

Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016 - Communiqué de presse

Par sa décision n°2016-741 DC du 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel, saisi par le président du Sénat, par plus de soixante députés, par plus de soixante sénateurs et par le Premier ministre, s'est prononcé sur la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Le projet de loi initial comportait 57 articles. La loi adoptée par le Parlement et soumise à l'examen du Conseil constitutionnel en comptait 169.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a statué sur plusieurs dispositions dont l'objectif est d'instaurer plus de transparence dans le processus d'élaboration des décisions publiques et dans la vie économique. Étaient en particulier contestées certaines dispositions relatives aux lanceurs d'alerte, la mise en place d'un dispositif anti-corruption au sein des grandes entreprises et la création d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts.

Le Conseil constitutionnel a considéré que la définition du lanceur d'alerte donnée par l'article 6 de la loi est suffisamment précise. Sa décision juge également conformes à la Constitution les dispositions de l'article 8 qui organisent la procédure de signalement de l'alerte en trois phases successives (auprès de l'employeur, puis auprès d'une autorité administrative ou judiciaire et, enfin, en l'absence de traitement, auprès du public). Le Conseil constitutionnel a cependant précisé que le champ d'application de cet article 8 se limite aux lanceurs d'alerte procédant à un signalement visant l'organisme qui les emploie ou l'organisme auquel ils apportent leur collaboration dans un cadre professionnel. Il résulte en effet de la loi qu'elle ne s'applique pas aux lanceurs d'alertes « externes ».

Les paragraphes I et V de l'article 17 de la loi qui prévoient l'obligation, pour les grandes entreprises, de mettre en place un dispositif de prévention de la corruption ont été jugés conformes à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a également déclaré conformes à la Constitution l'essentiel des dispositions de l'article 25 de la loi qui créent un répertoire numérique des représentants d'intérêts. La définition de ces représentants est donnée par la loi. Le répertoire est placé sous la responsabilité de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Toutefois, d'une part, le Conseil constitutionnel a vérifié que 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 membres des assemblées parlementaires, à leurs collaborateurs et aux agents de leurs services, dans leurs relations avec les représentants d'intérêts.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation selon laquelle l'article 25 ne saurait, 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.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne méconnaissent pas le principe de la séparation des pouvoirs.

Enfin, le Conseil constitutionnel a procédé à une censure partielle de l'article 25. Il a en effet jugé qu'en édictant des délits réprimant la méconnaissance d'obligations dont le contenu n'était pas défini par la loi, mais était renvoyé au bureau de chaque assemblée parlementaire, le législateur a méconnu le principe de légalité des délits et des peines.

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur plusieurs dispositions prises par le législateur en matière économique.

Le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 23 de la loi qui attribue 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 en matière fiscale, économique et financière. Le législateur peut procéder à des aménagements de compétences. Toutefois, en l'espèce, compte tenu de la gravité des infractions en cause qui tendent en particulier à lutter contre la fraude fiscale, il ne pouvait s'abstenir de prendre des mesures transitoires. Faute de telles mesures, seules 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.

Le Conseil a jugé conformes à la Constitution certaines dispositions de l'article 49 de la loi qui permettent au Haut conseil de stabilité financière de prendre des mesures conservatoires macroprudentielles à l'égard des entreprises d'assurance.

Les mesures prévues par le législateur visent notamment 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 des contrats d'assurance-vie. Compte tenu de ce motif d'intérêt général, de l'obligation impartie par la loi au Haut conseil de stabilité financière de veiller aux intérêts des assurés et du caractère temporaire des mesures prudentielles prévues par le législateur, le Conseil constitutionnel a estimé que ces dispositions ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les articles 59 et 60 de la loi qui visent à protéger la propriété des personnes publiques étrangères.

A cet égard, la loi assure un contrôle judiciaire renforcé sur les mesures de contrainte pouvant être mises en œuvre à l'encontre de biens situés en France et appartenant à des États étrangers, susceptibles de bénéficier d'un régime d'immunité d'exécution fixé par le droit international. La loi examinée par le Conseil constitutionnel assure en outre une protection particulière aux biens des États bénéficiant de l'aide publique au développement et exposés à des difficultés financières. Le Conseil constitutionnel a jugé que cette protection particulière ne méconnaît ni le droit de propriété ni le droit à obtenir l'exécution d'une décision juridictionnelle.

Le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les modifications apportées par l'article 123 de la loi aux règles fixées par le code de commerce en matière de délais de paiement. Il a en particulier jugé conformes à la Constitution l'élévation des amendes encourues en cas d'irrespect de ces règles.

S'agissant de l'article 137 de la loi déferée qui instaure un « reporting fiscal » pays par pays, le Conseil constitutionnel a, dans le prolongement de sa jurisprudence antérieure, estimé que l'obligation faite à certaines sociétés de rendre publics des indicateurs économiques et fiscaux 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. Le Conseil constitutionnel a donc jugé que les dispositions de l'article 137 portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et sont ainsi contraires à la Constitution.

Le dispositif instauré par l'article 161 de la loi qui prévoit un vote de l'assemblée générale des sociétés cotées sur la politique de rémunération des dirigeants et l'approbation par cette assemblée de certains éléments de rémunération a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Celui-ci a estimé que les dispositions de l'article 161 ne méconnaissent pas l'objectif d'accessibilité de la loi et ne portent pas atteinte à des situations légalement acquises.

En troisième lieu, le Conseil constitutionnel a statué sur deux articles dont l'inconstitutionnalité ressortait des débats parlementaires.

Si le législateur peut prévoir de nouvelles catégories d'inéligibilités, celles qui s'appliquent aux membres du Parlement ne peuvent être instituées que par une loi organique, en application de l'article 25 de la Constitution. Faute d'avoir été adopté dans une loi organique, le paragraphe II de l'article 19 de la loi ordinaire soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, qui prévoyait un nouveau motif interdisant de se présenter comme candidat à l'élection des députés, a donc été déclaré contraire à la Constitution.

Les dispositions de l'article 57 de la loi qui imposaient de recueillir l'avis de commissions parlementaires avant l'intervention de l'arrêté ministériel modifiant la liste des États et territoires non coopératifs ont également été jugées contraires à la Constitution. En faisant intervenir une instance législative dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire, elles méconnaissaient en effet le principe de la séparation des pouvoirs.

En quatrième lieu, le Conseil constitutionnel a assuré le respect des exigences constitutionnelles qui s'imposent au législateur en matière d'accessibilité de la loi.

Il a ainsi, d'une part, déclaré contraires à la Constitution, comme dépourvues de portée normative, les dispositions de l'article 134 de la loi, 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.

D'autre part, il a jugé contraires à la Constitution les dispositions qui procédaient, s'agissant du contrôle du départ de certains agents publics vers le secteur privé, à une nouvelle répartition des compétences entre la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et la Commission de déontologie de la fonction publique. Si le législateur peut procéder à un aménagement de leurs compétences, il avait au cas particulier adopté des dispositions contradictoires qui, dans certains cas, affirmaient une compétence concurrente des deux autorités. En raison de cette contradiction, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions, en tout état de cause, contraires à la Constitution.

En dernier lieu, le Conseil constitutionnel a examiné de nombreuses dispositions dont il a jugé qu'elles avaient été adoptées suivant une procédure irrégulière. Conformément à sa jurisprudence, il a ainsi déclaré contraires à la Constitution différents articles comme « cavaliers législatifs », au motif qu'ils ne présentaient pas de lien, même indirect, avec les dispositions du projet de loi initial.

Le Conseil constitutionnel a précisé dans sa décision qu'il ne s'est pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions de la loi.