

Décision n° 2016-741 DC  
du 8 décembre 2016

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

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa de la Constitution, de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique sous le n° 2016-741 DC, le 15 novembre 2016, par le Président du Sénat.

Il a également été saisi le 15 novembre 2016, par MM. Bruno RETAILLEAU, Pascal ALLIZARD, Gérard BAILLY, François BAROIN, Philippe BAS, Jérôme BIGNON, François BONHOMME, Gilbert BOUCHET, François-Noël BUFFET, François CALVET, Mme Agnès CANAYER, MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Jean-Claude CARLE, Mme Caroline CAYEUX, M. Gérard CÉSAR, Mme Anne-CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Daniel CHASSEING, Alain CHATILLON, René DANESI, Mathieu DARNAUD, Mme Isabelle DEBRÉ, MM. Francis DELATTRE, Robert del PICCHIA, Gérard DÉRIOT, Mmes Catherine DEROCHÉ, Jacky DEROMEDI, Marie-Hélène DES ESGAULX, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, MM. Éric DOLIGÉ, Philippe DOMINATI, Mme Nicole DURANTON, MM. Louis DUVERNOIS, Jean-Paul ÉMORINE, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Hubert FALCO, Michel FORISSIER, Christophe FRASSA, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Jean-Claude GAUDIN, Jacques GAUTIER, Jacques GENEST, Bruno GILLES, Mme Colette GIUDICELLI, MM. Alain GOURNAC, Jean-Pierre GRAND, Daniel GREMILLET, François GROSDIDIER, Jacques GROSPERRIN, Mme Pascale GRUNY, M. Charles GUENÉ, Mme Christiane HUMMEL, M. Jean-François HUSSON, Mme Corinne IMBERT, MM. Alain JOYANDET, Roger KAROUTCHI, Guy-Dominique KENNEL, Marc LAMÉNIE, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Robert LAUFOAULU, Daniel LAURENT, Jacques LEGENDRE, Dominique de LEGGE, Jean-Pierre LELEUX, Jean-Baptiste LEMOYNE, Jean-Claude LENOIR, Philippe LEROY, Mme Vivette LOPEZ, MM. Claude MALHURET, Jean-François MAYET, Mmes Colette MÉLOT, Marie MERCIER, MM. Alain MILON, Albéric de MONTGOLFIER, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Louis

NÈGRE, Louis-Jean de NICOLAÏ, Claude NOUGEIN, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Cyril PELLEVAL, Cédric PERRIN, Jackie PIERRE, François PILLET, Rémy POINTEREAU, Ladislav PONIATOWSKI, Jean-Pierre RAFFARIN, Henri de RAINCOURT, Michel RAISON, Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Charles REVET, Bernard SAUGEY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Bruno SIDO, Abdourahamane SOILHI, André TRILLARD, Mme Catherine TROENDLÉ, MM. Michel VASPART, Alain VASSELLE, Hilarion VENDEGOU, Jean-Pierre VIAL et Jean-Pierre VOGEL, sénateurs.

Il a également été saisi le 15 novembre 2016, par MM. Christian JACOB, Damien ABAD, Bernard ACCOYER, Yves ALBARELLO, Sylvain BERRIOS, Xavier BRETON, Philippe BRIAND, Dominique BUSSEREAU, Gilles CARREZ, Jérôme CHARTIER, Gérard CHERPION, Guillaume CHEVROLLIER, Alain CHRÉTIEN, Éric CIOTTI, Philippe COCHET, François CORNUT-GENTILLE, Bernard DEBRÉ, Bernard DEFLESSELLES, Mme Sophie DION, MM. Jean-Pierre DOOR, David DOUILLET, Georges FENECH, Mme Marie-Louise FORT, MM. Marc FRANCINA, Yves FROMION, Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, Hervé GAYMARD, Guy GEOFFROY, Bernard GÉRARD, Daniel GIBBES, Franck GILARD, Georges GINESTA, Claude GOASGUEN, Philippe GOSSELIN, Mme Arlette GROSSKOST, MM. Jean-Jacques GUILLET, Michel HERBILLON, Antoine HERTH, Patrick HETZEL, Christian KERT, Jean-François LAMOUR, Guillaume LARRIVÉ, Charles de LA VERPILLIÈRE, Mme Isabelle LE CALLENNEC, MM. Marc LE FUR, Pierre LELLOUCHE, Jean LEONETTI, Pierre LEQUILLER, Philippe LE RAY, Mmes Geneviève LEVY, Véronique LOUWAGIE, MM. Lionnel LUCA, Jean-François MANCEL, Laurent MARCANGELI, Thierry MARIANI, Alain MARLEIX, Olivier MARLEIX, François de MAZIÈRES, Mme Dominique NACHURY, MM. Yves NICOLIN, Bernard PERRUT, Mme Josette PONS, MM. Frédéric REISS, André SCHNEIDER, Jean-Marie SERMIER, Fernand SIRÉ, Éric STRAUMANN, Claude STURNI, Pascal THÉVENOT, François VANSSON, Mme Catherine VAUTRIN, MM. Patrice VERCHÈRE, Arnaud VIALA, Philippe VITEL, Michel VOISIN, Laurent WAUQUIEZ, Éric WOERTH et Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, députés.

Il a enfin été saisi le 7 décembre 2016 par le Premier ministre.

Au vu des textes et pièces suivants :

- la Constitution ;
- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de commerce ;
- le code électoral ;
- le code général des impôts ;
- le code monétaire et financier ;
- le code pénal ;
- le code des procédures civiles d’exécution ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de la recherche ;
- le code rural ;
- le code des transports ;
- le livre des procédures fiscales ;
- la loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l’orientation et la protection des lanceurs d’alerte, adoptée le 8 novembre 2016 ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-740 DC du 8 décembre 2016 ;
- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;
- l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ;
- la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires ;

– la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;

– les observations du Gouvernement, enregistrées le 29 novembre 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. Le Président du Sénat, les sénateurs requérants et les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Ils contestent son article 25. Les sénateurs et les députés requérants critiquent également certaines dispositions de son article 49 et les articles 137 et 155. Les sénateurs requérants critiquent aussi certaines dispositions des articles 17 et 123 et les articles 6, 8, 30, 36, 59, 60, 66, 82, 126, 134, 135, 156, 158, 159, 161, 162 et 163. Les députés requérants critiquent également ses articles 87 à 91. Le Premier ministre demande au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution de son article 23.

– Sur les articles 6 et 8 :

2. L'article 6 donne une définition du lanceur d'alerte. L'article 7 confère à ce dernier une irresponsabilité pénale pour la divulgation de certains secrets protégés par la loi, sous trois conditions cumulatives : la divulgation du secret doit être nécessaire et proportionnée à la sauvegarde des intérêts en cause ; le lanceur d'alerte doit correspondre à la définition qu'en donne l'article 6 ; il doit avoir respecté les procédures de signalement prévues par la loi. L'article 8 organise une procédure de signalement. Cette procédure exige que l'intéressé porte d'abord l'alerte à la connaissance de son supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de son employeur ou du référent désigné par celui-ci. En l'absence de diligence de cette personne, le signalement peut alors être adressé à l'autorité judiciaire, à l'autorité administrative ou aux ordres professionnels. À défaut de traitement par ces derniers dans un délai de trois mois, il peut être rendu public. En cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles, le signalement peut être adressé directement à l'autorité judiciaire, à l'autorité administrative et aux ordres professionnels

et être rendu public. Le paragraphe III de l'article 8 impose à certains organismes publics ou privés de mettre en place, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, des procédures appropriées de recueil des signalements pour leur personnel et leurs collaborateurs extérieurs ou occasionnels. Le paragraphe IV prévoit que toute personne peut interroger le Défenseur des droits afin d'être orientée vers l'organisme approprié de recueil de l'alerte.

