. Normes de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 4

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

1. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques

. En ce qui concerne l'article 13 :

15. Considérant que l'article 13 de la loi déferée substitue à l'article 11 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 qui définit les obligations pesant sur les partis politiques pour l'établissement de leurs comptes de nouvelles dispositions ; que ces dernières prennent la forme de l'insertion dans le texte de la loi du 11 mars 1988 d'un article 11 nouveau et d'articles 11-1 à 11-8 ;

16. Considérant que parmi ces dispositions il y a lieu de mentionner l'article 11 nouveau de la loi du 11 mars 1988 qui dispose que "les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet, recueillent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire nommé par eux, qui est soit une association de financement, soit une personne physique" ; que selon l'article 11-1, l'agrément en qualité d'association de financement d'un parti politique est donné par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques aux conditions définies par ledit article ; que l'article 11-4 régit l'attribution de dons à une association de financement d'un parti politique ou à la personne physique qui a la qualité de mandataire financier d'un parti ;

17. Considérant que ces diverses dispositions ne sont pas contraires à l'article 4 de la Constitution non plus qu'à d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle dès lors, d'une part, qu'un parti politique n'est pas tenu de constituer une association de financement et conserve la faculté d'avoir recours uniquement à un mandataire financier, et, d'autre part, que l'exigence de l'agrément d'une association de financement doit s'entendre comme conférant seulement à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques le pouvoir de s'assurer que l'association de financement satisfait aux conditions limitativement énumérées par l'article 11-1 ajouté à la loi du 11 mars 1988 ;

18. Considérant par ailleurs que si l'article 11-6 ajouté à la loi du 11 mars 1988 prévoit que l'agrément est retiré à toute association qui n'a pas respecté les prescriptions prévues par les articles 11-1 et 11-4, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme dispensant l'autorité administrative, lorsqu'elle se propose de retirer l'agrément, de veiller au respect des droits de la défense ;

VIII. Article 49 (ex 21 bis) : Élargissement et renforcement des pouvoirs du Haut Conseil de stabilité financière

A. Sur le droit de propriété

1. Normes de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 2

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.

- Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

- Article 17

La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2015-483 OPC du 17 septembre 2015, M. Jean-Claude C. [Règles d'assujettissement aux prélèvements sociaux des produits des contrats d'assurance-vie « multi-supports »]

3. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

4. Considérant que les dispositions contestées prévoient que le fait générateur de la contribution sociale généralisée sur les produits du fonds en euros ou en devises d'un contrat de capitalisation dit « multi-supports » intervient au jour de l'inscription de ces produits au contrat ; que ces règles sont également applicables aux autres prélèvements sociaux assis sur les produits de placement ; qu'il résulte des règles applicables à un tel contrat que son titulaire dispose de la faculté de procéder à tout moment à des arbitrages et que la valeur des unités de compte figurant à ce contrat n'est pas acquise ; que les produits de ce contrat ne sont définitivement acquis qu'au jour de son dénouement, de son rachat ou du décès de l'assuré ; que, par suite, les produits du fonds en euros ou en devises d'un contrat de capitalisation dit « multi-supports », qui ne sont pas définitivement acquis par le contribuable au jour de l'inscription en compte, ne correspondent pas à des bénéfices ou des revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé à la date du fait générateur de l'imposition ;

5. Considérant, en premier lieu, d'une part, que l'impôt dû en vertu des dispositions contestées est acquitté par le prélèvement d'une fraction des produits provisoirement inscrits au contrat ; qu'ainsi, le contribuable n'a pas à décaisser les sommes nécessaires au paiement de l'impôt ; que, d'autre part, les dispositions du b) du 3° du paragraphe II de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale prévoient que, lors du dénouement du contrat, de son rachat ou du décès de l'assuré, qui entraîne la réalisation des produits, l'assiette de la contribution sociale généralisée est calculée déduction faite des produits ayant déjà supporté la contribution ; que, par ailleurs, les

dispositions du 1 du paragraphe III bis du même article prévoient que, lors du dénouement du contrat, de son rachat ou du décès de l'assuré, si le montant de l'impôt ainsi liquidé en application du b) du 3° du paragraphe II est négatif, le trop-perçu est reversé au contrat ; qu'il en résulte que l'imposition finalement due par le contribuable au titre des produits d'un contrat de capitalisation dit « multi-supports » est seulement assise sur les bénéfices ou revenus qu'il a effectivement retirés de ce contrat ; qu'il résulte de ce qui précède que, dans ces conditions, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les capacités contributives des contribuables ;

6. Considérant, en second lieu, qu'en prévoyant que la contribution sociale généralisée et, par voie de conséquence, les autres prélèvements sociaux sur les produits de placement, sont assis sur les produits des fonds en euros ou en devises du contrat de capitalisation dit « multi-supports » au jour de l'inscription en compte de ces produits, sous réserve d'un éventuel reversement du trop-perçu, le législateur a créé un mécanisme de versement anticipé des prélèvements sociaux dus sur une partie des produits de ces contrats de capitalisation, alors que les prélèvements sociaux dus sur l'autre partie des produits de ces mêmes contrats ne sont dus qu'au jour de leur réalisation ; que, toutefois, lorsque les pertes des fonds en unités de compte excèdent les produits des fonds en euros ou en devises au jour du dénouement du contrat, du rachat ou du décès de l'assuré, les prélèvements sociaux versés en vertu des dispositions contestées excèdent l'imposition finalement due et donnent lieu à un reversement du trop-perçu ; qu'en égard à la durée de ces contrats que le législateur a entendu encourager, les dispositions contestées ne sauraient, sans créer une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, avoir pour objet ou pour effet de faire obstacle à ce que le contribuable puisse prétendre au bénéfice d'intérêts moratoires au taux de l'intérêt légal sur l'excédent qui lui est reversé en vertu du 1 du paragraphe III bis de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale pour la période s'étant écoulée entre l'acquiescement de l'imposition excédentaire et la date de restitution de l'excédent d'imposition ;

B. Sur la liberté contractuelle et le droit au maintien des contrats légalement conclus

1. Normes de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

- Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

4. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DE LA LIBERTÉ D'ENTREPRENDRE ET DES DROITS ET LIBERTÉS DES EMPLOYEURS ET DES SALARIÉS :

24. Considérant que les auteurs de la requête soutiennent, en premier lieu, que la loi déférée affecte la liberté d'entreprendre " en ce qu'elle oblige l'employeur et les salariés à négocier en préjugant le résultat de cette négociation et en l'imposant " ; qu'en deuxième lieu, ils indiquent que la loi " réalise une immixtion directe dans les droits et libertés des employeurs en imposant une durée de travail réduite par rapport aux besoins des entreprises "...à seule fin de régler un problème social, l'exclusion, dont les entreprises ne sont pas responsables " ; qu'ainsi, aux échéances fixées par l'article 1er de la loi déférée, celle-ci contraindrait les employeurs à avoir recours, pour la même production, à un nombre supérieur de salariés, portant à la liberté d'entreprendre une atteinte injustifiée par l'objectif de réduction du chômage que s'assigne le législateur, objectif dont la réalisation n'est au demeurant nullement garantie, comme le démontrent de nombreuses expertises ; qu'enfin, ils soulignent que le texte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel affecte la liberté de négociation des partenaires

sociaux en imposant " une remise en cause des conventions collectives en vigueur, des contrats de travail individuels et des conditions de rémunération " ; qu'ainsi les atteintes portées aux principes de valeur constitutionnelle sus-évoqués seraient manifestement disproportionnées au regard de l'objectif de sauvegarde de l'emploi poursuivi par le Gouvernement ;

25. Considérant, en premier lieu, que ni l'article 2, ni l'article 3 de la loi déferée n'imposent de négociation collective ; que l'article 3 se borne à mettre en place un dispositif incitatif tendant à ce que le plus grand nombre d'entreprises engagent des négociations permettant de réduire la durée du travail avant les échéances fixées par l'article 1er ; qu'ainsi, le premier grief manque en fait ;

