

Commentaire

Décision n° 2013-369 QPC du 28 février 2014

Société Madag

(Droits de vote dans les sociétés cotées)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 décembre 2013 par la Cour de cassation (chambre commerciale, arrêt n° 1251 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société Madag et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des deux premiers alinéas de l'article L. 233-14 du code de commerce, dans leur version issue de la loi n° 2007-1774 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier.

Dans sa décision n° 2013-369 QPC du 28 février 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique des dispositions contestées

Le mécanisme de la déclaration de franchissement de seuil s'est développé à partir des années 1980, sous l'influence notamment du droit communautaire.

Cette obligation concerne l'ensemble des sociétés cotées, soit sur un marché réglementé, soit sur les marchés non réglementés (Alternext ou marché libre).

Le mécanisme, posé à l'article L. 233-7 du code de commerce, est simple : dès lors qu'une personne a pris une participation représentant plus de 5 %, 10 %, 15 %, 20 %, 30 %, 33,33 %, 50 %, 66,66 %, 90 % ou 95 % du capital ou des droits de vote d'une société, elle doit en informer la société ainsi que l'Autorité des marchés financiers (AMF)¹, laquelle porte cette information à la connaissance du public. En vertu de l'article L. 233-13 du même code, la société concernée doit à son tour informer ses associés de ces franchissements de seuil. La même information est due par celui qui franchit à la baisse ces seuils. En outre, en vertu du paragraphe III de l'article L. 233-7, les statuts de la société

¹ Pour les sociétés cotées sur un marché non réglementé, l'obligation d'information de l'AMF n'existe que si la personne qui gère ce marché d'instruments financiers en a fait la demande.

peuvent également prévoir des seuils de déclaration supplémentaire entre 0 et 5 %, sans que l'écart entre ces seuils puisse être inférieur à 0,5 %.

Pour éviter le contournement trop aisé de cette règle, la déclaration s'impose non seulement si l'actionnaire agit seul, mais également si le seuil est franchi par plusieurs actionnaires agissant de concert. Selon l'article L. 233-10 du même code : « *Sont considérées comme agissant de concert les personnes qui ont conclu un accord en vue d'acquérir, de céder ou d'exercer des droits de vote, pour mettre en œuvre une politique commune vis-à-vis de la société ou pour obtenir le contrôle de cette société* ».

Le délai de déclaration est strict. Selon l'article R. 233-1 du même code : « *l'information est adressée à la société au plus tard avant la clôture des négociations du quatrième jour de bourse suivant le jour du franchissement du seuil de participation* ».

Par ailleurs, pour le marché réglementé, en cas de franchissement de certains de ces seuils (ceux de 10 % et de 20 %), l'acquéreur est tenu de procéder à une déclaration d'intention, c'est-à-dire qu'il doit indiquer « *les objectifs qu'[il] a l'intention de poursuivre au cours des six mois à venir* » (paragraphe VII de l'art. L. 233-7) : continuer ou non à acheter des actions, demander des sièges au conseil d'administration, etc.

Cette réglementation vise à assurer la transparence – qui est un « pilier » des marchés financiers² – de l'actionnariat des sociétés cotées, ce qui répond à un double objectif : « *d'un côté, elle vise à protéger les actionnaires en les tenant informés des variations du capital et des droits de vote. Ainsi, ils peuvent savoir qui détient, ou envisage de détenir le contrôle de la société, et ils peuvent prendre des décisions d'investissement plus éclairées. Cette dimension était surtout présente à l'origine de la réglementation. D'un autre côté, la réglementation vise également à permettre aux dirigeants des sociétés cotées de mieux connaître les évolutions de leur actionnariat et d'anticiper ainsi une éventuelle offre publique d'acquisition hostile. Elle est donc aussi, dans une certaine mesure, un mécanisme d'alerte anti-OPA* »³.