3. Les sénateurs requérants reprochent à l'article 6 de définir de manière imprécise le lanceur d'alerte. Il en résulterait une méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, de l'article 34 de la Constitution, du principe d'égalité et du principe de proportionnalité des peines, dans la mesure où cette définition détermine l'application de l'irresponsabilité pénale prévue à l'article 7 de la loi déferée. Les sénateurs requérants ajoutent qu'en raison de l'imprécision de l'expression « une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général », cette disposition est contraire à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

4. Les sénateurs requérants reprochent, par ailleurs, à l'article 8 de méconnaître ce même objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi dans la mesure où, alors que la définition du lanceur d'alerte prévue à l'article 6 vise « une personne physique », sans plus de précision, la procédure de signalement définie à cet article 8 ne semble concerner que les employés de l'organisme faisant l'objet de l'alerte.

5. 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. 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.

6. En premier lieu, l'article 6 définit le lanceur d'alerte comme « une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement

connaissance ». Il exclut toutefois du régime juridique de la protection des lanceurs d'alerte, défini au chapitre II de la loi déferée, les faits, informations ou documents couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client. Les critères de définition du lanceur d'alerte ainsi retenus ne sont pas imprécis.

7. En second lieu, la procédure de signalement prévue à l'article 8 est organisée en trois phases successives dont la loi fixe l'ordre. Or, la première de ces phases, qui prévoit que le signalement est adressé au supérieur hiérarchique, à l'employeur ou au référent que celui-ci a désigné ne peut concerner qu'une personne employée par l'organisme mis en cause ou, en application du paragraphe III de l'article 8, un collaborateur extérieur ou occasionnel de cet organisme. De la même manière, les protections apportées par les articles 10 à 12, aux lanceurs d'alerte répondant aux conditions des articles 6 à 8, se limitent aux discriminations que ces derniers sont susceptibles de subir dans le cadre de leur vie professionnelle. Il résulte ainsi des termes et de l'objet des articles 8 et 10 à 12, que le législateur a entendu limiter le champ d'application de l'article 8 aux seuls lanceurs d'alerte procédant à un signalement visant l'organisme qui les emploie ou celui auquel ils apportent leur collaboration dans un cadre professionnel. Le fait que le législateur ait retenu, à l'article 6, une définition plus générale du lanceur d'alerte, ne se limitant pas aux seules personnes employées par l'organisme faisant l'objet du signalement non plus qu'à ses collaborateurs, n'a pas pour effet de rendre les dispositions contestées inintelligibles. En effet, cette définition a vocation à s'appliquer non seulement aux cas prévus par l'article 8, mais aussi, le cas échéant, à d'autres procédures d'alerte instaurées par le législateur, en dehors du cadre professionnel.

8. Il résulte de ce qui précède que les articles 6 et 8 ne méconnaissent pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

9. L'article 6 de la loi déferée, qui ne méconnaît par ailleurs ni le principe de légalité des délits et des peines, ni l'article 34 de la Constitution, ni le principe d'égalité, ni la proportionnalité des peines, ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution. Il en va de même de l'article 8 de la loi déferée.

– Sur certaines dispositions de l’article 17 :

10. Le paragraphe I de l’article 17 oblige les dirigeants des sociétés dont l’effectif comprend au moins cinq cents salariés et dont le chiffre d’affaires est supérieur à cent millions d’euros, ou celles appartenant à un groupe de cette importance, à mettre en place des mesures internes de prévention et de détection de faits de corruption ou de trafic d’influence. Il prévoit la même obligation pour les dirigeants des établissements publics à caractère industriel et commercial répondant aux mêmes critères ou appartenant à un groupe public de même importance. Le paragraphe II définit les mesures et procédures que doivent mettre en place les dirigeants mentionnés au paragraphe I. Il prévoit que les manquements à ces obligations entraînent l’engagement de la responsabilité des dirigeants et de la société. Le paragraphe III confie à l’agence française anticorruption, créée par l’article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, le contrôle du respect des mesures et procédures prévues par le paragraphe II. Le paragraphe IV prévoit qu’en cas de manquement, le magistrat qui dirige l’agence française anticorruption peut adresser un avertissement aux représentants de la société. Ce magistrat peut également saisir la commission des sanctions de cette agence afin qu’elle prononce une injonction ou une sanction pécuniaire. Le paragraphe V prévoit que le montant de cette sanction, qui est proportionné à la gravité des manquements constatés et à la situation financière de la personne, ne peut excéder 200 000 euros pour les personnes physiques et un million d’euros pour les personnes morales.

11. Les sénateurs requérants soutiennent que le paragraphe V de l’article 17 est confus dès lors qu’il permet à la commission des sanctions de l’agence française anticorruption d’infliger des sanctions pécuniaires à des sociétés alors que l’obligation de prévention et de détection qu’il institue ne pèse que sur leurs dirigeants. Il en résulterait une méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines ainsi que de l’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi. Ils soutiennent également que cet objectif serait méconnu par l’emploi, au premier alinéa du paragraphe I, des termes « groupe de sociétés » et « groupe public » qui ne correspondent pas à des notions juridiquement définies.

12. L’article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « 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 ». 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 ». Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, 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 pour exclure l'arbitraire.

13. En premier lieu, le dernier alinéa du paragraphe II de l'article 17 prévoit expressément que les manquements aux obligations énoncées à ce paragraphe sont de nature à engager concurremment la responsabilité des dirigeants mentionnés au paragraphe I et celle des sociétés. Il en résulte que l'obligation de mise en place de mesures internes de prévention et de détection de faits de corruption ou de trafic d'influence pèse à la fois sur les dirigeants et sur les sociétés.

14. En second lieu, d'une part, les termes « groupe de sociétés » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article 17 doivent être entendus comme désignant l'ensemble formé par une société et ses filiales au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce ou comme l'ensemble formé par une société et celles qu'elle contrôle au sens de l'article L. 233-3 du même code. D'autre part, les termes « groupe public » figurant au même premier alinéa du paragraphe I de l'article 17 renvoient aux organismes ainsi qualifiés par détermination de la loi.

15. Les dispositions des paragraphes I et V de l'article 17 de la loi déferée ne méconnaissent ni le principe de légalité des délits et des peines, ni l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, ni aucune autre exigence constitutionnelle. Elles sont donc conformes à la Constitution.

– Sur l'article 23 :

16. L'article 23 modifie les articles 705 et 705-1 du code de procédure pénale afin d'attribuer au procureur de la République financier et aux juridictions d'instruction et de jugement de Paris la compétence exclusive pour la poursuite, l'instruction et le jugement des délits de corruption, de trafic d'influence, de fraude fiscale, d'omission d'écritures ou de passation d'écritures inexactes ou fictives, lorsqu'ils sont commis en bande organisée. Il en est de même pour les délits de fraude fiscale, d'omission d'écritures ou de passation d'écritures inexactes ou fictives lorsqu'il existe des présomptions caractérisées qu'ils résultent d'un des comportements mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 228 du livre des



procédures fiscales. L'article 23 de la loi déferée attribue également à ce procureur et à ces juridictions une compétence exclusive pour le blanchiment de ces délits.

17. Le Premier ministre soutient que ces dispositions méconnaissent, par leur imprécision, l'exigence de bonne administration de la justice et l'article 34 de la Constitution. Elles contreviendraient également aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et au principe d'égalité devant la justice dans la mesure où elles permettraient à l'administration de choisir la juridiction compétente.

18. La bonne administration de la justice constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789.

19. Selon 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 ». Il en découle l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale.

20. Les dispositions contestées attribuent au procureur de la République financier et aux juridictions d'instruction et de jugement de Paris, une compétence exclusive pour la poursuite, l'instruction et le jugement de délits relevant actuellement d'une compétence concurrente entre, d'une part, ce procureur et ces juridictions et, d'autre part, les procureurs et les juridictions territorialement compétents. En l'espèce, compte tenu de la gravité des faits réprimés par les infractions en cause, qui tendent en particulier à lutter contre la fraude fiscale, en ne prévoyant pas de dispositions transitoires de nature à prévenir les irrégularités procédurales susceptibles de résulter de ce transfert de compétence, le législateur a méconnu à la fois l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et celui de lutte contre la fraude fiscale.

21. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article 23 de la loi déferée est donc contraire à la Constitution.