26. Considérant, en deuxième lieu, qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, les limitations justifiées par l'intérêt général ou liées à des exigences constitutionnelles, à la condition que lesdites limitations n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée ; qu'il revient par ailleurs au législateur de fixer les principes fondamentaux du droit du travail, et notamment de poser des règles propres à assurer au mieux, conformément au cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, le droit pour chacun d'obtenir un emploi, tout en ouvrant le bénéfice de ce droit au plus grand nombre d'intéressés ; qu'en réduisant, à l'article 1er de la loi, de trente-neuf à trente-cinq heures, la durée légale du travail effectif, en 2000 ou 2002, selon les cas, et en prévoyant, à l'article 3, un dispositif visant à inciter les employeurs à réduire la durée du travail avant ces échéances, le législateur a entendu, dans le contexte actuel du marché du travail, s'inscrire dans le cadre du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

27. Considérant, d'une part, que le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement ; qu'il ne saurait ainsi rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ;

28. Considérant, d'autre part, que l'article L. 212-1 bis, ajouté au code du travail par l'article 1er de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, précise que : "Dans les établissements ou les professions mentionnés à l'article L. 200-1 ainsi que dans les établissements agricoles, artisanaux et coopératifs et leurs dépendances, la durée légale du travail effectif des salariés est fixée à trente-cinq heures par semaine à compter du 1er janvier 2002. Elle est fixée à trente-cinq heures par semaine à compter du 1er janvier 2000 pour les entreprises dont l'effectif est de plus de vingt salariés ainsi que pour les unités économiques et sociales de plus de vingt salariés reconnues par convention ou décidées par le juge, sauf si cet effectif est atteint entre le 1er janvier 2000 et le 31 décembre 2001. L'effectif est apprécié dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 421-1" ; qu'aux termes de l'article L. 200-1 du même code : "Sont soumis aux dispositions du présent livre les établissements industriels et commerciaux et leurs dépendances, de quelque nature qu'ils soient, publics ou privés, laïques ou religieux, même s'ils ont un caractère d'enseignement professionnel et de bienfaisance, les offices publics et ministériels, les professions libérales, les sociétés civiles et les syndicats professionnels et associations de quelque nature que ce soit..." ; qu'il résulte de ces dispositions que la réduction de la durée légale du travail effectif s'appliquera aux entreprises et établissements ci-dessus énumérés, aux échéances fixées selon l'effectif de salariés qu'elles comportent ; qu'en dépit des contraintes qu'elle fait peser sur les entreprises, cette règle nouvelle ne porte pas à la liberté d'entreprendre une atteinte telle qu'elle en dénaturerait la portée, alors surtout qu'il ressort des travaux préparatoires que sa mise en oeuvre s'accompagnera de mesures "d'aide structurelle" aux entreprises ;

29. Considérant, enfin, que **le législateur ne saurait porter à l'économie des conventions et contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789** ; qu'en l'espèce, les incidences de l'entrée en vigueur des articles 1er et 3 de la loi déferée sur les contrats de travail ainsi que sur les accords collectifs en cours, lesquelles sont au demeurant inhérentes aux modifications de la législation du travail, ne sont pas de nature à porter une telle atteinte à cette exigence ; que le grief doit donc être écarté ;

- **Décision n° 2015-710 DC du 12 février 2015, Loi relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures**

6. Considérant, en second lieu, d'une part, qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que, si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; que, d'autre part, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif

d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 ;

IX. Article 57 (ex 23 bis) : Avis des commissions des finances du Parlement sur la liste des ETNC

A. Sur la séparation des pouvoirs législatif et exécutif

1. Normes de référence

a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

- Article 21

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 70-41 DC du 30 décembre 1970, Loi de finances rectificative pour 1970 et notamment son article 6-1 relatif à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

1. Considérant que la Constitution attribue au Gouvernement d'une part, et au Parlement d'autre part, des compétences qui leur sont propres ;

2. Considérant que les dispositions de l'article 6-I de la loi adoptée par le Parlement et dont le texte est, avant sa promulgation, soumis à l'examen du Conseil constitutionnel, prévoient que les conditions de gestion et de fonctionnement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, créée en remplacement du Fonds national d'amélioration de l'habitat, seront fixées par un règlement d'administration publique, "après consultation de la commission des finances de chacune des deux assemblées" ;

3. Considérant que, dans la mesure où ces dispositions comportent une injonction au Gouvernement d'avoir à consulter les commissions parlementaires : alors que l'élaboration du texte d'application qu'elles prévoient, ne portant pas atteinte à des prérogatives législatives relatives à l'affectation de recettes à un compte spécial, relève exclusivement d'une procédure réglementaire - elles insèrent l'intervention d'une instance législative dans la mise en oeuvre du pouvoir réglementaire ; qu'elles méconnaissent donc le principe ci-dessus rappelé de la séparation des compétences législative et réglementaire et sont dès lors contraires à la Constitution ;

- Décision n° 2015-721 DC du 12 novembre 2015, Loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy

15. Considérant qu'en prévoyant que le Premier ministre est tenu de prendre dans un délai préfix un décret d'approbation ou de refus d'approbation d'actes dans le domaine du droit pénal, le 1° de l'article 5 de la loi organique méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs et les dispositions de l'article 21 de la Constitution ; que, par suite, il doit être déclaré contraire à la Constitution ; qu'il en va de même du surplus de l'article 5, qui en est inséparable ;

X. Articles 59 et 60 (ex 24 et 24 bis) : Renforcement de la protection conférée aux biens d'un État étranger et aux biens d'un Etat étranger contre les « fonds voutour »

- Cour de cassation, 13 mai 2015, n° 13-17.751, D. 2015 Société Commissions import-export c/ République du Congo

1°) ALORS QUE les missions diplomatiques des Etats étrangers ne bénéficient pas d'une immunité d'exécution autonome de celle accordée à l'Etat dont elles dépendent, nécessitant une renonciation spécifique ; qu'en jugeant que la renonciation par la République du Congo, dans la lettre d'engagement du 3 mars 1993, à invoquer toute immunité de juridiction, ainsi que toute immunité d'exécution, ne valait pas renonciation à l'immunité d'exécution des missions diplomatiques de l'Etat du Congo, cependant qu'aucune renonciation spéciale propre aux immunités des missions diplomatiques des Etats étrangers n'est requise, la cour d'appel a porté une atteinte disproportionnée aux droits de COMMISIMPEX à l'exécution de la décision de justice rendue à son profit, en violation de l'article 22 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961, des principes de droit international régissant l'immunité d'exécution des Etats et de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ainsi que de l'article 1er du protocole additionnel n° 1 du 20 mars 1952 ;

2°) ALORS QU'aux termes de l'article 38 § 1 b, du Statut de la Cour internationale de justice, le droit international coutumier est défini comme la preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit ; qu'en jugeant que selon le droit international coutumier, les missions diplomatiques des Etats étrangers bénéficient, pour le fonctionnement de la représentation de l'Etat accréditaire et les besoins de sa mission de souveraineté, d'une immunité d'exécution autonome à laquelle il ne peut être renoncé que de façon expresse et spéciale, sans caractériser l'existence d'une pratique générale acceptée comme étant le droit en ce sens, cette existence étant expressément contestée, la cour d'appel a privé sa décision de motifs en violation de l'article 455 du code de procédure civile ;

3°) ALORS, SUBSIDIAIREMENT, QU'à supposer qu'une renonciation spéciale à l'immunité diplomatique d'exécution autonome soit requise, l'exigence nouvelle quant à la forme des clauses de renonciation à immunité ayant été posée pour la première fois par la Cour de cassation en 2011, elle ne peut s'appliquer à des clauses de renonciation à immunité conclues antérieurement ; qu'en imposant une renonciation spéciale à l'immunité d'exécution de sa mission diplomatique, alors que la clause de renonciation consentie par la République du Congo l'avait été en 1993, la cour d'appel a violé l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme du 4 novembre 1950 et l'article 1er du protocole additionnel n° 1 du 20 mars 1952 ;