Le non-respect de l'obligation de déclaration d'un franchissement de seuil emporte de vigoureuses conséquences pénales et civiles :

– en matière pénale, le paragraphe I de l'article L. 247-2 du code de commerce dispose : « *Est puni d'une amende de 18 000 euros le fait pour les présidents, les administrateurs, les membres du directoire, les gérants ou les directeurs*

² V. en ce sens, par exemple, A. Couret et H. Le Nabasque (dir.), *Droit financier*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2012, n° 54.

³ P.-H. Conac, *Rép. Dr. sociétés Dalloz*, v° *Franchissement de seuil*, 2013, n° 1.

généraux des personnes morales, ainsi que pour les personnes physiques de s'abstenir de remplir les obligations d'informations auxquelles cette personne est tenue, en application de l'article L. 233-7, du fait des participations qu'elle détient ».

Il s'agissait de la seule sanction introduite lorsqu'a été créée pour la première fois une obligation de déclaration des franchissements de seuils par la loi n° 85-705 du 12 juillet 1985 relative aux participations détenues dans les sociétés par actions⁴ ;

– en matière civile, en application de l'article L. 233-14 du code de commerce, le non respect de l'obligation de déclaration de franchissement de seuil emporte deux conséquences :

* Les deux premiers alinéas prévoient, de manière automatique, en cas d'absence de déclaration des franchissements de seuil à la hausse, la suspension, pendant les deux ans qui suivent la régularisation, du droit de vote de l'actionnaire défaillant, pour les seules actions qui dépassent le seuil dont le franchissement à la hausse n'a pas été déclaré.

Le bureau de l'assemblée générale doit, sur la base des informations dont il dispose, prendre, sous sa responsabilité et sans pouvoir d'appréciation, les mesures nécessaires à la privation des droits de vote, dès lors que le défaut de déclaration est avéré. Lorsque le franchissement de seuil concerne un seuil inférieur à 5 % dont les statuts de la société auraient imposé la déclaration, le paragraphe VI de l'article L. 233-7 dispose que l'application de la sanction peut, si les statuts de la société le prévoient, être subordonnée à la demande d'un ou de plusieurs actionnaires détenant une fraction du capital ou des droits de vote au moins égale à la plus petite fraction du capital dont la détention doit être déclarée.

Cette suspension automatique a été créée par la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne. La suspension des droits de vote ne durait alors que trois mois. Ce délai a été porté à deux ans par la loi n° 89-531 du 2 août 1989 relative à la sécurité et à la transparence du marché financier.

La présente QPC porte sur ces alinéas, dans leur version issue de la loi n° 2007-1774 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier. Ils ont depuis été modifiés à la marge à trois reprises⁵.

⁴ À l'origine, seuls les trois seuils de 10 %, 33,33 % et 50 % étaient concernés.

⁵ Par l'ordonnance n° 2009-15 du 8 janvier 2009 relative aux instruments financiers, l'ordonnance n° 2009-105 du 30 janvier 2009 relative aux rachats d'actions, aux déclarations de franchissement de seuils et aux

* Le quatrième alinéa du même article L. 233-14,, qui résulte de la loi précitée du 2 août 1989, applicable à l'absence de déclaration d'un franchissement de seuil tant à la hausse qu'à la baisse ainsi qu'à l'absence de déclaration d'intention, prévoit que le président de la société, un actionnaire ou l'AMF peut demander au tribunal de commerce qu'il suspende, pour une durée de cinq ans maximum, tout ou partie des droits de vote de l'actionnaire défaillant ;

– en matière administrative, une sanction pécuniaire peut être prononcée par l'AMF pour les sociétés cotées sur un marché réglementé.

B. – Origine de la QPC et question posée

La société de droit suisse Madag est actionnaire, depuis 2007, de la société Acadomia Groupe, devenue Domia Group, qui est cotée sur le marché libre Euronext depuis avril 2000.

Au cours de l'assemblée générale du 29 février 2008, le bureau a décidé de priver la société Madag de ses droits de vote, en raison de la non-déclaration du franchissement de seuils de participation, en application des deux premiers alinéas de l'article L. 233-14 du code de commerce.