– Sur l'article 25 :

22. Le paragraphe I de l'article 25 de la loi déferée introduit une section 3 *bis* dans la loi du 11 octobre 2013 mentionnée ci-dessus, intitulée « De la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les

pouvoirs publics » et comportant les articles 18-1 à 18-10. L'article 18-1 crée un répertoire numérique visant à assurer l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics, commun aux assemblées parlementaires, aux autorités gouvernementales et administratives et aux collectivités territoriales. Le contenu de ce répertoire est rendu public par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. L'article 18-2 définit la notion de représentant d'intérêts. L'article 18-3 énumère les obligations déclaratives auxquelles sont soumis les représentants d'intérêts. L'article 18-4 renvoie à chaque assemblée parlementaire le soin de déterminer et de mettre en œuvre les règles applicables en son sein aux représentants d'intérêts. L'article 18-5 définit les obligations déontologiques incombant à ces derniers dans leurs relations avec les autorités gouvernementales et administratives et avec les collectivités territoriales. Ces obligations peuvent être précisées « au sein d'un code de déontologie des représentants d'intérêts » défini par décret en Conseil d'État, pris après un avis public de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Les articles 18-6 et 18-7 donnent compétence à cette autorité pour s'assurer du respect par les représentants d'intérêts de leurs obligations résultant des articles 18-3 et 18-5. L'article 18-8 renvoie au pouvoir réglementaire la fixation des modalités d'application des articles 18-5 à 18-7. Les articles 18-9 et 18-10 édictent des sanctions pénales en cas de méconnaissance par les représentants d'intérêts de leurs obligations déclaratives ou déontologiques. Le paragraphe II de l'article 25 de la loi déferée introduit un article 4 *quinquies* dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 mentionnée ci-dessus, confiant au bureau de chaque assemblée parlementaire le soin de déterminer les règles applicables aux représentants d'intérêts au sein de cette assemblée. Les paragraphes III et IV de l'article 25 de la loi déferée comportent des mesures de coordination et déterminent les conditions d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs :

23. Le Président du Sénat et les députés requérants estiment que l'article 25 de la loi déferée méconnaît les principes de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées parlementaires, au motif que la liste des représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire sera arrêtée par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et qu'elle s'imposera ainsi aux assemblées. Celles-ci seraient donc privées du pouvoir de déterminer elles-mêmes le champ d'application du régime encadrant leurs rapports avec les représentants d'intérêts, dont la qualification dépendrait d'une autorité administrative extérieure.

24. Selon 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 ».

25. En premier lieu, l'amélioration de la transparence des relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics constitue un objectif d'intérêt général. Pour atteindre cet objectif, il est loisible au législateur de définir des obligations incombant aux représentants d'intérêts et d'en confier le contrôle à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Toutefois, cette autorité ne saurait, sans que soit méconnu le principe de la séparation des pouvoirs, être investie de la faculté d'imposer des obligations aux membres des assemblées parlementaires, à leurs collaborateurs et aux agents de leurs services, dans leurs relations avec ces représentants d'intérêts.

26. Les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer à cette autorité le pouvoir d'imposer des obligations aux membres des assemblées parlementaires, à leurs collaborateurs et aux agents de leurs services, dans leurs relations avec les représentants d'intérêts.

27. En deuxième lieu, d'une part, les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts dans leurs relations avec les assemblées parlementaires sont, en vertu de l'article 18-4 de la loi du 11 octobre 2013, déterminées et mises en œuvre dans le respect des conditions fixées à l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Selon ce dernier article, le bureau de chaque assemblée parlementaire détermine les règles applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les membres de l'assemblée, leurs collaborateurs ou les agents des services de cette assemblée. Ainsi, les relations avec les représentants d'intérêts entretenues par les députés et les sénateurs, leurs collaborateurs ou les agents des services d'une assemblée parlementaire sont régies par des règles propres à chaque assemblée. Le contenu de cette réglementation est librement défini par le bureau de chaque assemblée. Le respect de ces règles est assuré par des procédures internes faisant intervenir les autorités chargées de la déontologie parlementaire, qui peuvent mettre en demeure un représentant d'intérêts de respecter ses obligations.

28. D'autre part, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, interdire aux assemblées parlementaires de déterminer, au sein des représentants

d'intérêts, des règles spécifiques à certaines catégories d'entre eux, ou de prendre des mesures individuelles à leur égard.

29. Enfin, ces dispositions ne privent pas chaque assemblée parlementaire de la possibilité d'édicter des règles applicables à d'autres personnes qui, sans répondre à la définition du représentant d'intérêts prévue à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, entrent en communication avec les membres de cette assemblée, leurs collaborateurs ou ses agents.

30. En dernier lieu, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique le pouvoir d'imposer des obligations aux responsables publics gouvernementaux et administratifs, mentionnés à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, dans leurs relations avec les représentants d'intérêts.

31. Compte tenu des effets attachés à la qualité de représentant d'intérêts, il résulte de ce qui précède qu'en définissant cette notion et en confiant à une autorité administrative indépendante la mission de veiller à l'inscription sur le répertoire commun des personnes répondant à cette qualification, le législateur n'a, sous la réserve énoncée au paragraphe 28, pas méconnu le principe de la séparation des pouvoirs.

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, de l'article 34 de la Constitution et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi :

32. Selon le Président du Sénat, en ne définissant pas les représentants d'intérêts de façon suffisamment précise, tout en les soumettant à des sanctions pénales, le législateur a méconnu le principe de légalité des délits et des peines. Les députés requérants contestent l'imprécision de la définition du représentant d'intérêts, en ce qu'elle fait référence à une activité « principale ou régulière » d'influence sur la décision publique. Ces dispositions méconnaîtraient ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Les sénateurs requérants critiquent également l'imprécision de la définition du représentant d'intérêts, qui serait inintelligible et entachée d'incompétence négative.

33. L'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, dans sa rédaction issue de la loi déferée, définit les représentants d'intérêts, d'une part, comme les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou

groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers et de l'artisanat dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire, en entrant en communication avec l'un des responsables publics énumérés aux 1° à 7° de cet article. Sont également des représentants d'intérêts, d'autre part, les personnes physiques qui ne sont pas employées par une de ces personnes morales et qui exercent à titre individuel une activité professionnelle répondant aux mêmes conditions.

34. L'article 18-9 de la même loi punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait, pour un représentant d'intérêts, de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, les informations qu'il est tenu de fournir en application de l'article 18-3. Le premier alinéa de l'article 18-10 punit des mêmes peines le fait, pour un représentant d'intérêts que la Haute autorité a préalablement mis en demeure de respecter les obligations déontologiques prévues à l'article 18-5, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation. Le second alinéa de l'article 18-10 punit des mêmes peines le fait, pour un représentant d'intérêts que le président d'une assemblée parlementaire a préalablement mis en demeure de respecter les règles déterminées par le bureau de cette assemblée en application de l'article 18-4, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation.

35. En faisant référence à une activité d'influence sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire, les dispositions contestées définissent le représentant d'intérêts en termes suffisamment clairs et précis. En exigeant que cette activité soit exercée de façon « principale ou régulière », le législateur a entendu exclure du champ de cette définition les personnes exerçant une activité d'influence à titre seulement accessoire et de manière peu fréquente. Il en résulte que les dispositions contestées ne sont ni entachées d'incompétence négative, ni contraires à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

36. En revanche, en édictant des délits réprimant la méconnaissance d'obligations dont le contenu n'est pas défini par la loi, mais par le bureau de chaque assemblée parlementaire, le législateur a méconnu le principe de légalité des délits et des peines. Le second alinéa de l'article 18-10 de la loi du 11 octobre 2013, dans sa rédaction résultant de

l'article 25 de la loi déferée, est donc contraire à la Constitution. Il en va de même, par voie de conséquence, de la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 dans la même rédaction, des mots « , à l'exception du second alinéa de l'article 18-10, » figurant aux deuxième et septième alinéas du paragraphe IV de l'article 25 de la loi déferée, ainsi que du quatrième alinéa du même paragraphe IV.

