

Commentaire de la décision n° 2009-589 DC du 14 octobre 2009

Loi tendant à favoriser l'accès
au crédit des petites et moyennes entreprises
et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers

La loi tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers est issue d'une « *proposition de loi tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises* » déposée à l'Assemblée nationale le 29 octobre 2008. Elle a été adoptée par l'Assemblée nationale le 17 mars 2009. Le Sénat l'a adoptée avec quelques modifications le 9 juin 2009. L'Assemblée nationale a adopté cette version du Sénat de manière conforme le 17 septembre 2009.

Plus de soixante députés ont déféré ce texte au Conseil constitutionnel. Ils contestaient l'adoption de « cavaliers législatifs » en avançant que « *les articles 14 et 16 de ce texte [...] sont dépourvus de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* ».

Dans sa décision n° 2009-589 DC du 14 octobre 2009, le Conseil constitutionnel a déclaré ces deux articles contraires à la Constitution comme n'ayant pas été adoptés selon une procédure conforme à cette dernière.

I.- La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les « cavaliers législatifs »

Aboutissement d'une évolution entamée depuis le début des années 1980 destinée à garantir la sincérité du débat parlementaire et la qualité de la loi, la

décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006¹ a fixé les principes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de cavaliers législatifs – jurisprudence qui se combine avec la règle de l'« entonnoir » – dans les termes suivants :

« 24. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : "La loi est l'expression de la volonté générale..." ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : "La loi est votée par le Parlement" ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 39 : "L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement" : que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en œuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 45, 47 et 47-1 ;

« 25. Considérant, d'une part, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

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

« 27. Considérant, par suite, que doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un

¹ Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, cons. 24 à 27.

projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus. »

Ainsi, suivant la logique procédurale inscrite à l'article 45 de la Constitution qui s'applique tant aux projets qu'aux propositions de loi, le Conseil constitutionnel a distingué nettement les règles applicables dès la première lecture et celles applicables après celle-ci. Il a ainsi consacré la règle de l'« entonnoir », en vertu de laquelle la discussion parlementaire doit nécessairement se resserrer au fil des lectures et à chaque étape de la navette, « engrangeant » au fur et à mesure les résultats du débat et concentrant progressivement ce dernier sur les seules dispositions pour lesquelles un accord n'est pas déjà intervenu.

Au stade de la première lecture, les seules limites au droit d'amendement tiennent donc aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire et aux règles de recevabilité. Le Conseil requiert que les amendements ne soient pas dépourvus de tout lien avec les dispositions figurant dans le projet de loi initial.

Au-delà de la première lecture, ces limites opposables dès la première lecture à l'exercice du droit d'amendement demeurent valables. Mais d'autres restrictions s'appliquent. D'une part, la règle de l'« entonnoir » impose que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture soient en relation directe avec ces dispositions restant en discussion². D'autre part, lors de la commission mixte paritaire, ne peuvent être introduits des modifications que si elles ont un lien avec un article soumis à celle-ci³. À ce stade, les modifications apportées aux dispositions adoptées en termes identiques par les deux assemblées ne peuvent être admises que si elles sont 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.

Cette jurisprudence est appliquée de manière constante. Le Conseil a encore récemment censuré trois articles de la loi de mobilisation pour le logement, dont deux ont été soulevés d'office⁴. De même, le Conseil a récemment censuré le

² Décisions n^{os} 2006-533 DC du 16 mars 2006, *Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*, cons. 6 à 10 ; 2007-553 DC du 3 mars 2007, *Loi relative à la prévention de la délinquance*, cons. 34 à 36.

³ Décisions n^{os} 2004-501 DC du 5 août 2004, *Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*, cons. 22 et 23 ; 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 29.

⁴ Décision précitée du 18 mars 2009, cons. 30 à 35.

changement de nom de l'« École nationale supérieure de sécurité sociale » dans la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires⁵. À cette occasion le considérant de principe a été adapté à la suite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2009, de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 :

« 40. Considérant qu'aux termes 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 " ;

« 41. Considérant en l'espèce...

« 43. Considérant que cette disposition, qui ne présente aucun lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires, a été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution ; que, par voie de conséquence, il y a lieu de déclarer contraire à la Constitution l'article 44 de la loi déférée. »

II.- L'application de la jurisprudence des « cavaliers législatifs » à l'espèce

La loi déférée comprenait, dans la version initiale de la proposition de loi, sept articles relatifs aux concours financiers apportés par les banques aux entreprises et en particulier aux petites et moyennes entreprises (PME), à la notation des PME par les banques, à l'investissement dans le capital des PME par les sociétés d'assurances vie, à la publication de rapports des banques sur leurs financements aux PME et à la création d'un prêt spécifique aux « jeunes entreprises ». Ces articles modifiaient le seul code monétaire et financier.

A.- L'article 14

L'article 14 de la loi déférée a été introduit par amendement sénatorial. Il modifiait le code monétaire et financier.

Son objet était d'exempter les experts-comptables de la déclaration de soupçon prévue à la section 4 du chapitre I^{er} du titre VI du livre V du même code et qui impose à certains professionnels l'obligation de déclarer à la cellule de renseignement financier nationale « *les sommes inscrites dans leurs livres ou les*

⁵ Décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, cons. 40.

opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme ».

Le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision n° 2009-589 DC du 14 octobre 2009, que cette disposition n'avait pas de lien, même indirect, avec l'accès au crédit des PME.

B.- L'article 16

L'article 16, inséré par le Sénat, complétait l'article 2011 du code civil par un alinéa ainsi rédigé : « *Le fiduciaire exerce la propriété fiduciaire des actifs figurant dans le patrimoine fiduciaire, au profit du ou des bénéficiaires, selon les stipulations du contrat de fiducie.* »

La fiducie n'a été instituée en droit français que récemment, par la loi n° 2007-211 du 19 février 2007. Son régime a été précisé par l'ordonnance n° 2009-112 du 30 janvier 2009 portant diverses mesures relatives à la fiducie.

La fiducie se présente comme l'opération par laquelle une personne – le constituant – transfère des biens ou des droits à une autre personne – le fiduciaire – avec pour mission de les gérer dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires. Elle a ainsi consacré en droit français la notion de patrimoine d'affectation : les biens remis en fiducie forment un patrimoine autonome qui ne sera plus celui du constituant mais qui ne s'intégrera pas non plus à celui du fiduciaire.

L'ordonnance du 30 janvier 2009 a ouvert la qualité de fiduciaire aux avocats, étendu la fiducie aux personnes physiques et modifié les règles de la fiducie constituée à titre de garanties. L'article 138 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allégement des procédures, qui a ratifié cette ordonnance, a étendu ces règles aux fiducies sûretés constituées par des personnes morales.

Dans sa décision du 14 octobre 2009, le Conseil constitutionnel a constaté que l'article 16 de la loi déferée, qui avait une portée générale, était dépourvu de tout lien, même indirect, avec l'accès des PME au crédit. En conséquence, il l'a également déclaré contraire à la Constitution.