4°) ALORS SUBSIDIAIREMENT, QUE selon l'article 9 du code de procédure civile, « il incombe à chaque partie de prouver conformément à la loi les faits nécessaires au succès de sa prétention » ; que s'il existe une présomption d'affectation à l'exercice des missions diplomatiques des fonds qui sont déposés sur des comptes bancaires diplomatiques, cette présomption ne vaut que pour les comptes ouverts par l'Etat étranger pour les besoins de ses missions diplomatiques ; qu'en jugeant qu'il appartiendrait à COMMISIMPEX de rapporter la preuve que les comptes atteints par la saisie n'avaient pas été ouverts pour l'exercice des missions diplomatiques de la République du Congo en France, alors qu'il appartenait à la République du Congo de prouver qu'ils avaient été ouverts pour l'exercice de ses missions diplomatiques, de sorte que les fonds déposés bénéficiaient de la présomption d'affectation à l'exercice de ses missions, la cour d'appel a inversé la charge de la preuve, en violation de l'article 1315 du Code civil, de l'article 9 du code de procédure civile et de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

SECOND MOYEN DE CASSATION

Il est fait grief à l'arrêt confirmatif attaqué d'avoir débouté la société COMMISIMPEX de sa demande tendant à voir ordonner à la République du Congo de verser aux débats les conventions d'ouverture des comptes saisis et leurs éventuels avenants, les documents attestant du nom et de la qualité des personnes habilitées à mouvementer lesdits comptes et le relevé détaillé des opérations réalisées sur chacun desdits comptes durant les 12 mois ayant précédé la saisie

AUX MOTIFS QUE la demande faite par la société COMMISSIONS IMPORT EXPORT de production de divers éléments de preuve se heurte au principe qui veut qu'il appartient au créancier de faire la preuve de la destination non diplomatique des comptes et que contraindre le débiteur à fournir ces éléments de preuve reviendrait à renverser la charge de la preuve et à suppléer à la carence d'une partie ; qu'en outre le « droit à la preuve » invoqué par la société COMMISSIONS IMPORT EXPORT n'est pas pertinent, dans la mesure où elle ne prouve pas que cette production est indispensable à l'exercice de ses droits ; que, de même que la société

COMMISSIONS IMPORT EXPORT soutient que l'énoncé d'un compte peut être modifié à l'envi, elle soutiendrait, si les éléments qu'elle réclame lui étaient communiqués qu'ils ne reflètent pas la réalité ; que, dès lors, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de communication des pièces,

ALORS QUE le droit à la preuve impose de faire droit à une demande de production de pièces détenues par l'autre partie, dès lors qu'elles sont nécessaires pour établir le bien-fondé des prétentions formées ; qu'en rejetant la demande de production de pièces formée par la société COMMISIMPEX, motif pris qu'elle se heurterait au principe qui veut qu'il appartient au créancier de faire la preuve de la destination non diplomatique des comptes et que contraindre le débiteur à fournir ces éléments de preuve reviendrait à inverser la charge de la preuve et à suppléer la carence d'une partie, la Cour d'appel a violé les articles 9, 11 et 146 du code de procédure civile.

B. Sur le droit au recours effectif

1. Norme de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 16

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution

b. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015, M. Jean de M. [Possibilité de verser une partie de l'astreinte prononcée par le juge administratif au budget de l'État]

4. Considérant que la juridiction administrative peut prononcer une astreinte à l'encontre d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public afin d'assurer l'exécution de ses décisions ; que l'astreinte est prononcée soit dans la décision statuant au fond sur les prétentions des parties sur le fondement de l'article L. 911-3 du code de justice administrative, soit ultérieurement en cas d'inexécution de la décision, sur le fondement des articles L. 911-4 et L. 911-5 du même code ; qu'en vertu de son article L. 911-6, l'astreinte ainsi prononcée a un caractère provisoire, à moins que la juridiction n'ait précisé son caractère définitif ; que la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte, en vertu de l'article L. 911-7 de ce code, en cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive de la décision ; que lors de la liquidation, il est loisible à la juridiction de modérer ou de supprimer l'astreinte prononcée à titre provisoire, même en cas d'inexécution de la décision ; qu'en revanche le taux d'une astreinte prononcée à titre définitif ne peut pas être modifié par la juridiction lors de sa liquidation, sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure ; qu'en vertu du premier alinéa de l'article L. 911-8 de ce code, la juridiction a la faculté de décider qu'une fraction de l'astreinte liquidée ne sera pas versée au requérant ; que, lorsque la juridiction fait usage de cette faculté, la fraction de l'astreinte non versée au requérant est, en vertu du second alinéa de l'article L. 911-8, affectée au budget de l'État ;

5. Considérant qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que le second alinéa de l'article L. 911-8 ne s'applique pas lorsque l'État est débiteur de l'astreinte décidée par une juridiction ;

6. Considérant que l'astreinte est une mesure comminatoire qui a pour objet de contraindre son débiteur à exécuter une décision juridictionnelle ;

7. Considérant que, d'une part, lorsque la juridiction décide de prononcer, à titre provisoire ou définitif, une astreinte à l'égard de l'État, les articles L. 911-3 et suivants du code de justice administrative lui permettent de fixer librement le taux de celle-ci afin qu'il soit de nature à assurer l'exécution de la décision juridictionnelle inexécutée ; que, d'autre part, la faculté ouverte à la juridiction, par les dispositions contestées, de réduire le montant de l'astreinte effectivement mise à la charge de l'État s'exerce postérieurement à la liquidation de l'astreinte et relève du seul pouvoir d'appréciation du juge aux mêmes fins d'assurer l'exécution de la décision juridictionnelle ; que le respect des exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 est garanti par le pouvoir d'appréciation ainsi reconnu au juge depuis le prononcé de l'astreinte jusqu'à son versement postérieur à la liquidation ; qu'au surplus, la responsabilité de l'État peut, le cas échéant, être mise en cause en réparation du préjudice qui résulterait de l'exécution tardive d'une décision de justice ; que le grief tiré de la méconnaissance des exigences constitutionnelles précitées doit donc être écarté ;

C. Sur le droit de propriété

1. Norme de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 17

La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public

Considérant d'autre part que les dispositions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ne concernent pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ; qu'elles font obstacle à ce que le domaine public puisse être durablement grevé de droits réels sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auxquelles il est affecté ; qu'il revient au législateur d'y veiller, dès lors qu'il est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ainsi que pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels ;

- Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée

- SUR L'ARTICLE L. 526-12 DU CODE DE COMMERCE :

7. Considérant que l'article 1er de la loi déferée insère dans le chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce une section intitulée « De l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée », comprenant les articles L. 526-6 à L. 526-21 ; que ces dispositions permettent à tout entrepreneur individuel d'affecter à son activité, au moyen d'une déclaration faite à un registre de publicité, un patrimoine séparé de son patrimoine personnel ; qu'elles déterminent les conditions et les modalités de la déclaration d'affectation, organisent sa publicité, définissent ses effets et fixent les obligations des entrepreneurs ayant opté pour ce régime juridique ;

8. Considérant que le deuxième alinéa de l'article L. 526-12 du code de commerce dispose que la déclaration d'affectation du patrimoine « est opposable aux créanciers dont les droits sont nés antérieurement à son dépôt à la condition que l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée le mentionne dans la déclaration d'affectation et en informe les créanciers dans des conditions fixées par voie réglementaire » ; que ces créanciers peuvent toutefois « former opposition à ce que la déclaration leur soit opposable » ;

9. Considérant qu'en vertu des alinéas 6 à 8 de l'article L. 526-12 de ce code, la déclaration d'affectation du patrimoine soustrait le patrimoine affecté du gage des créanciers personnels de l'entrepreneur et le patrimoine personnel du gage de ses créanciers professionnels ; que s'il était loisible au législateur de rendre la déclaration d'affectation opposable aux créanciers dont les droits sont nés antérieurement à son dépôt, c'est à la condition que ces derniers soient personnellement informés de la déclaration d'affectation et de leur droit de former opposition ; que, sous cette réserve, le deuxième alinéa de l'article L. 526-12 du code de commerce ne porte pas atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété des créanciers garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

Articles 87 à 91 : les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

A. Sur les droits de propriété et de la liberté contractuelle

1. Norme de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 2

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.

- Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

- SUR CERTAINES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 29 :

14. Considérant que l'article 29 est relatif aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ; qu'il modifie notamment les conditions de mise en œuvre du droit de préemption dont elles disposent pour l'exercice de leurs missions ;

15. Considérant que les requérants mettent en cause les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime ainsi que le dernier alinéa de l'article L. 143-7-1, tels qu'ils résultent de cet article 29 ;

. En ce qui concerne les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime :

16. Considérant que l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime est relatif au droit de préemption institué au profit des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ; que les alinéas 41 à 47 de l'article 29 remplacent les deux premiers alinéas de cet article L. 143-1 par six alinéas ; qu'aux termes des cinquième et sixième alinéas de cet article ainsi modifié : « Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent exercer leur droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de l'usufruit ou de la nue-propriété des biens mentionnés au présent article. Elles ne peuvent préempter la nue-propriété de ces biens que dans les cas où elles en détiennent l'usufruit ou sont en mesure de l'acquérir concomitamment, ou lorsque la durée de l'usufruit restant à courir ne dépasse pas deux ans, ou dans le but de la rétrocéder, dans un délai maximal de cinq ans, à l'usufruitier de ces biens.

« Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent, sous réserve du I de l'article L. 143-7, exercer leur droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de la totalité des parts ou actions d'une société ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole, lorsque l'exercice de ce droit a pour objet l'installation d'un agriculteur » ;

17. Considérant que, selon les requérants, d'une part, la possibilité donnée aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural de préempter les cessions onéreuses de l'usufruit ou de la nue-propriété peut conduire à imposer au nu-propriétaire ou à l'usufruitier de devoir exercer sur le bien en cause des droits concurrents avec une société anonyme ; que ce pouvoir permettrait en outre à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'intervenir dans des opérations de démembrement motivées par des objectifs de gestion patrimoniale et d'empêcher la réunion de l'usufruit et de la nue-propriété entre les mains d'une seule personne ; qu'il en résulterait une atteinte disproportionnée aux conditions d'exercice du droit de propriété ; que, d'autre part, la possibilité de préempter la totalité des parts sociales d'une société ayant pour objet l'exploitation ou la propriété agricole pourrait, « en méconnaissance du principe de l'affectio societatis qui est un élément essentiel de la

liberté contractuelle », imposer aux associés et au r trocessionnaire choisi par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'être liés par un contrat de société ;

18. Considérant qu'il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et à la liberté contractuelle, qui découle de son article 4, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ;

XI. Article 123 (ex 36) : Sanctions des manquements aux règles relatives aux délais de paiement

A. Sur les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines

1. Norme de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 8

La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance

7. Considérant qu'en l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci ; qu'aucune disposition du titre premier de la loi n'est manifestement contraire au principe posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

- Décision n° 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

- SUR L'ARTICLE 1ER :

2. Considérant que le paragraphe I de l'article 1er de la loi déferée insère dans le code pénal un article 222-14-2 aux termes duquel : " Le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende " ;

3. Considérant que les requérants soutiennent qu'en créant cette nouvelle incrimination, le législateur a méconnu les principes de nécessité et de proportionnalité des peines, de légalité des délits et des peines, le caractère personnel et intentionnel de la faute, le respect des droits de la défense et, enfin, la liberté d'association, d'opinion, de réunion et de manifestation ;

4. Considérant qu'il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que, ce faisant, il lui incombe, d'une part, d'assurer la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés au rang desquels figure le droit d'expression collective des idées et des opinions et, d'autre part, de respecter les exigences résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

(...)

14. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : " La loi fixe les règles concernant... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables " ; que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déferées à son examen ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

15. Considérant, en premier lieu, qu'en punissant d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende la participation intentionnelle, dans les conditions susrappelées, à un groupement en vue de commettre des actes de violence aux personnes ou de dommages aux biens, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée ;

- **Décision n° 2013-329 QPC du 28 juin 2013, Société Garage Dupasquier [Publication et affichage d'une sanction administrative]**

(...)

3. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que le principe d'individualisation des peines qui découle de cet article implique que la mesure de publication de la sanction administrative ne puisse être appliquée que si l'administration, sous le contrôle du juge, l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; qu'il ne saurait toutefois interdire au législateur de fixer des règles assurant une répression effective des infractions ;

4. Considérant qu'en vertu de l'article L. 3411-1 du code des transports, les activités de transport public routier de personnes ou de marchandises et de location de véhicules industriels avec conducteur destinés au transport de marchandises sont exercées après délivrance d'une licence de transport intérieur ou une licence communautaire ; que l'article L. 3452-1 prévoit que les copies conformes de l'une ou l'autre de ces licences peuvent être retirées, à titre temporaire ou définitif, en cas de constat d'infraction aux réglementations des transports, du travail, de l'hygiène ou de la sécurité constituant au moins une contravention de la cinquième classe ou d'infractions répétées constituant au moins des contraventions de la troisième classe ; qu'en vertu de l'article L. 3452-2, saisie d'un procès-verbal constatant une infraction de nature délictuelle aux réglementations des transports, du travail, de l'hygiène ou de la sécurité, l'autorité administrative peut, indépendamment des sanctions pénales, prononcer l'immobilisation d'un ou plusieurs véhicules d'une entreprise de transport routier pour une durée de trois mois au plus, aux frais et risques de celle-ci ; que, selon les dispositions contestées, la sanction administrative prévue par les articles L. 3452-1 et L. 3452-2 est publiée dans les locaux de l'entreprise et par voie de presse ; que l'article L. 3452-5-2 renvoie à un décret le soin de fixer les modalités de la publication de cette sanction ;

5. Considérant qu'en instituant une peine obligatoire de publication et d'affichage des sanctions de retrait des copies conformes de licence ou d'immobilisation des véhicules d'une entreprise de transport routier en cas d'infraction aux réglementations des transports, du travail, de l'hygiène ou de la sécurité, les dispositions contestées visent à renforcer la répression de ces infractions en assurant à ces sanctions une publicité tant à l'égard du public qu'à celui du personnel de l'entreprise ;

6. Considérant qu'en prévoyant que l'autorité administrative qui prononce une sanction en cas d'infraction aux réglementations des transports, du travail, de l'hygiène ou de la sécurité sur le fondement des articles L. 3452-1 et L. 3452-2 du code des transports est tenue d'en assurer la publication dans les locaux de l'entreprise sanctionnée et par voie de presse, les dispositions contestées ne font pas obstacle à ce que la durée de la publication et de l'affichage ainsi que les autres modalités de cette publicité soient fixées en fonction des circonstances propres à chaque espèce ; qu'elles ne méconnaissent pas en elles-mêmes les principes de nécessité et d'individualisation des peines ; que les modalités de la publication d'une telle sanction sont fixées, ainsi que le prévoit l'article L. 3452-5-2 du même code, par décret en Conseil d'État ; que le pouvoir réglementaire est tenu de respecter les exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'apprécier la conformité à ces exigences des dispositions réglementaires qui prévoient les modalités de cette publication ;

- **Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, Loi relative à la consommation**