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

37. Les députés et les sénateurs requérants font valoir qu'en excluant de la définition du représentant d'intérêts les personnes n'intervenant que ponctuellement auprès des pouvoirs publics, le législateur a méconnu le principe d'égalité devant la loi. Selon les sénateurs requérants, ce principe est également méconnu dans la mesure où les dispositions contestées établissent une différence de traitement entre les élus locaux et entre les collectivités territoriales.

38. 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 ». 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.

39. D'une part, en limitant le champ des nouvelles obligations aux seules personnes exerçant une activité principale ou régulière d'influence sur la décision publique, sans l'étendre à toute personne exerçant cette activité à titre accessoire et de manière peu fréquente, le législateur a traité différemment des personnes placées dans des situations différentes. Cette différence de traitement est en rapport direct avec l'objet de la loi, qui vise à assurer l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics.

40. D'autre part, une personne peut, le cas échéant, être qualifiée de représentant d'intérêts lorsqu'elle entre en communication avec certains élus de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale répondant à certains seuils démographiques ou financiers. Dès lors que les obligations résultant des dispositions contestées pèsent sur les représentants d'intérêts, et non sur les responsables publics avec lesquels ils entrent en relation, le législateur n'a, en définissant ces seuils,

institué aucune différence de traitement entre élus locaux ni entre collectivités territoriales.

41. En conséquence, les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doivent être écartés.

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

42. Les sénateurs requérants estiment que la publicité du montant des dépenses consacrées aux actions relatives à la représentation d'intérêts, prévue au 3° de l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013, porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre, dont découlerait le secret des affaires.

43. 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.

44. D'une part, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu améliorer la transparence des relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics. Ce faisant, il a poursuivi un but d'intérêt général.

45. D'autre part, les dispositions contestées se bornent à prévoir que tout représentant d'intérêts communique à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique « les actions relevant du champ de la représentation d'intérêts » menées auprès des responsables publics mentionnés aux 1° à 7° de l'article 18-2, en précisant le montant des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente. Ces dispositions n'ont ni pour objet, ni pour effet de contraindre le représentant d'intérêts à préciser chacune des actions qu'il met en œuvre et chacune des dépenses correspondantes. En imposant seulement la communication de données d'ensemble et de montants globaux relatifs à l'année écoulée, les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

46. Il résulte de ce qui précède qu'à l'exception des dispositions déclarées contraires à la Constitution au paragraphe 36, et sous la réserve énoncée au paragraphe 28, le reste de l'article 25, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 30 :

47. L'article 30 de la loi déferée modifie l'article L. 52-12 du code électoral et l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 mentionnée ci dessus, afin de rendre publiques certaines informations relatives aux emprunts souscrits par les candidats à une élection pour financer leur campagne ainsi qu'aux emprunts souscrits ou consentis par les partis ou groupements politiques.

48. Les sénateurs requérants estiment que ces dispositions apportent une limitation inconstitutionnelle au libre exercice de l'activité des partis et groupements politiques, garanti par l'article 4 de la Constitution.

49. 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 ».

50. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Elles ont donc été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner le grief soulevé par les sénateurs, l'article 30 de la loi déferée est contraire à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 49 :

51. Les troisième à dixième alinéas du b du 2° de l'article 49 de la loi déferée introduisent un 5° *ter* dans l'article L. 631-2-1 du code monétaire et financier. Ces dispositions permettent au Haut conseil de stabilité financière de prendre différentes mesures conservatoires macroprudentielles à l'égard des entreprises et organismes du secteur de l'assurance mentionnés aux 1° à 5° du B du paragraphe I de l'article L. 612-2 du même code.

52. Les députés et les sénateurs requérants soutiennent que les mesures conservatoires que peut prendre le Haut conseil de stabilité financière en matière d'assurance, en application du 5° *ter* de l'article L. 631-2-1 du code monétaire et financier, méconnaissent le droit de propriété, protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Ils



reprochent également à ces dispositions, en ce qu'elles permettent de limiter temporairement le paiement des valeurs de rachat d'un contrat d'assurance-vie, de porter une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et à l'économie des contrats en cours.

53. La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Selon son 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 ». En l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

54. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, 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. Par ailleurs, 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.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789 :

55. Les mesures susceptibles d'être prises, en application des dispositions contestées, par le Haut conseil de stabilité financière à l'égard des entreprises et organismes du secteur de l'assurance ne peuvent être mises en œuvre que pour des durées déterminées. Ces mesures sont les suivantes : limiter l'exercice de certaines opérations ou activités ; restreindre la libre disposition de tout ou partie des actifs ; limiter le paiement des valeurs de rachat ; retarder ou limiter la faculté d'arbitrage ou le versement d'avances sur contrat ; limiter la distribution de dividendes aux actionnaires ou la distribution de rémunérations des certificats mutualistes ou paritaires ou des parts sociales aux sociétaires. Compte tenu de leur caractère temporaire et limité, ces mesures n'entraînent pas de privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Le grief tiré de la méconnaissance de cet article doit ainsi être écarté.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance des articles 2, 4 et 16 de la Déclaration de 1789 :

56. En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu permettre la prévention de risques représentant une menace grave et caractérisée soit pour la stabilité du système financier, soit pour la situation financière de l'ensemble ou d'un sous-ensemble significatif des organismes du secteur de l'assurance. Les prérogatives attribuées au Haut conseil de stabilité financière visent en particulier à parer aux risques, pour les épargnants et pour le système financier dans son ensemble, qui résulteraient d'une décollecte massive des fonds placés dans le cadre de contrats d'assurance-vie. Ce faisant, le législateur a poursuivi un but d'intérêt général.

57. En second lieu, d'une part, les mesures conservatoires ne peuvent être prises par le Haut conseil de stabilité financière que sur proposition du gouverneur de la Banque de France, après avoir recueilli l'avis du collège de supervision de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Par ailleurs, lorsqu'il recourt à ces mesures, le Haut conseil doit veiller à la protection non seulement de la stabilité financière dans son ensemble, mais aussi des intérêts des assurés, des adhérents et des bénéficiaires.

58. D'autre part, ces mesures sont décidées pour une période maximale de trois mois. Elles ne peuvent être renouvelées que si les conditions ayant justifié leur mise en place n'ont pas disparu et après avoir recueilli l'avis du comité consultatif de la législation et de la réglementation financières. En outre, si les mesures de limitation du paiement des valeurs de rachat, prévues au c du 5<sup>o</sup> *ter*, peuvent temporairement priver les assurés de la possibilité de retirer tout ou partie des capitaux accumulés au titre de leur contrat d'assurance-vie, ces mesures ne peuvent être maintenues plus de six mois consécutifs.

59. Enfin, en application du c du 2<sup>o</sup> de l'article 49 de la loi déferée, les mesures conservatoires prises par le Haut conseil de stabilité financière sont rendues publiques et susceptibles d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

60. Compte tenu du motif d'intérêt général poursuivi et des différentes garanties légales qui précèdent, l'atteinte portée par les dispositions contestées au droit de propriété, à la liberté contractuelle et au droit au maintien des contrats légalement conclus n'est pas

disproportionnée. Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 2, 4 et 16 de la Déclaration de 1789 doivent donc être écartés. En conséquence, les troisième à dixième alinéas du b du 2° de l'article 49 de la loi déférée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur les articles 59 et 60 :

61. Les articles 59 et 60 sont relatifs aux conditions dans lesquelles des mesures de contrainte peuvent être mises en œuvre à l'encontre des États étrangers détenteurs de biens situés en France, à l'initiative des créanciers de ces États.