La société Madag a alors assigné la société Acadomia Groupe devant le tribunal de commerce de Paris pour obtenir notamment l'annulation de cette décision. Le 18 janvier 2010, le tribunal a débouté la société Madag de cette demande.

La société Madag a interjeté appel de cette décision. À cette occasion, elle a soulevé une QPC portant sur les deux premiers alinéas de l'article L. 233-14, que la Cour d'appel de Paris a refusé de transmettre à la Cour de cassation par un arrêt du 28 février 2012, au motif, d'une part, que la restriction du droit de vote « *qui tend à la sécurité et à la transparence des marchés boursiers, est justifiée par un motif d'intérêt général sans qu'on puisse y voir une atteinte disproportionnée au droit de propriété au regard de l'objectif poursuivi* », et d'autre part que « *la privation des droits de vote qui tend à rétablir le respect des principes de loyauté et de transparence sur les marchés est une sanction qui n'a pas le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ». Par un arrêt du 29 janvier 2013, elle a sur le fond débouté la société Madag.

Celle-ci a formé un pourvoi en cassation, à l'occasion duquel elle a posé une nouvelle QPC. Par son arrêt du 17 décembre 2013, la chambre commerciale de

la Cour de cassation a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel, au motif « *qu'il ne peut être exclu que la privation des droits de vote attachés aux actions excédant la fraction qui n'a pas été régulièrement déclarée pour toute assemblée d'actionnaires qui se tiendrait jusqu'à l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date de régularisation de la notification soit regardée comme une sanction ayant le caractère d'une punition et que, eu égard à son caractère automatique, elle apparaisse incompatible avec les exigences découlant du principe de nécessité des peines, lequel implique qu'une sanction ayant ce caractère ne puisse être appliquée que si l'autorité compétente la prononce expressément en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Deux griefs étaient soulevés par la société requérante : l'atteinte au principe de nécessité et d'individualisation des peines (A) et l'atteinte au droit de propriété (B). Ces deux griefs sont exclusifs l'un de l'autre. Si la mesure critiquée est regardée comme une peine, la norme de contrôle est le principe de nécessité des peines (article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789). Dans le cas contraire, l'atteinte portée au droit de vote des actionnaires doit être contrôlée au regard des exigences constitutionnelles qui protègent le droit de propriété (articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789)⁶.

A. – Le principe de nécessité et d'individualisation des peines

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Dans sa décision du 30 décembre 1982, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe de non-rétroactivité « *ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire* »⁷.

Dans une décision du 17 janvier 1989, il a confirmé que les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition : « *l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que "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"* ; [...] *il résulte de ces dispositions, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la*

⁶ Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente de biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 4.

⁷ Décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, *Loi de finances rectificative pour 1982*, cons. 33.

République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense ; [...] ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire »⁸.

Plutôt que de poser des critères de définition *a priori* de la sanction ayant le caractère d'une punition, le Conseil constitutionnel préfère utiliser la méthode du faisceau d'indices. Parmi ces indices, la finalité répressive est indispensable et la mesure doit tendre à empêcher la réitération des agissements qu'elle réprime. Ainsi, toute mesure qui sanctionne le manquement à une obligation ou la violation d'une règle de droit ne revêt pas pour autant le caractère d'une punition.

Le Conseil constitutionnel a par exemple refusé de considérer comme une sanction ayant le caractère d'une punition :

– la **déchéance d'un juge de ses fonctions** : « *l'article L. 724-7 [du code de commerce] prévoit que, lorsque les incapacités visées par l'article L. 723-2 surviennent ou sont découvertes postérieurement à l'installation d'un juge du tribunal de commerce, il est déchu de plein droit de ses fonctions ; [...] ces dispositions, sans caractère répressif, ont pour objet d'assurer que les professionnels appelés à exercer les fonctions de juge au tribunal de commerce ou à élire ces juges présentent les garanties d'intégrité et de moralité indispensables à l'exercice de fonctions juridictionnelles ; [...] elles n'instituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition »⁹ ;*