62. Considérant que l'article 123 de la loi modifie l'article L. 441-6 du code de commerce qui impose à tout producteur, prestataire de services, grossiste ou importateur de communiquer ses conditions générales de vente à tout acheteur de produits ou tout demandeur de prestations de services qui en fait la demande pour une activité professionnelle ; qu'en particulier, l'article 123 complète cet article par un paragraphe VI qui prévoit que « sont passibles d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale le fait de ne pas respecter les délais de paiement mentionnés aux huitième, neuvième et onzième alinéas du I du présent article, le fait de ne pas indiquer dans les conditions de règlement les mentions figurant à la première phrase du douzième alinéa du même I, le fait de fixer un taux ou des conditions d'exigibilité des pénalités de retard selon des modalités non conformes à ce même alinéa ainsi que le fait de ne pas respecter les modalités de computation des délais de paiement convenues entre les parties conformément au neuvième alinéa dudit I. L'amende est prononcée dans les conditions prévues à l'article L. 465-2. Le montant de l'amende encourue est doublé en cas de réitération du manquement dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle la première décision de sanction est devenue définitive » ; que ce même paragraphe VI précise que « sous les mêmes sanctions, sont interdites toutes clauses ou pratiques ayant pour effet de retarder abusivement le point de départ des délais de paiement mentionnés au présent article » ;

B. Sur l'égalité devant la loi

1. Norme de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.

5. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2015-486 QPC du 07 octobre 2015, M. Gil L. [Cession forcée des droits sociaux d'un dirigeant dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire]

– SUR LE QUATRIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE L. 631-19-1 DU CODE DE COMMERCE :

10. Considérant que le requérant soutient qu'en excluant du champ d'application de l'article L. 631-19-1 du code de commerce les débiteurs exerçant une activité professionnelle libérale soumise à statut législatif ou réglementaire, les dispositions du quatrième alinéa de cet article instituent une différence de traitement avec les autres dirigeants, qui n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général ; qu'il en résulterait une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi ;

11. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

12. Considérant que les entreprises exerçant des activités professionnelles libérales soumises à statut législatif ou réglementaire sont dans une situation différente de celle des autres entreprises ; qu'en excluant du champ d'application des mécanismes prévus par les deux premiers alinéas de l'article L. 631-19-1 les débiteurs exerçant de telles activités, le législateur a entendu tenir compte des règles particulières qui s'imposent, à titre personnel, aux dirigeants de ces entreprises, qui doivent notamment faire l'objet, en fonction de l'activité libérale exercée, d'un agrément, d'une inscription ou d'une titularisation ; que l'exclusion qui résulte des dispositions contestées est fondée sur un critère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 6 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

13. Considérant que les dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 631-19-1 du code de commerce, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

- Décision n° 2015-497 QPC du 20 novembre 2015, Association Groupement d'employeurs AGRIPUS [Modalités d'application de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés]

– SUR LE SECOND ALINÉA DE L'ARTICLE L. 5212-3 DU CODE DU TRAVAIL :

9. Considérant que l'association requérante soutient que les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité devant la loi dès lors que, pour l'assujettissement à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, elles excluent, pour les entreprises de travail temporaire, la prise en compte des salariés mis à disposition d'entreprises utilisatrices, alors qu'elles la prévoient pour les groupements d'employeurs ; que les groupements d'employeurs et les entreprises de travail temporaire, qui exercent la même activité de fourniture de main-d'œuvre à des entreprises utilisatrices, sont placés dans la même situation et qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie qu'ils fassent l'objet d'un traitement différent ;

10. Considérant que l'article L. 5212-2 du code du travail impose aux employeurs d'employer des travailleurs handicapés dans la proportion de 6 % de leurs effectifs salariés ; qu'en vertu des dispositions combinées des articles L. 1111-2 et L. 5212-2 du code du travail, tous les salariés d'une entreprise sont pris en compte pour apprécier si elle est assujettie à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés ; que le second alinéa de l'article L. 5212-3 de ce code prévoit, par dérogation à cette règle, que les entreprises de travail temporaire ne sont assujetties à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés que pour leurs salariés permanents ; que ni

les dispositions de l'article L. 5212-3 du code du travail ni aucune autre disposition ne prévoit une dérogation identique au bénéfice des groupements d'employeurs ;

11. Considérant, toutefois, que, si les groupements d'employeurs s'apparentent aux entreprises de travail temporaire en ce qu'ils fournissent de la main-d'œuvre à des entreprises utilisatrices, ils s'en distinguent en raison, d'une part, des liens juridiques entre le groupement et les employeurs qui y adhèrent et, d'autre part, de la répartition des responsabilités, entre le groupement et ses membres, ceux-ci étant solidairement tenus des dettes du groupement à l'égard de ses salariés ; **que les groupements d'employeurs se trouvent, par conséquent, dans une situation différente de celle des entreprises de travail temporaire ; que, dès lors, le législateur pouvait, pour la détermination de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, retenir des modes de comptabilisation des salariés employés distincts pour les groupements d'employeurs et pour les entreprises de travail temporaire sans méconnaître le principe d'égalité ;** que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté ; que les dispositions du second alinéa de l'article L. 5212-3 du code du travail, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

XII. Article 134 (ex 44 bis) : Désignation d'un administrateur chargé du suivi des questions d'innovation et de transformation numérique

A. Sur le principe de normativité de la loi

1. Norme de référence

a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. (...)

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale

SUR L'ARTICLE 49 :

57. Considérant que l'article 49 met à la charge du fonds de solidarité vieillesse visé à l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale la validation, par des organismes de retraite complémentaire, de périodes de chômage et de préretraite indemnisées par l'Etat ;

58. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que le fonds de solidarité vieillesse, dès lors qu'il constitue un organisme créé pour concourir au financement des régimes obligatoires de base au sens de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, ne pourrait se voir confier d'autres missions, telles que le financement des régimes de retraite complémentaire ; qu'il allègue, en outre, que les sommes versées par le fonds de solidarité vieillesse seraient inscrites comptablement selon la méthode des " encaissements-décaissements ", alors qu'elles sont retracées en droits constatés dans l'annexe f) du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 ; que l'article 49 altérerait ainsi la sincérité de ladite annexe ;

59. Considérant, en premier lieu, qu'en faisant référence aux organismes créés pour concourir au financement des régimes obligatoires de base dans les articles L.O. 111-3 et L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, le législateur organique n'a pas exclu que de tels organismes puissent également concourir au financement des régimes complémentaires ;

60. Considérant, en second lieu, que les annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale constituent des documents mis à la disposition des membres du Parlement pour assurer leur information et leur permettre de se prononcer en connaissance de cause sur ledit projet ; qu'elles sont dépourvues de la portée normative qui s'attache aux dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale ; que, dès lors, le grief tiré de ce que l'article 49 affecterait la sincérité de l'annexe f) au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 est, en tout état de cause, inopérant ;

- Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 du 7 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique

4. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale... " ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

. En ce qui concerne les autres dispositions sans portée normative :

16. Considérant qu'aux termes du II de l'article 7 de la loi déferée : " L'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves. - Compte tenu de la diversité des élèves, l'école doit reconnaître et promouvoir toutes les formes

d'intelligence pour leur permettre de valoriser leurs talents. - La formation scolaire, sous l'autorité des enseignants et avec l'appui des parents, permet à chaque élève de réaliser le travail et les efforts nécessaires à la mise en valeur et au développement de ses aptitudes, aussi bien intellectuelles que manuelles, artistiques et sportives. Elle contribue à la préparation de son parcours personnel et professionnel " ;

17. Considérant que ces dispositions sont manifestement dépourvues de toute portée normative ; que, dès lors, le II de l'article 7 de la loi déferée est contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne**

- SUR L'ARTICLE 1ER :

27. Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi déferée : « Les jeux d'argent et de hasard ne sont ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire ; dans le respect du principe de subsidiarité, ils font l'objet d'un encadrement strict au regard des enjeux d'ordre public, de sécurité publique et de protection de la santé et des mineurs » ;

28. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

29. Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, l'article 1er de la loi déferée, qui soustrait les jeux d'argent et de hasard au droit commun de la liberté d'entreprendre, n'est pas dépourvu de toute portée normative ;

- **Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi**

4. Considérant que, d'une part, aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

(...)