62. L'article 59 insère dans le code des procédures civiles d'exécution trois articles L. 111-1-1 à L. 111-1-3. L'article L. 111-1-1 prévoit qu'une autorisation préalable d'un juge est nécessaire pour mettre en œuvre des mesures conservatoires ou d'exécution forcée sur un bien appartenant à un État étranger. En application de l'article L. 111-1-2, cette autorisation peut être accordée si l'État a expressément consenti à l'application d'une telle mesure ou s'il a réservé ou affecté ce bien à la satisfaction de la demande objet de la procédure. Elle peut également l'être si un jugement ou une sentence arbitrale a été rendu contre cet État, que le bien est destiné à être utilisé autrement qu'à des fins de service public non commerciales et qu'il « entretient un lien avec l'entité contre laquelle la procédure a été intentée ». Enfin, l'article L. 111-1-3 dispose que des mesures conservatoires ou d'exécution forcée ne peuvent être mises en œuvre, en l'absence de renonciation expresse et spéciale des États concernés, sur les biens utilisés ou destinés à être utilisés dans l'exercice des fonctions de la mission diplomatique des États étrangers ou de leurs postes consulaires, de leurs missions spéciales ou de leurs missions auprès des organisations internationales.

63. Selon le paragraphe I de l'article 60, l'autorisation prévue à l'article L. 111-1-1 ne peut être délivrée lorsque les trois conditions suivantes sont réunies. D'une part, le titre de créance justifiant les mesures conservatoires ou d'exécution a été émis par l'État étranger alors que celui-ci figurait sur la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique. D'autre part, lors de l'acquisition du titre de créance, cet État se trouvait en situation de défaut sur ce titre ou en avait proposé une modification des termes. Enfin, la demande de mise en œuvre des mesures conservatoires ou d'exécution est présentée moins de quarante-huit mois

après le début de cette situation de défaut, après la proposition de modification des termes du titre de créance ou après qu'une proposition de modification applicable au titre de créance a été acceptée par des créanciers représentant au moins deux tiers du montant en principal des créances éligibles.

64. Toutefois, le paragraphe IV de l'article 60 dispose que l'autorisation judiciaire mentionnée à l'article L. 111-1-1 peut être délivrée lorsqu'une proposition de modification des termes du contrat d'émission applicable au titre de créance a été acceptée par des créanciers représentant au moins deux tiers du montant en principal des créances éligibles, qu'elle est entrée en vigueur et que les mesures d'exécution forcée ou conservatoires sont sollicitées pour des sommes dont le montant total est inférieur ou égal au montant que le créancier aurait obtenu s'il avait accepté la proposition.

65. Les sénateurs requérants soutiennent que les articles 59 et 60 méconnaissent le droit de propriété des créanciers et le droit à obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles, dans la mesure où ils imposent une autorisation judiciaire préalable à la mise en œuvre de toute mesure conservatoire ou d'exécution forcée.

66. L'article 16 de la Déclaration de 1789 garantit le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif qui comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles.

67. Il appartient au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, de définir les modalités selon lesquelles, pour permettre le paiement des obligations civiles et commerciales, les droits patrimoniaux des créanciers et des débiteurs doivent être conciliés. L'exécution forcée sur les biens du débiteur est au nombre des mesures qui tendent à assurer cette conciliation.

68. Les dispositions contestées, en ce qu'elles limitent la possibilité pour le créancier d'un État étranger d'obtenir la mise en œuvre des mesures conservatoires ou d'exécution forcée sur un bien appartenant à cet État, portent atteinte au droit de propriété de ce créancier.

69. Toutefois, en premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a cherché à protéger la propriété des personnes publiques

étrangères. Il a notamment entendu assurer un contrôle judiciaire renforcé sur les mesures conservatoires ou d'exécution à l'encontre de biens situés en France appartenant à des États étrangers, et susceptibles de bénéficier d'un régime d'immunité d'exécution au regard du droit international. Il a également souhaité protéger les biens des États bénéficiant de l'aide publique au développement et exposés à des difficultés financières. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général.

70. En deuxième lieu, d'une part, les dispositions contestées permettent la mise en œuvre d'une mesure conservatoire ou d'exécution forcée sur les biens appartenant à un État étranger lorsque celui-ci y consent ou lorsque les biens sont utilisés autrement qu'à des fins de service public non commerciales, ou destinés à l'être.

71. D'autre part, les créanciers d'un État figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement ne sont privés de la possibilité d'obtenir la mise en œuvre d'une mesure conservatoire ou d'exécution forcée sur les biens de cet État que dans des conditions strictement définies. Lors de l'acquisition de la créance, l'État devait se trouver en situation de défaut sur ce titre de créance ou avoir proposé une modification de ses termes. En outre, la mesure est sollicitée moins de quarante-huit mois après ce défaut, après cette modification ou après qu'une proposition de modification applicable au titre de créance a été acceptée par les deux tiers des créanciers. Dans ce dernier cas, le créancier peut d'ailleurs toujours bénéficier d'une mesure conservatoire ou d'exécution forcée pour un montant équivalent à celui qu'il aurait obtenu s'il avait accepté la proposition.

72. En troisième lieu, l'autorisation préalable du juge exigée en application des dispositions contestées est accordée par ordonnance sur requête, c'est-à-dire par une décision rendue non contradictoirement dans les cas où le requérant est fondé à ne pas appeler la partie adverse. Cette condition préserve le créancier d'un déplacement des biens visés par la mesure conservatoire ou d'exécution forcée.

73. En dernier lieu, le juge chargé d'autoriser la mesure de contrainte s'assure uniquement que les conditions légales de cette mesure sont remplies.

74. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent ni le droit de propriété ni le droit à obtenir l'exécution d'une décision juridictionnelle. Les dispositions des articles 59 et 60 de la loi

déférée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont donc conformes à la Constitution.

– Sur les articles 87 à 91 :

75. Les articles 87 à 91 réforment les modalités d'intervention des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ainsi que les règles de détention, par une société, de biens ou de droits agricoles.

76. L'article 87 modifie l'article L. 143-5 du code rural pour imposer à celui qui a procédé à un apport en société de terrains agricoles de conserver les droits sociaux reçus en contrepartie pendant cinq ans.

77. L'article 88 modifie les articles L. 322-2 et L. 322-22 du même code afin de supprimer l'interdiction pour les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural de détenir plus de 30 % des parts d'un groupement foncier agricole ou d'un groupement foncier rural.

78. L'article 89 modifie l'article L. 142-4 du même code pour prévoir que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent conserver pendant cinq ans, dans le but de les rétrocéder, leurs participations dans le capital des groupements fonciers agricoles, des groupements agricoles d'exploitation en commun ou des entreprises agricoles à responsabilité limitée.

79. L'article 90 crée, au sein du même code, un article L. 143-15-1. Ce nouvel article impose à toute personne morale de droit privé qui acquiert ou reçoit par apport en société, des biens ou droits susceptibles de donner lieu à préemption par une société d'aménagement foncier et d'établissement rural, de les rétrocéder par voie d'apport au sein d'une autre société dont l'objet principal est la propriété agricole. En cas de cession ultérieure de la majorité des parts de la personne morale de droit privé ayant acquis ou reçu lesdits biens ou droits, les parts ou actions de la société au sein de laquelle ils ont été rétrocédés sont réputés cédés. L'article L. 143-15-1 exempte toutefois de ces obligations certaines sociétés ou associations à objet agricole.

80. L'article 91 modifie l'article L. 143-1 du même code afin d'autoriser les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural à exercer leur droit de préemption, en cas de cession partielle des parts ou actions d'une société dont l'objet principal est la propriété agricole.

81. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de porter atteinte au droit de propriété et à la liberté contractuelle en raison, d'une part, des obligations de rétrocession et de cession qu'elles mettent en place et, d'autre part, de l'extension du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural. Ils estiment aussi que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant la loi, en ce qu'elles n'exemptent des obligations créées qu'une partie des sociétés agricoles et foncières.

82. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Elles ont donc été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs soulevés par les députés, les articles 87, 88, 89, 90 et 91 de la loi déferée sont contraires à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 123 :

83. Le paragraphe I de l'article 123 modifie plusieurs articles du livre IV du code de commerce.

84. Les 1° et 2° de ce paragraphe modifient les articles L. 441-6 et L. 443-1 de ce code. D'une part, ils instituent une dérogation aux règles de paiement applicables en cas de vente de produits, pour une activité professionnelle, par un producteur, prestataire de services, grossiste ou importateur. Pour le paiement des achats effectués en franchise de la taxe sur la valeur ajoutée de biens destinés à faire l'objet d'une livraison en l'état hors de l'Union européenne, le délai maximum de paiement est porté, quel que soit le produit acheté, à quatre-vingt dix jours à compter de la date d'émission de la facture. Ces dispositions dérogatoires ne sont pas applicables aux achats effectués par les grandes entreprises. D'autre part, ces mêmes 1° et 2° portent de 375 000 à deux millions d'euros le montant des amendes administratives encourues par une personne morale en cas de non respect des délais de paiement dans le cadre d'une vente d'un produit ou d'une prestation de services pour une activité professionnelle. Cette amende est également encourue en cas d'absence de certaines mentions dans les conditions de règlement, de fixation d'un taux ou de conditions d'exigibilité des pénalités de retard selon des modalités non conformes à la législation ou d'absence de respect des modalités de computation des délais de paiement.

85. Les a et b du 3° du paragraphe I modifient l'article L. 465-2 du code de commerce afin de prévoir que les décisions de l'autorité administrative prononçant une amende administrative sanctionnant un manquement aux règles sur les délais de paiement, mentionnées au titre IV du livre IV du code de commerce, sont toujours publiées.

86. Le paragraphe III porte de 375 000 à deux millions d'euros le plafond de l'amende administrative applicable aux entreprises publiques en cas de manquement aux délais de paiement auxquels elles sont soumises.

87. Les sénateurs requérants soutiennent que les dispositions des 1°, 2° et des a et b du 3° du paragraphe I ainsi que le paragraphe III de l'article 123, en ce qu'elles augmentent le montant des amendes encourues et prévoient une publication systématique des décisions sanctionnant un manquement aux règles des délais de paiement, méconnaissent le principe de proportionnalité des peines ainsi que le principe de légalité des délits et des peines. Par ailleurs, en instaurant des délais de paiement spécifiques pour les activités d'export hors de l'Union européenne, ces dispositions méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi.

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance des principes de proportionnalité des peines et de légalité des délits et des peines :

88. 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 déférées à son examen. 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.

89. En premier lieu, en réprimant d'une peine d'amende de deux millions d'euros les manquements aux règles relatives aux délais de paiement, le législateur n'a, au regard tant des conséquences de ces manquements pour les créanciers que des avantages pouvant en être retirés par les débiteurs, pas institué une peine manifestement disproportionnée.

90. En deuxième lieu, en instituant une peine obligatoire de publication des décisions de sanction de l'autorité administrative en matière de délais de paiement, les dispositions contestées ne font pas obstacle à ce que la durée de la publication ainsi que les autres modalités de cette



publicité soient fixées en fonction des circonstances propres à chaque espèce.

91. En dernier lieu, les dispositions contestées définissent les obligations qu'elles édictent et les sanctions encourues avec une précision suffisante pour satisfaire au principe de légalité des délits et des peines.

92. Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes de proportionnalité des peines et de légalité des délits et des peines doivent être écartés.

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité :

93. En prévoyant, pour les petites et moyennes entreprises, des délais d'une durée plus longue pour le paiement de leurs achats, effectués en franchise de taxe sur la valeur ajoutée, de biens destinés à faire l'objet d'une livraison en l'état hors de l'Union européenne, le législateur a entendu favoriser la compétitivité de celles de ces entreprises, implantées en France, qui sont fournisseurs à l'export.

94. Ces entreprises étant soumises à des délais spécifiques pour obtenir le paiement des biens qu'elles vendent à leurs clients établis hors de l'Union européenne, elles sont dans une situation différente des autres entreprises. Cette différence de traitement est en rapport avec l'objet de la loi. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté.

95. Il résulte de tout ce qui précède que les 1°, 2° et a et b du 3° du paragraphe I ainsi que le paragraphe III de l'article 123 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 134 :

96. L'article 134 complète l'article L. 225-18 du code de commerce afin d'indiquer que l'assemblée générale ordinaire d'une société anonyme peut désigner un administrateur chargé du suivi des questions d'innovation et de transformation numérique.

97. Les sénateurs requérants soutiennent que cet article est dépourvu de portée normative et, par suite, inconstitutionnel.

98. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... ». 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.

99. Les dispositions de l'article 134 de la loi déferée, qui se bornent à conférer à l'assemblée générale ordinaire d'une société anonyme le pouvoir de confier à un administrateur la charge de suivre des évolutions technologiques, sont dépourvues de portée normative. Dès lors, cet article est contraire à la Constitution.

– Sur l'article 137 :

100. Le paragraphe I de l'article 137 insère, dans le code de commerce, un article L. 225-102-4 qui impose à certaines sociétés dont le chiffre d'affaires consolidé excède un seuil fixé à 750 millions d'euros une obligation déclarative publique en matière d'impôt sur les bénéfices. Doivent ainsi être déclarés, dans un rapport annuel accessible gratuitement au public sur internet, pour chacun des États membres de l'Union européenne dans lesquels les sociétés exercent leur activité, le nombre de salariés, le montant du chiffre d'affaires net, le montant du résultat avant impôt sur les bénéfices, le montant de l'impôt sur les bénéfices dû, le montant de l'impôt acquitté accompagné d'une explication sur les discordances éventuelles avec le montant dû, et le montant des bénéfices non distribués. D'autres obligations déclaratives sont prévues pour les autres États dans lesquels les sociétés exercent leur activité. Le paragraphe II de l'article 137 procède à des coordinations au sein de l'article L. 223-26-1 du même code. Le paragraphe III de l'article 137 abroge les paragraphes III à V de l'article 7 de la loi du 26 juillet 2013 mentionnée ci-dessus qui prévoient l'introduction de déclarations d'activités publiques pays par pays pour certaines entreprises, qui ne sont pas en vigueur. Le paragraphe IV de l'article 137 fixe les modalités d'entrée en vigueur de ses paragraphes I à III. Le paragraphe V prévoit un abaissement progressif du seuil de chiffre d'affaires retenu pour l'assujettissement à l'obligation déclarative publique. Le paragraphe VI de l'article 137 est relatif à la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport d'évaluation.

101. Les sénateurs et les députés requérants soutiennent que les dispositions de l'article L. 225-102-4 du code de commerce méconnaissent

la liberté d'entreprendre dès lors qu'elles contraignent les sociétés françaises à divulguer au public des informations de nature à révéler leur stratégie commerciale. Les sénateurs requérants soutiennent également que l'obligation ainsi instituée fait peser sur les sociétés qui y sont soumises une charge excessive contraire au principe d'égalité devant les charges publiques.

102. En instituant l'article L. 225-102-4 du code de commerce, le législateur a entendu, par une mesure de transparence, éviter la délocalisation des bases taxables afin de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Il a ainsi poursuivi un objectif de valeur constitutionnelle.

103. Toutefois, l'obligation faite à certaines sociétés de rendre publics des indicateurs économiques et fiscaux correspondant à leur activité pays par pays, est de nature à permettre à l'ensemble des opérateurs qui interviennent sur les marchés où s'exercent ces activités, et en particulier à leurs concurrents, d'identifier des éléments essentiels de leur stratégie industrielle et commerciale. Une telle obligation porte dès lors à la liberté d'entreprendre une atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, le paragraphe I de l'article 137 de la loi déferée est contraire à la Constitution. Il en va de même du reste de cet article, qui en est inséparable.

104. 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. En l'espèce, les dispositions du paragraphe III de l'article 137 déclarées contraires à la Constitution avaient pour effet d'abroger les paragraphes III à V de l'article 7 de la loi du 26 juillet 2013, lesquels instituent un dispositif semblable à celui prévu par le paragraphe I de l'article 137. Pour les mêmes raisons, ces paragraphes III à V de l'article 7 de la loi du 26 juillet 2013 doivent également être déclarés contraires à la Constitution.

– Sur l'article 156 :

105. L'article 156 complète l'article L. 518-4 du code monétaire et financier par un 9°, qui prévoit la participation de deux représentants élus du personnel de la Caisse des dépôts et consignations et de ses filiales à la commission de surveillance de cet organisme.