– une **mesure d'interdiction professionnelle** (l'incapacité et l'interdiction d'exploiter un débit de boissons pour des personnes ayant fait l'objet de certaines sanctions pénales) : « *parmi les conditions exigées pour l'exploitation d'un débit de boissons, les articles L. 3336-2 et L. 3336-3 du code de la santé publique instituent une incapacité et une interdiction professionnelles ; [...] cette interdiction et cette incapacité sont applicables à toute personne condamnée pour un crime ou pour le délit de proxénétisme ou un délit assimilé, ainsi qu'à toute personne condamnée à une peine d'au moins un mois d'emprisonnement pour certains délits ; [...] ces dispositions ont pour objet*

⁸ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 34 à 36.

⁹ Décision n° 2011-114 QPC du 1^{er} avril 2011, *Didier P. (Déchéance de plein droit des juges consulaires)*, cons. 5.

d'empêcher que l'exploitation d'un débit de boissons soit confiée à des personnes qui ne présentent pas les garanties de moralité suffisantes requises pour exercer cette profession ; [...] elles n'instituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition »¹⁰ ;

– une **mesure d'inéligibilité à des élections professionnelles** : *« l'inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils, prévue par le deuxième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945 susvisée est attachée de plein droit au prononcé d'une peine d'interdiction ou de destitution ; [...] toutefois, cette inéligibilité tend non pas à assurer une répression supplémentaire des professionnels ayant fait l'objet de sanctions disciplinaires mais, d'une part, à tirer les conséquences de la perte du titre d'officier public ou d'officier ministériel et, d'autre part, à garantir l'intégrité et la moralité des professionnels siégeant dans les organes représentatifs de la profession en excluant ceux qui ont fait l'objet des condamnations disciplinaires les plus sévères ; [...] par suite, l'inéligibilité prévue par le deuxième alinéa ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition »¹¹ ;*

– une **cotisation de 2 % des rémunérations** versées par les employeurs lorsque ces employeurs n'ont pas procédé aux investissements prévus par l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation : *« pour développer l'effort de construction, les employeurs qui n'ont pas procédé ou insuffisamment procédé aux investissements prévus par l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation sont assujettis à une cotisation de 2 % des rémunérations versées par eux ; [...] le fait générateur de cette cotisation se situe à la date à laquelle expire le délai imparti pour procéder aux investissements prévus par la loi ; [...] celle-ci doit être acquittée, en application de l'article L. 313-4 du même code, de façon spontanée, en même temps que le dépôt de la déclaration relative à la participation à l'effort de construction, par les entreprises dans la mesure de l'insuffisance constatée ; [...] en application du même article, l'absence de paiement de cette cotisation est passible des sanctions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires ; [...] eu égard à ces caractéristiques, ladite cotisation ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 »¹² ;*

– la **surveillance et la rétention de sûreté** décidées en fonction de la dangerosité du condamné et appliquées après l'exécution de la peine¹³ ;

¹⁰ Décision n° 2011-132 QPC du 20 mai 2011, *M. Ion C. (Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons)*, cons. 6.

¹¹ Décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, *M. Éric M. (Discipline des notaires)*, cons. 4.

¹² Décision n° 2010-84 QPC, *SNC Eiffage Construction Val de Seine (Cotisation « 1 % logement »)*, cons. 4.

¹³ Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*.

– la **suspension du conseil d'administration d'un organisme** agréé pour la collecte du « 1 % logement » et l'habilitation du ministre à charger l'ANPEEC de prendre les mesures conservatoires qui s'imposent. Ces dispositions « *ont pour objet de permettre qu'il soit mis fin, dans le cadre d'un pouvoir de substitution, aux manquements, par un tel organisme, à ses obligations légales ou réglementaires* » et « *n'ont pas de finalité répressive* »¹⁴ ;

– la **mise en demeure de respecter leurs obligations** envoyée par le CSA aux éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et aux opérateurs de réseaux satellitaires¹⁵.