6. Considérant qu'une disposition législative ayant pour objet de « reconnaître » un crime de génocide ne saurait, en elle-même, être revêtue de la portée normative qui s'attache à la loi ; que, toutefois, l'article 1er de la loi déferée réprime la contestation ou la minimisation de l'existence d'un ou plusieurs crimes de génocide « reconnus comme tels par la loi française » ; qu'en réprimant ainsi la contestation de l'existence et de la qualification juridique de crimes qu'il aurait lui-même reconnus et qualifiés comme tels, le législateur a porté une atteinte inconstitutionnelle à l'exercice de la liberté d'expression et de communication ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article 1er de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution ; que son article 2, qui n'en est pas séparable, doit être également déclaré contraire à la Constitution,

XIII. Article 137 (ex 45 bis) : reporting pays par pays public pour les grandes entreprises

A. Sur la liberté d'entreprendre

1. Norme de référence

a. Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen de 1789

- Article 4

a liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

2. Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, Loi de finances pour 2016

(...)

- SUR CERTAINES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 121 :

29. Considérant que le 1° du paragraphe I de l'article 121 crée dans le code général des impôts un article 223 quinquies C ; que le 1 du paragraphe I de ce dernier article impose à certaines personnes morales de souscrire, dans les douze mois suivant la clôture de l'exercice, une « déclaration comportant la répartition pays par pays des bénéficiaires du groupe et des agrégats économiques, comptables et fiscaux, ainsi que des informations sur la localisation et l'activité des entités le constituant » ; qu'est soumise à cette obligation la personne morale ayant son siège en France qui établit des comptes consolidés, détient ou contrôle, directement ou indirectement, une ou plusieurs entités juridiques établies hors de France ou y dispose de succursales, réalise un chiffre d'affaires annuel, hors taxes, consolidé supérieur ou égal à 750 millions d'euros et n'est pas détenue par une ou des entités juridiques situées en France et tenues au dépôt de cette déclaration, ou établies hors de France et tenues au dépôt d'une déclaration similaire en application d'une réglementation étrangère ; que le 2 du paragraphe I dispose qu'est également soumise à cette obligation la personne morale établie en France dès lors, d'une part, qu'elle est contrôlée directement ou indirectement par une personne morale établie dans un État ou territoire n'ayant pas adopté une réglementation rendant obligatoire la souscription d'une déclaration similaire à celle figurant au 1 du paragraphe I et répondant aux critères mentionnés précédemment et, d'autre part, qu'elle a été désignée par le groupe à cette fin ou qu'elle ne peut démontrer qu'une autre entité du groupe a été désignée à cette même fin ; que le 3 du paragraphe I prévoit que la déclaration peut, sous condition de réciprocité, faire l'objet d'un échange avec d'autres États ; que le paragraphe II dispose que la liste des États ou territoires ayant adopté une réglementation rendant obligatoire une déclaration similaire à celle prévue au paragraphe I et ayant conclu un accord, qu'ils respectent, d'échange automatique de ces informations, est fixée par un arrêté ;

30. Considérant que, selon les députés requérants, ces dispositions portent atteinte au principe d'égalité devant la loi dès lors qu'elles ont pour effet d'instaurer des obligations déclaratives différentes entre une société mère ayant son siège en France et une société contrôlée par une société ayant son siège à l'étranger ; qu'en effet, la seconde serait soumise à une formalité impossible dans la mesure où elle serait dans l'incapacité de produire des informations qui ne lui auraient pas été transmises par sa société mère ; que la liberté d'entreprendre serait également méconnue dans la mesure où les sociétés sont contraintes de divulguer des informations stratégiques pouvant être transmises à des États étrangers sans qu'il soit garanti que ces États respecteront le caractère confidentiel de ces informations ;

31. Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées imposent la même obligation déclarative à une société mère ayant son siège en France et répondant aux critères fixés au 1 du paragraphe I de l'article 223 quinquies C du code général des impôts et à une société établie en France contrôlée par une société ayant son siège à l'étranger et répondant aux mêmes critères ; que, par suite, ces dispositions, qui ne créent pas de différence de traitement, ne portent pas atteinte au principe d'égalité ;

32. Considérant, en second lieu, **qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou**

justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ;

33. Considérant que les dispositions contestées se bornent à imposer à certaines sociétés de transmettre à l'administration des informations relatives à leur implantation et des indicateurs économiques, comptables et fiscaux de leur activité ; que ces éléments, s'ils peuvent être échangés avec les États ou territoires ayant conclu un accord en ce sens avec la France, ne peuvent être rendus publics ; que, par suite, ces dispositions ne portent aucune atteinte à la liberté d'entreprendre ;

34. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le 1^o du paragraphe I de l'article 121, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, doit être déclaré conforme à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, Mme Helen S. [Registre public des trusts]**

1. Le deuxième alinéa de l'article 1649 AB du code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi du 6 décembre 2013 mentionnée ci-dessus, prévoit : « Il est institué un registre public des trusts. Il recense nécessairement les trusts déclarés, le nom de l'administrateur, le nom du constituant, le nom des bénéficiaires et la date de constitution du trust ».

2. La requérante soutient que ces dispositions méconnaissent le droit au respect de la vie privée et sont entachées d'incompétence négative dans des conditions portant atteinte à ce droit dès lors qu'elles donnent au public un accès entièrement libre et non encadré à des données confidentielles relatives à la constitution d'un trust. Ces dispositions méconnaîtraient également le principe d'égalité devant la loi.

Sur le fond :

3. La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

4. Le registre public des trusts institué par le deuxième alinéa de l'article 1649 AB du code général des impôts recense tous les trusts, au sens de l'article 792-0 bis du même code, dont la déclaration est rendue obligatoire par les premier et cinquième alinéas du même article. Ces trusts sont ceux dont l'administrateur, le constituant ou au moins l'un des bénéficiaires a son domicile fiscal en France ou ceux qui comprennent un bien ou un droit qui y est situé. Pour chaque trust recensé, ce registre précise la date de sa constitution ainsi que les noms de son administrateur, de son constituant, et de ses bénéficiaires. Le quatrième alinéa de l'article 1649 AB renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités de consultation de ce registre public.

5. En favorisant, par les dispositions contestées, la transparence sur les trusts, le législateur a entendu éviter leur utilisation à des fins d'évasion fiscale et de blanchiment des capitaux. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

6. La mention, dans un registre accessible au public, des noms du constituant, des bénéficiaires et de l'administrateur d'un trust fournit des informations sur la manière dont une personne entend disposer de son patrimoine. Il en résulte une atteinte au droit au respect de la vie privée. Or, le législateur, qui n'a pas précisé la qualité ni les motifs justifiant la consultation du registre, n'a pas limité le cercle des personnes ayant accès aux données de ce registre, placé sous la responsabilité de l'administration fiscale. Dès lors, les dispositions contestées portent au droit au respect de la vie privée une atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le deuxième alinéa de l'article 1649 AB du code général des impôts doit être déclaré contraire à la Constitution.

B. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale

a. Jurisprudence constitutionnelle

2. Considérant que, selon le requérant, ces dispositions portent atteinte au « principe de personnalité » et au « principe de proportionnalité » de l'impôt ; qu'elles porteraient également atteinte au principe de nécessité des peines et au respect des droits de la défense ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette

exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

4. Considérant, en premier lieu, que l'article 155 A précité prévoit, dans des cas limitativement énumérés, de soumettre à l'impôt la rémunération d'une prestation réalisée en France par une personne qui y est domiciliée ou établie, lorsque cette rémunération a été versée, aux fins d'éviter l'imposition, à une personne domiciliée ou établie à l'étranger ; qu'ainsi, le législateur a entendu mettre en œuvre l'objectif constitutionnel de lutte contre l'évasion fiscale ; que, pour ce faire, il s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels ; que, toutefois, dans le cas où la personne domiciliée ou établie à l'étranger reverse en France au contribuable tout ou partie des sommes rémunérant les prestations réalisées par ce dernier, la disposition contestée ne saurait conduire à ce que ce contribuable soit assujéti à une double imposition au titre d'un même impôt ; que, sous cette réserve, l'article 155 A ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

- **Décision n° 2014-437 QPC du 20 janvier 2015, Association française des entreprises privées et autres [Régime fiscal d'opérations réalisées avec des États ou des territoires non coopératifs]**

7. Considérant d'autre part, que les dispositions du c) du 2 de l'article 39 duodécies et du a sexies-0 ter) du paragraphe I de l'article 219 du code général des impôts excluent l'application du régime des plus ou moins-values à long terme aux plus-values provenant de la cession de titres de sociétés établies dans un État ou un territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A ;

8. Considérant que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

9. Considérant, en premier lieu, qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu lutter contre les « paradis fiscaux » ; qu'il a poursuivi un but de lutte contre la fraude fiscale des sociétés qui réalisent des investissements ou des opérations financières dans les États et les territoires non coopératifs ; que ce but constitue un objectif de valeur constitutionnelle ; que le législateur a institué, entre les contribuables qui perçoivent des produits de titres de sociétés établies dans un État ou un territoire non coopératif ou qui réalisent des plus-values à l'occasion de la cession de titres de ces dernières et les autres contribuables, une différence de traitement fondée sur des critères en rapport direct avec l'objet de la loi ; que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté ;

10. Considérant, en second lieu, que le niveau d'imposition susceptible de résulter, au titre de la loi fiscale française, de l'application des dispositions contestées n'est pas tel qu'il en résulterait une imposition confiscatoire ; que les dispositions contestées ne sauraient, toutefois, sans porter une atteinte disproportionnée au principe d'égalité devant les charges publiques, faire obstacle à ce que, à l'instar de ce que le législateur a prévu pour d'autres dispositifs fiscaux applicables aux opérations réalisées dans un État ou un territoire non coopératif, notamment aux articles 125 A, 182 A bis et 182 B du code général des impôts, le contribuable puisse être admis à apporter la preuve de ce que la prise de participation dans une société établie dans un tel État ou territoire correspond à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, la localisation de bénéfices dans un tel État ou territoire ; que, sous cette réserve, elles ne portent pas atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques ;

XIV. Article 161 (ex 54 bis) - Modalités d'approbation, par les actionnaires, des rémunérations allouées aux dirigeants mandataires sociaux des sociétés anonymes cotées

A. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

1. Normes de référence

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

- Article 5

La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

- Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

a. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

La loi détermine les principes fondamentaux :

(...)

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

2. Jurisprudence constitutionnelle

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

. Quant au défaut de clarté et d'intelligibilité de la loi :

13. Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les sénateurs auteurs de la première saisine, le fait que la loi déférée ne permettrait pas d'appréhender complètement le nouveau dispositif résulte de la répartition des

compétences fixée par les articles 34 et 37 de la Constitution ; que la loi déferée ne contrevient ni à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, ni à l'exigence de clarté de la loi qui découle de l'article 34 de la Constitution ;

XV. Sur la place de certaines dispositions dans la loi

1. Normes de référence

a. Constitution 4 octobre 1958

- Article 44

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

- Article 45

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

A. Sur le lien de certaines dispositions avec le projet de loi initial (règle dite des cavaliers législatifs)

- Décision n° 2011-640 DC du 4 août 2011, Loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ; qu'ils estiment que les articles 14, 30, 54, 56, 57 et 58 n'ont pas leur place dans cette loi ;

2. Considérant qu'aux termes de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis » ;

- SUR LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI :

3. Considérant, en l'espèce, que la proposition de loi comportait seize articles lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie ;

(...)

- SUR LA PLACE DES DISPOSITIONS CONTESTÉES :

14. Considérant que les articles 14, 54, 56, 57 et 58, qui n'ont pas de lien, même indirect, avec la proposition de loi initiale, ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; que, dès lors, ces articles doivent être déclarés contraires à celle-ci ;

(...)

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS :

. En ce qui concerne les dispositions introduites en première lecture :

32. Considérant que ces dispositions qui ne présentent pas de lien avec les dispositions de la proposition de loi initiale ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution ; que, dès lors, les dispositions des articles 16, 18, 19, 23, 24, 27, 39, 41, 42, 43, 45, des 1° à 4°, 11°, 17° et 18° du paragraphe I, du 1° du paragraphe II et du paragraphe V de l'article 47, des articles 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 59, des 2°, 3° et 4° de l'article 60, de l'article 63 et du 3° de l'article 64 doivent être déclarées contraires à cette dernière ;

- **Décision n° 2013-665 DC du 28 février 2013, Loi portant création du contrat de génération**

2. Considérant qu'aux termes de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis » ;

3. Considérant que le projet de loi comportait cinq articles lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie ; que l'article 1er insérait dans le chapitre Ier du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code du travail une section 4 consacrée au « contrat de génération » institué par cet article ; que l'article 2 modifiait certaines dispositions du code du travail relatives aux accords de gestion prévisionnelle de l'emploi et à la politique de gestion des âges des entreprises ; que l'article 3 introduisait une coordination avec le code de la sécurité sociale pour l'introduction de la pénalité pour les entreprises de plus de 500 salariés ; que son article 4 habilitait le Gouvernement à modifier par ordonnance le code du travail applicable à Mayotte pour y rendre applicable la loi ; que l'article 5 était relatif à l'entrée en vigueur du dispositif ;

4. Considérant que l'article 6 a été inséré par amendement en première lecture à l'Assemblée nationale ; qu'il permet, pendant une durée de trois ans, l'accès au corps des inspecteurs du travail d'agents relevant du corps des contrôleurs du travail par la voie d'un examen professionnel ouvert dans la limite d'un contingent annuel ; qu'ainsi, il contribue à la mise en œuvre des dispositions relatives au contrat de génération et présente un lien indirect avec le projet de loi initial ; qu'il a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution ;

5. Considérant que l'article 9 a été introduit par amendement en première lecture au Sénat ; qu'il modifie les dispositions du paragraphe II bis de l'article 3 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 susvisée, notamment pour proroger le dispositif d'exclusion de l'assiette de certaines cotisations et contributions du versement d'un bonus exceptionnel à leurs salariés, par les employeurs implantés dans certaines régions ou collectivités d'outre-mer ; que ces dispositions ne présentent pas de lien avec les dispositions du projet de loi initial ; qu'elles ont donc été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution ; que, dès lors, l'article 9 doit être déclaré contraire à cette dernière ;

- **Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

. En ce qui concerne les dispositions introduites en première lecture :

154. Considérant que l'article 69 est relatif à l'activité des sociétés privées de recrutement et de placement des gens de mer ; qu'il fixe des obligations d'assurance ou de garantie financière pour satisfaire aux obligations de rapatriement, modifie les procédures applicables au recrutement et au placement de gens de mer, étend les possibilités de recourir aux entreprises de travail maritime pour l'emploi de gens de mer et encadre leur mise à disposition par une entreprise de travail maritime ou une entreprise de travail temporaire ;

155. Considérant que l'article 83 élargit le champ des bâtiments éligibles au régime fiscal prévu par l'article 156 du code général des impôts en vertu de l'article 156 bis du même code ;

156. Considérant que l'article 132 modifie les dispositions des articles 3-1 et 34-4 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ayant trait à la numérotation des services de télévision ;

157. Considérant que l'article 201 modifie l'article 3 de la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs ainsi que l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, relatifs au stockage en couche géologique profonde des déchets nucléaires ;