106. Les sénateurs requérants soutiennent que l'article 156 est entaché d'incompétence négative dès lors qu'il ne précise ni les règles applicables à l'élection de ces représentants, ni la durée de leur mandat.

107. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Elles ont donc été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner le grief soulevé par les sénateurs requérants, l'article 156 de la loi déferée est contraire à la Constitution.

– Sur l'article 161 :

108. L'article 161 crée un dispositif d'encadrement des rémunérations des dirigeants de sociétés cotées par le truchement de votes contraignants de l'assemblée générale des actionnaires. Le 1<sup>o</sup> de son paragraphe I crée, dans le code de commerce, un nouvel article L. 225-37-2 qui prévoit que l'assemblée générale des sociétés anonymes dotées d'un conseil d'administration approuve, chaque année, une résolution portant sur les principes et les critères de détermination, de répartition et d'attribution des éléments fixes, variables et exceptionnels composant la rémunération totale et les avantages de toute nature, attribuables aux dirigeants à raison de leur mandat. Ce même article L. 225-37-2 requiert également l'approbation de l'assemblée générale pour toute modification de ces éléments de rémunération ainsi qu'à chaque renouvellement du mandat exercé par les personnes mentionnées ci-dessus. Le 6<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 161 crée, dans le code de commerce, un nouvel article L. 225-82-2, qui institue des règles équivalentes pour les sociétés dotées d'un conseil de surveillance. Le 7<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 161 modifie l'article L. 225-100 du code de commerce pour prévoir, d'une part, que, lorsque l'assemblée générale a statué sur les principes et critères mentionnés ci-dessus en vertu des articles L. 225-37-2 et L. 225-82-2, elle statue sur les éléments de rémunération et avantages de toute nature mentionnés ci-dessus attribués au titre de l'exercice antérieur pour les dirigeants. En outre, les éléments de rémunération variables ou exceptionnels dont le versement a été conditionné à l'approbation par une assemblée générale, au titre de l'exercice écoulé, ne peuvent être versés qu'à l'issue d'un vote favorable de l'assemblée générale.

109. Les sénateurs requérants soutiennent que les dispositions contestées méconnaissent l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. D'une part, l'article L. 225-82-2 vise l'ensemble des membres du

conseil de surveillance alors que les nouvelles dispositions de l'article L. 225-100 ne visent que le président de ce conseil. D'autre part, les termes « à raison de leur mandat » ou « en raison du mandat », employés respectivement par les articles L. 225-37-2 et L. 225-82-2, ne règlent ni le cas des rémunérations versées par les autres sociétés d'un même groupe, ni celui des indemnités d'arrivée ou de départ. Ils soutiennent également que les dispositions insérées dans l'article L. 225-100 portent atteinte à des situations légalement acquises et remettent en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations.

110. En premier lieu, d'une part, en visant, dans les articles L. 225-37-2 et L. 225-82-2, les rémunérations et avantages de toute nature perçus « à raison » ou « en raison » du mandat des dirigeants concernés, le législateur a retenu l'ensemble des rémunérations et avantages reçus par un dirigeant au titre des mandats qu'il détient. D'autre part, les règles de rémunération des membres du conseil de surveillance étant fixées par l'article L. 225-83 du code de commerce, il n'y avait pas lieu pour le législateur de déterminer les modalités selon lesquelles l'assemblée générale statue sur les éléments de rémunération versés aux membres du conseil de surveillance. Les dispositions des articles L. 225-37-2, L. 225-82-2 et les dispositions insérées dans l'article L. 225-100 ne méconnaissent pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

111. En second lieu, il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. En particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations.

112. Les dispositions insérées par l'article 161 de la loi déferée dans l'article L. 225-100 du code de commerce, qui prévoient des règles nouvelles pour la rémunération des dirigeants ne portent atteinte à aucune situation qui serait légalement acquise et ne remettent pas en cause les effets qui pourraient légitimement être attendus de telles situations.

113. En conséquence, les dispositions de l'article 161 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur les dispositions dont la place dans la loi déferée est contestée :

114. Les sénateurs requérants soutiennent que les articles 36, 66, 82, 126, 135, 155, 158, 159, 162 et 163 n'ont pas leur place dans cette loi, au motif qu'ils ont été introduits en première lecture selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution. Les députés requérants formulent également ce grief à l'encontre de l'article 155.

. En ce qui concerne les articles 66 et 126 :

115. L'article 66 modifie les règles encadrant le traitement du surendettement. Introduites en première lecture, ces dispositions ne peuvent être regardées comme dépourvues de lien, même indirect, avec le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui comportait des dispositions relatives à la protection des consommateurs en matière financière.

116. L'article 126 prévoit l'organisation et le financement par l'État de formations à des métiers rares ou émergents pour les personnes à la recherche d'un emploi. Introduites en première lecture, ces dispositions ne peuvent être regardées comme dépourvues de lien, même indirect, avec le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui comportait des dispositions modifiant les exigences en matière de qualification professionnelle pour l'exercice de certaines activités.

117. Par conséquent, les griefs tirés de la méconnaissance, par les articles 66 et 126 de la loi déferée, du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution doivent être écartés.

. En ce qui concerne l'article 82 :

118. Il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de la première phrase de son premier alinéa, selon 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. 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.

119. Les paragraphes I et II de l'article 82 renforcent l'information des consommateurs concluant un contrat de crédit sur la possibilité de souscrire une assurance emprunteur auprès de l'assureur de leur choix. Introduites en première lecture, ces dispositions ne peuvent être regardées comme dépourvues de lien, même indirect, avec le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui comportait des dispositions relatives à la protection des droits des consommateurs en matière financière.

120. En revanche, le paragraphe III de l'article 82 instaure un droit de résiliation annuel de l'assurance emprunteur. Introduites en nouvelle lecture, ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion. 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. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

. En ce qui concerne les articles 36, 135, 155, 158, 159, 162 et 163 :

121. L'article 36 adapte les règles de la domanialité publique afin de faciliter la réalisation du projet immobilier permettant l'installation de l'institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement et de l'institut national de la recherche agronomique dans une même zone d'aménagement concertée. L'article 135 insère dans le code de la recherche des dispositions relatives au « principe d'innovation ». L'article 155 prévoit la mention du coût de gestion des déchets issus de pneumatiques sur les factures de vente de ces derniers. L'article 158 tend à ratifier une ordonnance relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. L'article 159 permet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de confier à certains prestataires la réalisation des enquêtes de recensement. L'article 162 habilite les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à rechercher et à constater les manquements aux règles relatives au remboursement par les transporteurs aériens des taxes et redevances liées à un titre de transport non utilisé. L'article 163 instaure des exceptions à l'interdiction de la publicité en faveur des produits du « vapotage ».

122. Introduites en première lecture, les dispositions des articles 36, 135, 155, 158, 159, 162 et 163 de la loi déferée ne présentent

pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée :

123. L'article 37 remet en pleine propriété à la société Tunnel Euralpin Lyon Turin les terrains nécessaires à la réalisation de la ligne ferroviaire Lyon-Turin et lui confère les prérogatives nécessaires en matière d'expropriation pour acquérir les terrains au nom et pour le compte de l'État.

124. L'article 58 étend le champ des personnes susceptibles de bénéficier du régime d'auto-liquidation de la taxe sur la valeur ajoutée à l'importation.

125. L'article 64 allonge le délai de rétractation dont bénéficie l'acheteur de métaux précieux et modifie les effets de l'exercice de ce droit de rétractation.

126. L'article 86 étend aux établissements d'abattage ou de transport d'animaux vivants l'infraction de mauvais traitement contre les animaux.

127. L'article 92 prévoit la publication annuelle d'un barème de la valeur vénale des terres agricoles.

128. L'article 93 raccourcit, sous certaines conditions, le délai de préavis pour mettre fin à la concession de terres à usages agricoles.

129. L'article 97 impose aux chambres d'agriculture de publier les procès-verbaux de leurs séances.

130. L'article 103 prévoit que le service de l'État chargé de la réalisation d'études économiques en matière de commerce met à la disposition du public les données qu'il a recueillies sur les établissements dont l'activité principale relève du commerce de détail.