Ainsi, une mesure sans finalité répressive n'est pas une sanction ayant le caractère d'une punition, et les mesures ayant uniquement pour objet de prévenir ou de faire cesser un trouble à l'ordre public ou une violation de la loi ne présentent pas ce caractère répressif (interdictions d'exercice, inéligibilités, rétention de sûreté).

Inversement, la **révocation d'un maire** est une sanction ayant le caractère d'une punition car elle se caractérise par son aspect répressif : « *les dispositions contestées ont pour objet de réprimer les manquements graves et répétés aux obligations qui s'attachent aux fonctions de maire et de mettre ainsi fin à des comportements dont la particulière gravité est avérée ; [...] dans ces conditions, si les dispositions contestées instituent une sanction ayant le caractère d'une punition, l'absence de référence expresse aux obligations auxquelles les maires sont soumis en raison de leurs fonctions ne méconnaît pas le principe de la légalité des délits* »¹⁶. De même, une mesure de privation définitive du droit de vote est une sanction ayant le caractère d'une punition¹⁷ tout comme une peine privative du droit de suffrage assortie de l'incapacité d'exercer une fonction publique élective pendant cinq ans¹⁸. Le Conseil a également jugé que les dispositions « *qui permettent de réprimer [les manquements aux obligations légales imposées aux organismes agréés pour la collecte du 1 % logement] d'une sanction pécuniaire et d'une interdiction d'exercer l'activité en cause pour une durée de dix ans, instituent des sanctions ayant le caractère d'une punition* »¹⁹.

¹⁴ Décision n° 2013-332 QPC du 12 juillet 2013, *Mme Agnès B. (Sanction des irrégularités commises par un organisme collecteur de fonds au titre du « 1 % logement »)*, cons. 6.

¹⁵ Décision n° 2013-359 QPC du 13 décembre 2013, *Société Sud Radio Services et autre (Mise en demeure par le Conseil supérieur de l'audiovisuel)*.

¹⁶ Décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, *M. Ahmed S. (Révocation des fonctions de maire)*.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, *M. Stéphane A. et autres (Article L. 7 du code électoral)*.

¹⁹ Décision n° 2013-332 QPC du 12 juillet 2013 précitée.

2. – L'application à l'espèce

Dans sa décision du 28 février 2014 commentée, le Conseil constitutionnel a considéré la mesure de suspension des droits de vote comme une règle de droit privé liée au bon fonctionnement de la société et non comme une mesure répressive. Les travaux parlementaires relatifs à la loi du 17 juin 1987 précitée confirmaient cette analyse. Selon le rapport présenté par M. Robert-André Vivien à l'Assemblée Nationale : « *De la sorte, les sociétés seront protégées contre les tentatives de prises de participation intervenant de manière subite, en violation des dispositions légales* »²⁰. De même, le rapporteur du projet de loi au Sénat, M. Jean Cluzel, expliquait : « *Si ces actions conservaient le droit de vote qui y est attaché, le manquement à l'obligation de déclaration pourrait déboucher sur une prise de contrôle à laquelle la société n'aurait pas été à même de réagir faute, justement, de déclaration* »²¹. Dans le même sens, le rapporteur de la commission des Lois saisie pour avis, M. Étienne Dailly considérait : « *Ce régime de sanction tend à permettre aux dirigeants de la société [...] de réunir une nouvelle assemblée d'actionnaires [...] où peuvent être soumises à leur appréciation de nouvelles délibérations* »²².

Ainsi, le Conseil constitutionnel a d'abord relevé que la suspension des droits s'inscrit dans le cadre de relations purement privées : elle est « *constatée par le bureau de l'assemblée générale de la société intéressée* », et non prononcée par un juge ou une autorité habilitée à exercer des prérogatives de puissance publique ; « *ses effets sont limités aux rapports entre les actionnaires et la société* », donc entre personnes privées. Le Conseil a également mis en avant la finalité de cette sanction : « *cette suspension, qui consiste à priver de certains de ses effets, pendant une durée limitée, une augmentation non déclarée de la participation d'un actionnaire, permet à la société, pendant ce délai, de tirer les conséquences de cette situation* ». Il en a déduit que « *cette privation temporaire des droits de vote ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition* » et a jugé inopérant le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 (cons. 7).