158. Considérant que l'article 202 modifie l'article L. 541-10 du code de l'environnement relatif aux cahiers des charges des éco-organismes en matière d'ouverture des données touchant au domaine des déchets ;
159. Considérant que l'article 225 insère un nouvel article L. 3323-3-1 dans le code de la santé publique relatif aux dérogations à l'interdiction de la publicité ou de la propagande concernant une boisson alcoolique ;
160. Considérant que l'article 227 prévoit un droit pour les citoyens de recevoir les documents expédiés par des représentants élus des institutions de la République ;
161. Considérant que l'article 264 modifie les dispositions de l'article 1019 du code général des impôts relatives au taux de la taxe spécifique sur la revente de fréquences audiovisuelles ;
162. Considérant que l'article 265 modifie les articles L. 312-1 et L. 312-1-3 du code monétaire et financier afin d'instaurer une procédure d'information de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution lorsque la Banque de France a connaissance d'un refus d'ouverture de compte dans le cadre de la procédure de droit au compte bancaire ;
163. Considérant que les articles 300, 301, 302, 303 et 304 sont relatifs aux chambres de commerce et d'industrie de région et territoriales ; que l'article 300 modifie les articles L. 711-8 et L. 711-10 du code de commerce afin de prévoir l'adoption d'un schéma régional d'organisation des missions des chambres de commerce et d'industrie ; que l'article 301 modifie des dispositions du même code relatives aux pouvoirs des chambres de commerce et d'industrie de région, et en particulier à la réunion de chambres de commerce et d'industrie territoriales en une seule chambre territoriale ; que l'article 302 modifie des dispositions de l'article L. 713-12 du même code relatives à la représentation des chambres de commerce et d'industrie d'Île-de-France au sein de la chambre de commerce et d'industrie de région ; que l'article 303 organise les conditions dans lesquelles les assemblées générales des chambres de commerce et d'industrie de région et territoriales créées après la publication de la loi déferée et avant le 31 décembre 2015 peuvent être installées sans procéder à des élections et précise le taux annuel de taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises qui peut être voté par les chambres de commerce et d'industrie de région créées à l'issue d'une fusion ; que l'article 304 prévoit les délais d'adoption de leur schéma directeur par les chambres de commerce et d'industrie de région ;
164. Considérant que les articles 305, 306 et 307 sont relatifs aux chambres de métiers et de l'artisanat ; que l'article 305 modifie les articles 5-1, 5-4, 5-5, 5-7, 7 et 8 du code de l'artisanat pour permettre la création de chambres de métiers et de l'artisanat interdépartementales ; que l'article 306 organise les conditions de la fusion ou du regroupement des chambres de métiers et de l'artisanat et fixe à titre temporaire le nombre d'élus régionaux par département ; que l'article 307 modifie l'article 5-2 du code de l'artisanat afin de modifier des règles relatives à la fixation du siège des chambres régionales et de prévoir les conditions du regroupement des chambres de métiers et de l'artisanat de région en une seule chambre de métiers et de l'artisanat de région ;
165. Considérant que les dispositions des articles 69, 83, 132, 201, 202, 225, 227, 264, 265, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306 et 307 introduites en première lecture, ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi ; que, par suite, elles ont été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution ; qu'elles sont contraires à cette dernière ;

- **Décision n° 2015-720 DC du 13 août 2015 - Loi relative au dialogue social et à l'emploi**

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

16. Considérant qu'aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis » ;
17. Considérant que les dispositions de l'article 45 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relatives à l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction ; que ces dispositions, introduites en première lecture, ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi ; que, par suite, elles ont été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution ; qu'elles sont contraires à cette dernière ;

B. Sur certaines dispositions adoptées après la première lecture (règle dite de l'entonnoir)

Décision n° 2003-479 DC du 30 juillet 2003 - Loi de sécurité financière

2. Considérant que les dispositions de l'article 139, issues d'un amendement adopté par le Sénat en deuxième lecture, confèrent à l'article 103 du règlement intérieur du Sénat le caractère d'une disposition spéciale, au sens des articles 4 à 6 de la loi du 31 décembre 1971 susvisée, qui permettrait de déroger aux règles relatives à l'assistance et la représentation par avocat fixées par lesdits articles ;
3. Considérant que, selon les requérants, cette disposition, outre qu'elle serait dépourvue de tout lien avec le texte en discussion, porterait une atteinte inconstitutionnelle aux droits de la défense ;
4. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement s'exerce à chaque stade de la procédure législative, sous réserve des dispositions particulières applicables après la réunion de la commission mixte paritaire ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion, quels qu'en soient le nombre et la portée, ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement ;
5. Considérant, en l'espèce, que les dispositions de l'article 139 de la loi déferée, qui ont trait à la procédure disciplinaire des fonctionnaires du Sénat, sont dépourvues de tout lien avec le projet dont celle-ci est issue, lequel, lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, comportait exclusivement des dispositions relatives aux marchés financiers, à l'assurance, au crédit, à l'investissement, à l'épargne et aux comptes des sociétés ; qu'il convient, dès lors, de déclarer l'article 139 contraire à la Constitution, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du recours ;

Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, Loi relative à la prévention de la délinquance

- SUR LES CONDITIONS D'ADOPTION DU III DE L'ARTICLE 34 :

31. Considérant que le III de l'article 34 de la loi déferée complète le premier alinéa de l'article 2-19 du code de procédure pénale afin d'étendre à la diffamation les cas dans lesquels les associations départementales de maires peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile ;
32. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale... " ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : " La loi est votée par le Parlement " ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 39 : " L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement " ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;
33. Considérant, d'une part, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement, qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement, doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;
34. Considérant, d'autre part, qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : " Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ", que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;
35. Considérant, par suite, que doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus ;
36. Considérant, en l'espèce, que l'amendement dont est issu le III de l'article 34 a été adopté en deuxième lecture ; que cette adjonction n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elle n'était pas non plus destinée à assurer le respect de la Constitution, à opérer une

coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit qu'il y a lieu de la regarder comme ayant été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2014-700 DC du 31 juillet 2014 ; Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes**

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

10. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution, et notamment de son premier alinéa, que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées à un projet ou une proposition de loi, après la première lecture, par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion, c'est-à-dire qui n'a pas été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblées ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

11. Considérant que l'article 7 a pour objet d'étendre la liste des cas dans lesquels, en raison d'un licenciement fautif, le juge ordonne le remboursement par l'employeur aux organismes intéressés de tout ou partie des indemnités de chômage versées au salarié, dans la limite de six mois d'indemnités ;

12. Considérant que l'article 10 prévoit que, lorsque le juge constate que le licenciement est intervenu en méconnaissance des dispositions du code du travail relatives, d'une part, à la protection de la salariée en état de grossesse et, d'autre part, à la discrimination et au harcèlement sexuel, il octroie au salarié une indemnité à la charge de l'employeur qui ne peut être inférieure aux salaires des douze derniers mois, sans préjudice de l'indemnité de licenciement ;

13. Considérant que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en deuxième lecture au Sénat ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les articles 7 et 10 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;

- **Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 - Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

. En ce qui concerne les dispositions introduites en nouvelle lecture :

166. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

167. Considérant que le paragraphe XII de l'article 210 instaure une procédure dérogatoire d'exposition de produits qui ne sont pas conformes à la réglementation lors d'une foire ou d'un salon ; que le paragraphe XIII du même article permet à l'autorité administrative de transiger pour les infractions relatives à l'emploi de la langue française ;

168. Considérant, en l'espèce, que l'amendement dont sont issues les dispositions susmentionnées a été introduit en nouvelle lecture ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les paragraphes XII et XIII de l'article 210 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils sont contraires à cette dernière ;

- **Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016 - Loi de modernisation de notre système de santé**

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

100. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de la première phrase de son premier alinéa aux termes de laquelle : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont

pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

101. Considérant que le paragraphe II de l'article 46 prévoit la remise d'un rapport au Parlement relatif à la contribution du transport aérien à la pollution atmosphérique et à ses effets sur la santé humaine ;

102. Considérant que le paragraphe II de l'article 59 prévoit la remise d'un rapport au Parlement relatif aux effets sur la santé du bisphénol A non chauffé ;

103. Considérant que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que le paragraphe II de l'article 46 et le paragraphe II de l'article 59 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;