131. L'article 112 étend aux exploitations agricoles à responsabilité limitée dont l'associé unique est une personne physique



dirigeant cette exploitation, le bénéficiaire du régime fiscal des micro-bénéficiaires agricoles.

132. L'article 145 procède à une extension des missions de l'institut national de la propriété industrielle en faveur de la formation et de l'accompagnement des entreprises. Il modifie par ailleurs le régime juridique des certificats d'utilité et instaure une procédure de demande provisoire de brevet.

133. L'article 157 prévoit l'approbation des comptes sociaux par la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

134. L'article 166 supprime l'agrément administratif nécessaire aux organismes d'habitations à loyer modéré qui réalisent des investissements dans des logements neufs outre-mer pour bénéficier du crédit d'impôt.

135. Introduites en première lecture, les dispositions des articles 37, 58, 64, 86, 92, 93, 97, 103, 112, 145, 157 et 166 de la loi déferée ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– Sur d'autres dispositions :

. En ce qui concerne l'article 14 :

136. L'article 14 prévoit les modalités selon lesquelles, conformément au 1<sup>o</sup> de l'article unique de la loi organique adoptée le 8 novembre 2016 mentionnée ci-dessus, le Défenseur des droits peut accorder, dans certains cas, une aide financière ou un secours financier à un lanceur d'alerte.

137. Toutefois, dans sa décision de ce jour mentionnée ci-dessus, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de cette loi organique qui attribuaient au Défenseur des droits la compétence pour accorder une telle aide ou un tel secours. Par conséquent, l'article 14 de la loi déferée, qui précise les conditions de mise en œuvre de ces dispositions, est contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne le paragraphe VI de l'article 15 :

138. Le paragraphe VI de l'article 15 modifie le premier alinéa de l'article 226-10 du code pénal, relatif au délit de dénonciation calomnieuse, afin de prévoir que se rend coupable d'une telle dénonciation celui qui dénonce « en dernier ressort, en public », un fait de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et qu'il sait totalement ou partiellement inexact.

139. En incriminant la dénonciation de faits opérée « en dernier ressort, en public », sans préciser à quels actes ou procédures antérieurs il est ainsi renvoyé, le législateur n'a pas suffisamment défini les éléments constitutifs de cette infraction. Dès lors, le paragraphe VI de l'article 15 de la loi déferée méconnaît le principe de la légalité des délits et des peines et est contraire à la Constitution.

140. 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. En l'espèce, les dispositions déclarées contraires à la Constitution avaient pour objet de remplacer, au premier alinéa de l'article 226-10 du code pénal, les mots « , soit, en dernier ressort, à un journaliste, au sens de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ». Pour les mêmes raisons, ces mots de l'article 226-10 du code pénal sont contraires à la Constitution.

. En ce qui concerne le paragraphe II de l'article 19 :

141. Le paragraphe II de l'article 19 complète l'article L. 154 du code électoral afin d'interdire à une personne de se présenter comme candidat à l'élection des députés dès lors que le bulletin n° 2 de son casier judiciaire comporte la mention d'une condamnation pour manquement au devoir de probité.

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

143. Le régime des inéligibilités applicables aux membres du Parlement relève de textes ayant valeur de loi organique. Par suite, le paragraphe II de l'article 19 de la loi déferée, qui a le caractère d'une loi ordinaire et édicte une inéligibilité pour l'élection des députés en cas de

condamnation pour manquement au devoir de probité, est entaché d'incompétence. Il est donc à ce titre contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 28 :

144. Les articles 27 et 28 de la loi déferée modifient les articles 20 et 23 de la loi du 11 octobre 2013 et l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 mentionnée ci-dessus. L'article 27 étend le champ du contrôle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique à l'exercice par certains agents publics d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein de toute entreprise ou de tout établissement public ou groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial. L'article 28 étend la compétence de la Haute autorité, jusqu'ici limitée aux personnes exerçant des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales, au contrôle de l'activité de certains agents publics qui relèvent aujourd'hui de la commission de déontologie de la fonction publique. Cette extension concerne, d'une part, les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République et, d'autre part, les personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elles ont été nommées en conseil des ministres.

145. En l'espèce, en adoptant ces dispositions, le législateur a défini deux procédures, supposées alternatives, devant deux autorités distinctes pour contrôler l'exercice de fonctions dans le secteur privé par différentes catégories d'agents publics. D'une part, il a donné compétence à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique pour se prononcer sur le cas des personnes qui ont exercé un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elles ont été nommées en conseil des ministres « au cours des trois années précédant le début » de leur activité dans le secteur privé. D'autre part, en modifiant l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983, le législateur a également prévu que la commission de déontologie de la fonction publique est compétente, s'agissant d'un agent public relevant de la même catégorie, « sauf s'il exerce un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels il a été nommé en conseil des ministres ».

146. Ces dispositions n'excluent la compétence de la commission de déontologie de la fonction publique que pour les personnes exerçant, au moment de leur départ dans le secteur privé, des fonctions à la décision du Gouvernement. Elles affirment concurremment la compétence de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique pendant une durée de trois ans suivant la fin de l'exercice de fonctions de cette nature. Dès lors et en

tout état de cause, ces dispositions portent atteinte, par leur contradiction, à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. Par conséquent, l'article 28 de la loi déferée est contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne certaines dispositions de l'article 57 :

147. L'article 57 de la loi déferée modifie les conditions d'établissement de la liste des États et territoires non coopératifs. Les c et d de son 1° prévoient que tout arrêté ministériel modifiant cette liste est pris après consultation de la commission permanente chargée des finances de chaque assemblée parlementaire, qui fait connaître son avis dans un délai d'un mois à compter de la notification du projet d'arrêté. La signature de cet arrêté ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, à l'expiration du délai d'un mois.

148. En imposant de recueillir l'avis des commissions permanentes chargées des finances de chaque assemblée parlementaire préalablement à l'édition de l'arrêté ministériel définissant, en application de l'article 238-0 A du code général des impôts, la liste des États et territoires non coopératifs, les c et d du 1° de l'article 57 de la loi déferée font intervenir une instance législative dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire. Ces dispositions, qui méconnaissent ainsi le principe de la séparation des pouvoirs, sont contraires à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

149. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

**LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :**

Article 1<sup>er</sup>.– Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique :

– l'article 14 ;

- le paragraphe VI de l'article 15 ;
- le paragraphe II de l'article 19 ;
- l'article 23 ;
- le second alinéa de l'article 18-10 de la loi du 11 octobre 2013 et la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 dans leur rédaction résultant de l'article 25 de la loi déferée ; les mots « , à l'exception du second alinéa de l'article 18-10, » figurant aux deuxième et septième alinéas du paragraphe IV de l'article 25 de la loi déferée ; le quatrième alinéa du même paragraphe IV ;
- l'article 28 ;
- l'article 30 ;
- les c et d du 1° de l'article 57 ;
- les articles 87, 88, 89, 90 et 91 ;
- l'article 134 ;
- l'article 137 ;
- l'article 156 ;
- les articles 36, 37, 58 et 64, le paragraphe III de l'article 82, les articles 86, 92, 93, 97, 103, 112, 135, 145, 155, 157, 158, 159, 162, 163 et 166.

Article 2.– Sous la réserve énoncée au paragraphe 28, le reste de l'article 25 de la loi déferée est conforme à la Constitution.

Article 3.– Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la même loi :

- les articles 6 et 8 ;
- les paragraphes I et V de l'article 17 ;
- les troisième à dixième alinéas du b du 2° de l'article 49 ;
- les articles 59 et 60 ;
- les 1°, 2° et les a et b du 3° du paragraphe I et le paragraphe III de l'article 123 ;
- l'article 161.

Article 4.– Sont contraires à la Constitution :

– les paragraphes III, IV et V de l’article 7 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires ;

– les mots « , soit, en dernier ressort, à un journaliste, au sens de l’article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse » figurant au premier alinéa de l’article 226-10 du code pénal.

Article 5.– Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 8 décembre 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.