²⁰ M. Robert-André Vivien, *Rapport sur le projet de loi sur l'épargne*, Assemblée nationale, VIII^{ème} législature, n° 621 2 avril 1987.

²¹ M. Jean Cluzel, *Rapport sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, sur l'épargne*, Sénat, n° 212 (session ordinaire 1986-1987), 6 mai 1987.

²² M. Étienne Dailly, *Avis sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, sur l'épargne*, Sénat, n° 215 (session ordinaire 1986-1987), 6 mai 1987.

B. – Le droit de propriété

1. – La jurisprudence constitutionnelle

La jurisprudence relative au droit de propriété est abondante et constante. Dans son dernier état, le Conseil constitutionnel juge que « *la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de 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 " ; qu'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* »²³.

Il en résulte une distinction entre les mesures qui relèvent de l'article 17 de la Déclaration de 1789, lesquelles doivent être justifiées par une nécessité publique légalement constatée et doivent comporter une juste et préalable indemnité, et celles qui sont seulement soumises aux exigences résultant de l'article 2, qui exige la démonstration d'un motif d'intérêt général ainsi que du caractère proportionné de l'atteinte à l'objectif poursuivi.

Le juge constitutionnel refuse de voir comme une privation de propriété au sens de l'article 17, imposant une juste et préalable indemnité :

- la cession forcée de mitoyenneté d'un mur²⁴ ;
- l'accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics²⁵ ;
- les modalités de paiement forcé des créances qu'il s'agisse de la saisie immobilière²⁶ ou de l'attribution d'un bien au titre de la prestation compensatoire²⁷ ;
- l'extinction de servitudes non inscrites²⁸ ;

²³ Notamment décisions n^{os} 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 4 ; 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 4 ; 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, *Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint)*, cons. 3.

²⁴ Décision n^o 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*.

²⁵ Décision n^o 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, *Epoux L. et autres (Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics)*.

²⁶ Décision n^o 2011-206 QPC du 16 décembre 2011, *M. Noël C. (Saisie immobilière, montant de la mise à prix)*.

²⁷ Décision n^o 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*.

²⁸ Décision n^o 2011-193 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Jeannette R, épouse D. (Extinction des servitudes antérieures au 1^{er} janvier 1900 non inscrites au livre foncier)*.

- l’alignement sur la voie publique des terrains²⁹ ;
- la confiscation des marchandises saisies en douanes³⁰ ;
- la procédure de dessaisissement de certaines armes et munitions³¹ ;
- la réunion à l’actif des biens du conjoint³² ;
- le régime d’extinction des valeurs mobilières non inscrites en compte (titres anonyme) qui impliquait, d’abord, la suspension des droits attachés aux titres non inscrits et, ensuite, la vente des titres non inscrits³³.

Dans de tels cas, le juge constitutionnel s’assure que les atteintes portées au droit de propriété sont justifiées par un motif d’intérêt général et proportionnées à l’objectif poursuivi.

Saisi de la loi introduisant dans les conseils d’administration et de surveillance de certaines entreprises des administrateurs représentants des salariés et élus par ces derniers, le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision du 20 juillet 1983, que : « *les actionnaires des sociétés commerciales entrant dans le champ d’application de la loi présentement examinée conservent la propriété de leurs actions, qui ne sont frappées d’aucune indisponibilité, ainsi que le droit au partage des bénéfices sociaux et, éventuellement, les droits qui naîtraient pour eux de la liquidation de la société dont ils sont actionnaires ; que la restriction apportée à leur droit de vote ne concerne que la désignation de certains des dirigeants sociaux ; que, d’ailleurs, les règles du droit des sociétés relatives à la protection des actionnaires minoritaires contre les abus de majorité demeurent applicables ; qu’ainsi les dispositions des articles 5 et 6 de la loi présentement examinée relatives à la représentation des salariés dans les conseils d’administration ou de surveillance n’opèrent aucune privation de propriété qui tomberait sous le coup de l’article 17 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, qui n’implique nullement que les lois ne puissent restreindre l’exercice du droit de propriété sans une indemnisation corrélative* »³⁴.

²⁹ Décision n° 2011-201 QPC du 2 décembre 2011, *Consorts D. (Plan d’alignement)*.

³⁰ Décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012 précitée.

³¹ Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012 précitée.

³² Décision n° 2011-212 QPC du 20 janvier 2012 précitée.

³³ Décision n° 2011-215 QPC du 27 janvier 2012, *M. Régis J. (Régime des valeurs mobilières non inscrites en compte)*, cons. 5.

³⁴ Décision n° 83-162 DC du 20 juillet 1983, *Loi relative à la démocratisation du secteur public*, cons. 22.

2. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé son considérant de principe sur le droit de propriété (cons. 8), le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées poursuivaient un but d'intérêt général : « *faire obstacle aux prises de participation occultes dans les sociétés cotées afin de renforcer, d'une part, le respect des règles assurant la loyauté dans les relations entre la société et ses membres, ainsi qu'entre ses membres, et, d'autre part, la transparence des marchés* » (cons. 9).

Cette analyse peut également se prévaloir des travaux parlementaires relatifs à la loi du 17 juin 1987. Le rapporteur de la commission des Finances du Sénat expliquait que le but « *est de permettre aux sociétés de répondre plus facilement à des tentatives de prise de contrôle inamicales* »³⁵.

La directive n° 2004/109/CE sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé va dans le même sens : « *La divulgation d'informations exactes, complètes et fournies aux moments adéquats sur les émetteurs de valeurs mobilières est garante d'une confiance durable des investisseurs et permet d'apprécier en connaissance de cause les résultats économiques et les actifs de ces émetteurs, ce qui renforce à la fois la protection des investisseurs et l'efficacité du marché* »³⁶.

Le Conseil a ensuite examiné la portée de l'atteinte au droit de propriété qui résulte des dispositions contestées. L'actionnaire est certes privé de ses droits de vote aux assemblées générales de la société. L'une des prérogatives extra-patrimoniales inhérentes à la qualité d'associé est donc touchée. Cependant, cette atteinte est doublement limitée : d'une part, elle ne concerne que la fraction des actions dépassant le seuil non déclarée ; d'autre part, la privation des droits de vote correspondant à cette fraction cesse deux ans après la régularisation par l'actionnaire de sa déclaration. De surcroît, les droits patrimoniaux de l'actionnaire ne sont pas concernés : il « *demeure seul propriétaire* » des actions ; il conserve son droit au partage des bénéfices sociaux, en particulier le droit de toucher les dividendes ; il peut toujours céder ses actions, étant entendu que le cessionnaire n'est pas affecté par la suspension temporaire des droits de vote³⁷. Enfin une garantie existe : « *l'actionnaire dispose d'un recours juridictionnel pour contester la décision le privant de ses droits de vote* » (cons. 10).

³⁵ M. Jean Cluzel, Rapport précité.

³⁶ Directive n° 2004/109/CE du 15 décembre 2004, cons. 1 ; v. aussi le considérant 18.

³⁷ Si la question était naguère débattue, l'ordonnance n° 2009-105 du 30 janvier 2009 relative aux rachats d'actions, aux déclarations de franchissement de seuils et aux déclarations d'intentions est venue lever tout doute en précisant que la sanction est relative à « *l'actionnaire* ».

Le Conseil en a déduit que, d'une part, « *les atteintes au droit de propriété qui peuvent résulter de l'application des dispositions contestées n'entraînent pas de privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789* », et que, d'autre part, « *l'atteinte à l'exercice du droit de propriété de l'actionnaire qui résulte des dispositions contestées ne revêt pas un caractère disproportionné au regard du but poursuivi* ». Il a donc écarté les griefs tirés d'une atteinte au droit de propriété (cons. 11).

En définitive, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les deux premiers alinéas de l'article L. 233-14 du code de commerce, dans leur version issue de la loi n° 2007-1774 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier.