



# **Décision n° 2017 - 752 QPC**

## **Loi pour la confiance dans la vie politique**

### **Dossier documentaire**

Source : services du Conseil constitutionnel © 2017

#### **Sommaire**

<b>I. Sur la procédure d'adoption de la loi.....</b>	<b>5</b>
<b>II. Sur le grief de la séparation des pouvoirs.....</b>	<b>9</b>
<b>III. Sur la peine obligatoire d'inéligibilité.....</b>	<b>21</b>
<b>IV. Sur les situations légalement acquises.....</b>	<b>33</b>
<b>V. Sur les ordonnances .....</b>	<b>36</b>
<b>VI. Sur la place de certaines dispositions dans la loi .....</b>	<b>40</b>

# Table des matières

<b>I. Sur la procédure d'adoption de la loi.....</b>	<b>5</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>5</b>
<b>Constitution du 4 octobre 1958.....</b>	<b>5</b>
- Article 27 .....	5
- Article 45 .....	5
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>5</b>
- Décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987 - Loi portant diverses mesures d'ordre social .....	5
<b>II. Sur le grief de la séparation des pouvoirs.....</b>	<b>9</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>9</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....</b>	<b>9</b>
- Article 16 .....	9
<b>2. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>9</b>
- Article 3 .....	9
- Article 8. ....	9
- Article 13 .....	9
- Article 25 .....	10
- Article 26 .....	10
- Article 27 .....	10
- Article 44 .....	10
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>11</b>
- Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 - Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.....	11
- Décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011 - Syndicat des fonctionnaires du Sénat (Actes internes des Assemblées parlementaires).....	12
- Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012 - Loi de finances rectificative pour 2012 (II).....	13
- Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013 - Loi organique relative à la transparence de la vie publique .....	13
- Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013 - Loi relative à la transparence de la vie publique ....	15
- Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 - Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale.....	16
- Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 - Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace .....	17
- 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 .....	18
<b>III. Sur la peine obligatoire d'inéligibilité.....</b>	<b>21</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>21</b>
<b>Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....</b>	<b>21</b>
- Article 8 .....	21
- Article 11 .....	21
<b>B. Autre norme.....</b>	<b>21</b>
<b>Code pénal .....</b>	<b>21</b>
- Article 132-21 .....	21
<b>C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>21</b>
<b>1. Sur le principe de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines .....</b>	<b>21</b>
- Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 - M. Stéphane A. et autres (Article L. 7 du code électoral).....	21

- Décision n° 2012-278 QPC du 5 octobre 2012 - Mme Élisabeth B. (Condition de bonne moralité pour devenir magistrat).....	22
- Décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015 - M. Abdullah N. (Peine complémentaire obligatoire de fermeture de débit de boissons).....	23
- 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 .....	23
<b>2. Sur le contrôle des inéligibilités.....</b>	<b>24</b>
- Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 - Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales .....	24
- Décision n° 99-420 DC du 16 décembre 1999, Loi organique relative à l'inéligibilité du Médiateur des enfants .....	24
- Décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011 - Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs .....	24
- Décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012 - M. Pierre G. (Inéligibilités au mandat de conseiller général).....	25
- Décision n° 2013-326 QPC du 5 juillet 2013 - M. Jean-Louis M. (Inéligibilités au mandat de conseiller municipal) .....	25
- Décision n° 2014-4909 SEN du 23 janvier 2015 - Yonne .....	25
<b>3. Sur la notion de personnalité.....</b>	<b>26</b>
- Décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007 - Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.....	26
<b>4. Sur la liberté d'expression .....</b>	<b>28</b>
- Décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2016 - M. Vincent R. (Délit de contestation de l'existence de certains crimes contre l'humanité) .....	28
- Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017 - M. David P. (Délit de consultation habituelle de sites internet terroristes).....	29
- Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 - Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté .....	30
- Décision n° 2017-747 DC du 16 mars 2017 - Loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse.....	31
<b>IV. Sur les situations légalement acquises.....</b>	<b>33</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>33</b>
<b>Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....</b>	<b>33</b>
- Article 4 .....	33
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>33</b>
- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001 - Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles .....	33
- Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 - Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques .....	34
<b>V. Sur les ordonnances .....</b>	<b>36</b>
<b>A. Norme de référence .....</b>	<b>36</b>
<b>Constitution du 4 octobre 1958.....</b>	<b>36</b>
- Article 38. ....	36
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>36</b>
- Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982, Loi d'orientation autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social.....	36
- Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes .....	36
- Décision n° 2004-510 DC du 10 janvier 2005 - Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance.....	37
- Décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, Loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.....	37
- Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.....	37

- Décision n° 2014-700 DC du 31 juillet 2014, Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.....37
- Décision n° 2014-704 DC du 11 décembre 2014, Loi relative à la désignation des conseillers prud'hommes.....38
- Décision n° 2015-710 DC du 12 février 2015, Loi relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.....38
- Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, Loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle 38
- Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté .....39

**VI. Sur la place de certaines dispositions dans la loi ..... 40**

**A. Normes de référence..... 40**

**Constitution du 4 octobre 1958..... 40**

- Article 44 .....40
- Article 45 .....40

**B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le lien de certaines dispositions avec le projet de loi initial (règle dite des cavaliers législatifs) ..... 40**

- Décision n° 2011-640 DC du 4 août 2011 - Loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires 40
- Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques .....41
- Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 - Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté .....42

# I. Sur la procédure d'adoption de la loi

## A. Normes de référence

### Constitution du 4 octobre 1958

#### - Article 27

Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

#### - Article 45

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

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

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

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

## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

#### - Décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987 - Loi portant diverses mesures d'ordre social

1. Considérant que la conformité à la Constitution de la loi portant diverses mesures d'ordre social est contestée en raison des conditions de son adoption par l'Assemblée nationale, qui seraient contraires à l'article 27 de la Constitution, de l'insertion par voie d'amendement des dispositions relatives à l'aménagement du temps de travail et du contenu de certains de ses articles ;

- SUR LA PROCEDURE D'ADOPTION DE L'ENSEMBLE DE LA LOI :

2. Considérant que les députés auteurs de l'une des saisines soutiennent que la loi portant diverses mesures d'ordre social a été adoptée dans des conditions irrégulières ; qu'en effet, lors du scrutin public intervenu le 20 décembre 1986 sur l'ensemble de la loi complétée par l'amendement n° 1, les députés présents ont, à l'exception de ceux du groupe socialiste, voté pour leurs collègues absents selon des modalités contraires aux règles constitutionnelles tenant, d'une part, à ce qu'ils ne disposaient pas d'une délégation de vote conforme aux prescriptions de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, et, d'autre part, à ce que chacun d'entre eux a voté pour plus d'un collègue absent, contrairement aux prescriptions du troisième alinéa, in fine, de l'article 27 de la Constitution ;

3. Considérant que, selon le deuxième alinéa de l'article 27 de la Constitution "le droit de vote des membres du Parlement est personnel" ; qu'aux termes du troisième alinéa du même article "la loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat" ;

4. Considérant que pour l'application de ces dispositions, la circonstance que, dans le cadre d'un scrutin public, le nombre de suffrages favorables à l'adoption d'un texte soit supérieur au nombre de députés effectivement présents au point de donner à penser que les délégations de vote utilisées, tant par leur nombre que par les justifications apportées, excèdent les limites prévues par l'article 27 précité, ne saurait entacher de nullité la procédure d'adoption de ce texte que s'il est établi, d'une part, qu'un ou des députés ont été portés comme ayant émis un vote contraire à leur opinion et, d'autre part, que, sans la prise en compte de ce ou ces votes, la majorité requise n'aurait pu être atteinte ;

5. Considérant que, quelles que soient les conditions dans lesquelles il a été procédé par l'Assemblée nationale, au cours de sa séance du 20 décembre 1986, à un vote au scrutin public sur l'ensemble de la loi présentement déferée, il n'est pas établi, ni même allégué, qu'un des députés qui figurent au procès-verbal de séance au nombre de ceux ayant émis un vote favorable, ne se serait pas prononcé dans ce sens ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance des deuxième et troisième alinéas de l'article 27 de la Constitution doit être écarté ;

#### - SUR LA PROCEDURE D'ADOPTION DE L'ARTICLE 39 :

6. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que l'article 39 de la loi a été adopté dans des conditions non conformes à la Constitution ; qu'ils font valoir que cet article a été introduit par voie d'amendement lors de l'examen par les assemblées du texte adopté par la commission mixte paritaire alors qu'il est sans lien direct avec ce texte ; qu'au surplus, cet amendement s'est substitué en fait à l'ensemble d'un projet de loi dont le Gouvernement avait annoncé l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres pour le 22 décembre 1986 ;

7. Considérant que l'article 39 de la Constitution dispose, dans son premier alinéa, que "l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement" ; que le premier alinéa de l'article 44 énonce que "les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement" ; que, selon le premier alinéa de l'article 45, "tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique" ; qu'en vertu des deuxième et troisième alinéas du même article : "Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.- Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement" ;

8. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'adoption par la commission mixte paritaire d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion ne fait pas obstacle à ce que le Gouvernement, en soumettant pour approbation aux deux assemblées le texte élaboré par la commission mixte, modifie ou complète celui-ci par les amendements de son choix, au besoin prenant la forme d'articles additionnels ; que toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1, et 44, alinéa 1, de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ;

9. Considérant que l'amendement qui est à l'origine de l'article 39 de la loi reprend l'intégralité des dispositions d'un texte établi par le Gouvernement sur le fondement de l'article 2 (4°) de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986, qui l'autorisait à prendre par ordonnances les mesures nécessaires au développement de l'emploi et, à cette fin, à "apporter aux dispositions du code du travail relatives à la durée du travail et à l'aménagement du temps de travail les modifications permettant, compte tenu des négociations entre les partenaires sociaux, d'adapter les conditions de fonctionnement des entreprises aux variations de leur niveau d'activité et aux conditions économiques générales" ;

10. Considérant qu'à cet effet, les dispositions incluses dans l'article 39 de la loi, sous la forme de vingt paragraphes qui modifient ou complètent de nombreux articles du code du travail, prévoient que la modulation des horaires de travail pourra être mise en place, non seulement par accord de branche étendu mais également par accord d'entreprise ou d'établissement ; qu'elles font disparaître le lien obligatoire existant antérieurement entre aménagement du temps de travail et réduction du temps de travail et laissent aux partenaires sociaux le soin de définir conventionnellement la nature et l'importance des contreparties au bénéfice des salariés ; qu'elles précisent cependant que les accords d'entreprise relatifs à la modulation ne pourront entrer en vigueur qu'à la condition, d'une part, de ne pas avoir fait l'objet d'une opposition des syndicats ayant recueilli plus de la moitié des voix des électeurs inscrits aux dernières élections professionnelles et, d'autre part, d'être conformes au cadre défini par la loi sous peine de sanctions pénales ; que le non respect de l'accord de modulation n'ouvre plus droit

à un repos compensateur de 50% ; qu'en revanche, des modifications sont apportées aux règles régissant la détermination des heures supplémentaires et leurs modalités de paiement ; qu'en ce qui concerne le repos dominical, les dispositions incluses dans l'article 39 ouvrent aux branches dans lesquelles un accord collectif étendu le prévoit, la possibilité d'organiser le travail en continu pour des raisons d'ordre économique et non plus seulement pour des raisons d'ordre technique ; qu'enfin, des aménagements particuliers sont apportés aux dispositions du code du travail relatives au travail de nuit des femmes ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'à raison tant de leur ampleur que de leur importance, les dispositions qui sont à l'origine de l'article 39 excèdent les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ; que, dès lors, elles ne pouvaient être introduites dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, par voie d'amendement, sans que soit méconnue la distinction établie entre les projets et propositions de loi visés à l'article 39 de la Constitution et les amendements dont ces derniers peuvent faire l'objet en vertu de l'article 44, alinéa 1 ; qu'il y a lieu, en conséquence, pour le Conseil constitutionnel de décider que l'article 39 de la loi déférée a été adopté selon une procédure irrégulière ;

- SUR L'ARTICLE 4 :

12. Considérant que l'article 4 de la loi a pour objet d'introduire une condition de durée minimale de résidence sur le territoire français, dans des conditions fixées par décret, pour l'attribution de l'allocation spéciale prévue par les articles L. 814-1 et suivants du code de la sécurité sociale, de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité régie par les articles L. 815-1 et suivants de ce code et de l'allocation aux adultes handicapés visée par les articles L. 821-1 et suivants du code précité ;

13. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que l'article 4 est contraire aux dispositions de l'article 2 de la Constitution aux termes desquelles "la France ... assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion" ; qu'en effet, il introduit une discrimination entre Français en fonction de la durée de leur résidence en France, au détriment des Français ayant résidé à l'étranger, qui, lors de leur retour sur le territoire national, ne pourront immédiatement bénéficier des prestations sociales visées par cet article ; qu'en outre, les sénateurs auteurs de l'une des saisines estiment qu'il est porté atteinte au principe de territorialité de la législation sociale ;

14. Considérant que le principe de territorialité en matière de prestations sociales n'a pas valeur constitutionnelle ;

15. Considérant que la fixation d'une condition de résidence pour l'octroi de prestations sociales n'emporte pas par elle-même une discrimination de la nature de celles qui sont prohibées par l'article 2 de la Constitution ; qu'elle n'est pas davantage contraire au principe d'égalité des citoyens devant la loi proclamé par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ;

16. Considérant toutefois, qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, la Nation "garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence" ;

17. Considérant qu'il incombe, tant au législateur qu'au Gouvernement, conformément à leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes proclamés par le onzième alinéa du Préambule, les modalités de leur mise en oeuvre ; qu'il suit de là qu'il appartient au pouvoir réglementaire, dans chacun des cas prévus à l'article 4 de la loi, de fixer la durée de la condition de résidence de façon à ne pas aboutir à mettre en cause les dispositions précitées du Préambule et en tenant compte à cet effet des diverses prestations d'assistance dont sont susceptibles de bénéficier les intéressés ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

18. Considérant que sous les réserves ci-dessus énoncées l'article 4 de la loi n'est pas contraire à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 23 :

19. Considérant que l'article 23 de la loi déférée insère dans la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière les articles 25-1 à 25-6 qui ont pour objet d'autoriser les praticiens statutaires exerçant à temps plein dans les établissements d'hospitalisation publics à exercer également dans ces établissements une activité libérale, dans les conditions qu'il définit ;

20. Considérant que les députés auteurs de l'une des saisines font grief aux dispositions de l'article 23 de méconnaître le principe d'égalité, d'une part, en ce que l'exercice d'une activité libérale bénéficiera par priorité aux chefs de service, et d'autre part, en ce que certains praticiens auront, en pratique, moins de possibilités que d'autres d'utiliser la faculté ouverte par la loi, en raison de l'interdépendance des disciplines qui conduira à ce que le refus de certains praticiens d'exercer à titre libéral rende impossible à ceux de leurs collègues dont l'activité dépend d'eux, de bénéficier effectivement des dispositions de l'article 23 ;

21. Considérant que la portée de cette argumentation doit être appréciée au regard de l'objet de l'ensemble des dispositions de la loi qui régissent l'exercice d'une activité à titre libéral dans les établissements d'hospitalisation publics ;

22. Considérant que, dès lors que l'intérêt du service public n'y fait pas obstacle, la loi autorise les médecins à demander au représentant de l'État dans le département l'autorisation d'exercer une activité libérale dans un établissement public d'hospitalisation ; que cette activité ne peut s'exercer que dans un cadre contractuel liant le médecin à l'établissement hospitalier et au sein de l'établissement dans lequel le praticien a été nommé et à condition qu'il exerce personnellement et à titre principal une activité de même nature dans le secteur hospitalier public et qu'aucun lit ni aucune installation médico-technique ne soit réservé à l'exercice de l'activité libérale ; que cette activité ne peut, en aucun cas, dépasser le cinquième de la durée de service hebdomadaire à laquelle sont astreints les praticiens ; que les modalités d'exercice de l'activité libérale sont placées sous le contrôle tant d'une commission de l'activité libérale instituée dans chaque établissement que du représentant de l'État dans le département ; que, selon l'article 25-3 inséré dans la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970, "l'activité libérale donne lieu au versement à l'établissement par le praticien d'une redevance dans des conditions déterminées par décret" ; qu'enfin, aux termes de l'article 16-III de la loi déferée, qui complète à cet effet l'article L. 685 du code de la santé publique, des modalités différentes peuvent être prévues en ce qui concerne la protection sociale des praticiens hospitaliers, selon qu'ils concluent ou non un contrat d'activité libérale ;

23. Considérant que ces dispositions ouvrent à l'ensemble des praticiens qui satisfont aux conditions posées par la loi un droit identique à demander la conclusion d'un contrat d'activité libérale, dès lors que l'intérêt du service public n'y fait pas obstacle ; qu'il n'y a donc pas atteinte à l'égalité des citoyens devant la loi ; que le régime dérogatoire aux règles d'organisation et de fonctionnement des services publics institué par la loi, n'entraîne pas davantage de méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques, dans la mesure où les praticiens exerçant à titre libéral seront tenus de verser à l'établissement d'hospitalisation une redevance pour service rendu qui devra correspondre, non seulement à l'utilisation des installations techniques ou des locaux mis à disposition, mais aussi aux dépenses de personnel exposées par l'établissement ; qu'au demeurant, ceux des praticiens qui n'auront pas passé de contrat d'activité libérale bénéficieront d'une protection sociale accrue, conformément à l'article 16-III de la loi présentement examinée ;

24. Considérant que les dispositions relatives à l'exercice d'une activité libérale dans les établissements d'hospitalisation publics ne sont pas, compte tenu des conditions posées par la loi, contraires à la Constitution ;

- SUR LE PARAGRAPHE XIV DE L'ARTICLE 39 :

25. Considérant que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'article 39 de la loi a été adopté selon une procédure irrégulière ; que, dès lors, il n'y a pas lieu pour le Conseil constitutionnel d'examiner le moyen invoqué par les sénateurs auteurs de l'une des saisines et qui est tiré de ce que le paragraphe XIV de l'article 39 de la loi, qui apporte des aménagements aux dispositions du code du travail relatives au travail de nuit des femmes, serait contraire à une convention internationale ;

- SUR L'ENSEMBLE DE LA LOI :

26. Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ;



## II. Sur le grief de la séparation des pouvoirs

### A. Normes de référence

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

- **Article 16**

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

#### 2. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 3**

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

- **Article 8.**

Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

- **Article 13**

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.

- **Article 25**

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.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

- **Article 26**

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus.

- **Article 27**

Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

- **Article 44**

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

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

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

## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

### - Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 - Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

- SUR LES DISPOSITIONS RELEVANT DE L'ARTICLE 44 DE LA CONSTITUTION :

30. Considérant que le chapitre III de la loi organique, qui comprend les articles 13 à 19, est relatif à l'exercice du droit d'amendement prévu par l'article 44 de la Constitution ;

31. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : " Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique " ;

32. Considérant qu'il appartient à la loi organique de déterminer le cadre dans lequel les règlements des assemblées doivent fixer les conditions d'exercice du droit d'amendement du Gouvernement et des membres du Parlement dans le respect de l'ensemble des droits dont ils disposent au cours de la procédure d'examen par le Parlement des projets et propositions de loi ;

. En ce qui concerne l'article 13 de la loi organique :

33. Considérant que l'article 13 détermine les conditions de présentation des amendements, les délais de leur recevabilité et les modalités de leur examen et de leur vote ; qu'en particulier, son dernier alinéa dispose : " Les règlements des assemblées déterminent les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus, à leur demande, à l'occasion de l'examen d'un texte en commission " ;

34. Considérant que, d'une part, en vertu de l'article 42 de la Constitution, " la discussion des projets et propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission " et, d'autre part, en application de l'article 44, le droit d'amendement du Gouvernement s'exerce tant en séance qu'en commission ;

35. Considérant, en outre, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 31 de la Constitution : " Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent " ; que, d'après les articles 40 et 41, le Gouvernement peut s'opposer, dès l'examen en commission, à la recevabilité des propositions et amendements lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique et lorsque ces propositions ou ces amendements ne sont pas du domaine de la loi ou sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38 ;

36. Considérant que ces dispositions constitutionnelles impliquent que le Gouvernement puisse participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance ; qu'il s'ensuit, d'une part, que les dispositions en vigueur des règlements des assemblées restreignant dans ces hypothèses le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions sont rendues caduques par l'effet de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle et, d'autre part, que le dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique qui limite le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions est contraire à la Constitution ;

37. Considérant que, pour le surplus, l'article 13 de la loi organique n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 14 de la loi organique :

38. Considérant que l'article 14 de la loi organique donne compétence aux règlements des assemblées pour " déterminer les modalités selon lesquelles les amendements du Gouvernement font l'objet d'une étude d'impact communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance " ;

39. Considérant, d'une part, que le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution n'a pas donné compétence à la loi organique pour fixer les conditions de présentation des amendements du Gouvernement sur les projets et propositions de loi soumis au Parlement ; que, d'autre part, si le premier alinéa de l'article 44 autorise les règlements des assemblées à fixer les conditions d'exercice du droit d'amendement reconnu au Gouvernement, cette compétence ne peut s'exercer que " dans le cadre déterminé par une loi organique " ; qu'il ressort de ses termes mêmes que l'article 14 de la loi organique s'est borné à renvoyer aux règlements des assemblées la faculté d'imposer au Gouvernement l'élaboration d'études d'impact sur ses amendements sans préciser le contenu de celles-ci ni les conséquences d'un manquement à cette obligation ; que, par suite, le législateur a méconnu l'étendue de la compétence que lui a attribuée l'article 44 de la Constitution ; qu'il suit de là que l'article 14 doit être déclaré contraire à la Constitution ; que, par voie de conséquence, les mots figurant à l'article 20 : " les articles 14 et 15 " sont remplacés par les mots : " l'article 15 " ;

. En ce qui concerne les articles 17 à 19 de la loi organique :

40. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 17 de la loi organique : " Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion " ; qu'en prévoyant, à l'article 44 de la Constitution, que le droit d'amendement

s'exerce " en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées ", le constituant a entendu permettre que, dans le cadre de la procédure instituée par ces règlements impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, les amendements ne puissent être discutés que lors de l'examen du texte en commission ;

41. Considérant, en outre, que le second alinéa de l'article 17 dispose : " Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement " ; que l'article 18 de la loi organique fait obligation aux règlements des assemblées de garantir le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, " en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires " ; que son article 19 permet à ces règlements de fixer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle sur l'ensemble du texte ;

42. Considérant qu'il suit de là que les articles 17 à 19 de la loi organique n'ont pas apporté de limites inconstitutionnelles à l'exercice du droit d'expression et d'amendement des membres du Parlement ;

. En ce qui concerne les autres dispositions de la loi organique prises en application de l'article 44 de la Constitution :

43. Considérant que les articles 15 et 16 de la loi organique ne sont pas contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011 - Syndicat des fonctionnaires du Sénat (Actes internes des Assemblées parlementaires)**

1. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires : « L'État est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires.

« Les actions en responsabilité sont portées devant les juridictions compétentes pour en connaître.

« Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'État dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'État visées à l'article 34 de la Constitution. La juridiction administrative est également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics.

« Dans les instances ci-dessus visées, qui sont les seules susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire, l'État est représenté par le président de l'assemblée intéressée, qui peut déléguer cette compétence aux questeurs.

« La décision d'engager une procédure contentieuse est prise par le président de l'assemblée concernée, qui la représente dans ces instances. Le président peut déléguer cette compétence aux questeurs de l'assemblée qu'il préside. S'agissant du recouvrement des créances de toute nature, des modalités spécifiques peuvent être arrêtées par le bureau de chaque assemblée » ;

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

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que sont garantis par cette disposition tant le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif que la séparation des pouvoirs ;

4. Considérant que les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée permettent à tout agent des assemblées parlementaires de contester, devant la juridiction administrative, une décision individuelle prise par les instances des assemblées parlementaires qui lui fait grief ; qu'à cette occasion, l'agent intéressé peut à la fois contester, par la voie de l'exception, la légalité des actes statutaires sur le fondement desquels a été prise la décision lui faisant grief et engager une action en responsabilité contre l'État ; qu'à cette même occasion, une organisation syndicale a la possibilité d'intervenir devant la juridiction saisie ; que, par

suite, en ne permettant pas à une telle organisation de saisir directement la juridiction administrative d'un recours contre un acte statutaire pris par les instances d'une assemblée parlementaire, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas disproportionnée entre le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et le principe de séparation des pouvoirs garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789;

5. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

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

- SUR L'ARTICLE 40 :

79. Considérant qu'aux termes du paragraphe I de l'article 14 de la loi du 6 août 2002 susvisée : « Le Président de la République et les membres du Gouvernement reçoivent un traitement brut mensuel calculé par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'État classés dans la catégorie dite "hors échelle". Il est au plus égal au double de la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie.

« Ce traitement est complété par une indemnité de résidence égale à 3 % de son montant et par une indemnité de fonction égale à 25 % de la somme du traitement brut et de l'indemnité de résidence.

« Le traitement brut mensuel, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction du Président de la République et du Premier ministre sont égaux aux montants les plus élevés définis aux deux alinéas ci-dessus majorés de 50%.

« Le traitement brut mensuel et l'indemnité de résidence sont soumis aux cotisations sociales obligatoires et imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires.

« Les éléments de rémunération du Président de la République sont exclusifs de tout autre traitement, pension, prime ou indemnité, hormis celles à caractère familial » ;

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

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

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

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

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

- Quant à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique :

34. Considérant que le troisième alinéa du paragraphe I de l'article L.O. 135-2 du code électoral dispose que la Haute autorité peut, lors de la publication des déclarations de situation patrimoniale des députés assortir celles-ci « de toute appréciation. . . Qu'elle estime utile quant à leur exhaustivité, leur exactitude et leur sincérité, après avoir mis le député concerné à même de présenter ses observations » ;

35. Considérant que le paragraphe IV de l'article 1er insère après l'article L.O. 135-3 du code électoral les articles L.O. 135-4 à L.O. 135-6 ; que le premier alinéa de l'article L.O. 135-4 dispose que, lorsqu'une déclaration de situation patrimoniale ou une déclaration d'intérêts et d'activités est incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explications de la Haute autorité, celle-ci adresse au député une injonction tendant à ce que la déclaration complétée ou les explications demandées lui soient transmises sans délai ; qu'aux termes du paragraphe II de ce même article : « Le fait pour un député de ne pas déférer aux injonctions de la

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'injonction ou de la demande de communication est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende » ; que l'article L.O. 135-5 confie à la Haute autorité le soin d'apprécier la variation de la situation patrimoniale des députés telle qu'elle résulte de leurs déclarations, des observations qu'ils ont pu lui adresser ou des autres éléments dont elle dispose ; qu'il ressort des articles L.O. 135-5 et L.O. 135-6 qu'en cas de manquements aux obligations de déclaration prévues par l'article L.O. 135-1 ou de méconnaissance d'une injonction adressée en application de l'article L. O. 135-4, la Haute autorité saisit le Bureau de l'Assemblée nationale et transmet le dossier au parquet ; qu'elle transmet également le dossier au parquet lorsque la variation de la situation patrimoniale n'est pas justifiée ;

36. Considérant que ces dispositions sont également applicables aux sénateurs en vertu de l'article L.O. 296 du code électoral ;

37. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il résulte en outre de ces dispositions qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes d'exercer un recours juridictionnel effectif ;

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

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

40. Considérant que ni la décision de la Haute autorité d'assortir la publication d'une déclaration de situation patrimoniale d'un député ou d'un sénateur de la publication de son appréciation quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de cette déclaration, ni la décision de cette autorité de faire injonction à un député ou un sénateur de compléter sa déclaration de situation patrimoniale ou de fournir des explications, ni sa décision de saisir le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat ou de transmettre le dossier au parquet ne constituent des sanctions ayant le caractère d'une punition ; qu'aucune des dispositions qui organisent les modalités selon lesquelles la Haute autorité prend ces décisions ou avis n'a pour effet d'inverser la charge de la preuve quant à l'existence des situations de fait dont ces décisions supposent le constat et à l'appréciation de ces situations au regard des règles de conflits d'intérêts et d'incompatibilité ; que ces dispositions n'ont pas davantage pour effet de restreindre le droit du député ou du sénateur intéressé de contester les décisions de cette autorité devant la juridiction compétente ;

41. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être déclarés contraires à la Constitution, à l'article 1er de la loi organique, les mots : « les enfants et les parents », figurant au 6° du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 du code électoral, le 8° du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 du même code, la référence « 8° », figurant au dernier alinéa du paragraphe III de l'article L.O. 135-1, et les mots : « ou d'un autre membre de sa famille » figurant aux troisième et huitième alinéas du paragraphe III de l'article L.O. 135-2 ; que, sous la réserve énoncée au considérant 39, l'article L.O. 135-4 doit être déclaré conforme à la Constitution ; que, le surplus de l'article 1er doit être déclaré conforme à la Constitution ;

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

. En ce qui concerne les griefs tirés de l'atteinte à la séparation des pouvoirs :

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

43. Considérant, en premier lieu, que, si le 1° du paragraphe I de l'article 20 dispose que la Haute autorité reçoit des députés et des sénateurs leurs déclarations de situation patrimoniale et leurs déclarations d'intérêts et d'activités, en assure la vérification, le contrôle et la publicité, ces dispositions se bornent à rappeler, dans le cadre de la présentation générale des compétences de cette autorité, les pouvoirs qui lui sont conférés par les articles L.O. 135-1 et L.O. 135-2 du code électoral tels qu'ils résultent de l'article 1er de la loi organique relative à la transparence de la vie publique adoptée définitivement par le Parlement le 17 septembre 2013 ; que, dans sa décision n° 2013-675 DC susvisée, le Conseil constitutionnel a examiné la conformité à la Constitution de ces deux articles ; que, dirigé contre les dispositions de la loi, le grief tiré de ce que les pouvoirs de la Haute autorité à l'égard des députés et des sénateurs méconnaîtraient la séparation des pouvoirs doit être écarté ;

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

45. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs ne fait obstacle ni à ce que la loi soumette les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat à l'obligation de déclarer à une autorité administrative indépendante leur situation patrimoniale ainsi que leurs intérêts publics et privés ni à ce que cette autorité contrôle l'exactitude et la sincérité de ces déclarations, se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts et porte à la connaissance du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat les éventuels manquements ; que, toutefois, les dispositions du 2° du paragraphe I de l'article 20 de la loi ne sauraient, sans méconnaître les exigences de la séparation des pouvoirs, autoriser la Haute autorité à adresser aux personnes visées au 5° du paragraphe I de l'article 11, lesquelles relèvent de la seule autorité du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, une injonction de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts ;

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

47. Considérant, en quatrième lieu, que le paragraphe II de l'article 19 de la loi fixe la composition de cette autorité administrative indépendante et les modalités de nomination de ses membres ; qu'ainsi, elle est composée, outre son président nommé par décret du Président de la République, de deux conseillers d'État, deux conseillers à la Cour de cassation, deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes et deux personnalités qualifiées ; que le paragraphe III de cet article 19 dispose que ses membres sont nommés pour une durée de six ans non renouvelable ; que le paragraphe IV fixe les incompatibilités et les obligations auxquelles sont soumis ses membres ; que le paragraphe V fixe les conditions dans lesquelles sont recrutées les personnes qui l'assistent dans l'exercice de ses missions ; que le paragraphe VI dispose notamment que le président de la Haute autorité est ordonnateur des crédits qui lui sont affectés ; que, par ces dispositions, sont instituées des garanties de nature à assurer l'indépendance et l'impartialité nécessaires pour que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique puisse exercer les missions qui lui sont confiées ;

48. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 45, les dispositions précitées ne méconnaissent pas la séparation des pouvoirs ;

(...)

. En ce qui concerne les exigences tirées des articles 8, 13, 20, 23, 34 et 72 de la Constitution :

58. Considérant, en premier lieu, que l'article 8 de la Constitution dispose que le Président de la République nomme les membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions ; que son article 23 dispose : « Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité

professionnelle » ; que le constituant n'a pas habilité le législateur à compléter le régime des incompatibilités des membres du Gouvernement ;

59. Considérant, en deuxième lieu, que l'article 20 de la Constitution prévoit que le Gouvernement dispose de l'administration et de la force armée ; que le troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution prévoit notamment que les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les recteurs des académies et les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres ;

60. Considérant, en troisième lieu, que le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose que, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement « par des conseils élus » ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe notamment les règles concernant : « les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales » ; que tout texte édictant une incompatibilité et qui a donc pour effet de porter une atteinte à l'exercice d'un mandat électif doit être strictement interprété ;

61. Considérant que la Haute autorité a vocation à contrôler les situations de conflit d'intérêts des membres du Gouvernement et des personnes mentionnées à l'article 11 en se fondant notamment sur la déclaration d'intérêts que ces personnes ont déposées ; qu'au nombre des éléments qui doivent être déclarés, figurent non seulement des activités exercées, des participations à des organes dirigeants ou d'autres fonctions qui existent à la date de la déclaration mais également des activités exercées ou des participations à des organes dirigeants au cours des cinq années précédentes ;

62. Considérant que les dispositions constitutionnelles précitées ne font obstacle ni à ce que la loi soumette les membres du Gouvernement et les personnes visées à l'article 11 à l'obligation de déclarer à une autorité administrative indépendante leurs intérêts publics et privés ni à ce que cette autorité contrôle l'exactitude et la sincérité de ces déclarations, se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts et porte les éventuels manquements à la connaissance de l'autorité compétente pour que, le cas échéant, celle-ci en tire les conséquences ; que, toutefois, les dispositions de l'article 10 et celles du 2° du paragraphe I de l'article 20 ne sauraient, sans méconnaître les principes constitutionnels précités, être interprétées comme habilitant la Haute autorité à instituer des règles d'incompatibilité qui ne sont pas prévues par la loi ; que la Haute autorité ne saurait davantage adresser et donc rendre publique une injonction tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflit d'intérêts que si la personne destinataire de cette injonction est en mesure de mettre fin à une telle situation sans démissionner de son mandat ou de ses fonctions ; que, sous ces réserves, l'article 10 et le 2° du paragraphe I de l'article 20 ne sont pas contraires à la Constitution ;

63. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles 7, 23 et 26, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarés conformes à la Constitution ; qu'il en va de même, sous les réserves énoncées aux considérants 45 et 62, des articles 20 et 10 ;

- **Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 - Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale**

**- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :**

2. Considérant qu'en raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier au regard tant de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour son application ; qu'entrent notamment dans cette dernière catégorie l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ainsi que les modifications qui lui ont été apportées ; que ces textes législatifs ne s'imposent à une assemblée parlementaire, lorsqu'elle modifie ou complète son règlement, qu'autant qu'ils sont conformes à la Constitution ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... » ; que ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ;

**- SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION ET AU FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :**

4. Considérant que les articles 1<sup>er</sup> à 18 de la résolution modifient les dispositions du titre I<sup>er</sup> du règlement relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée nationale ;



En ce qui concerne les articles 4 et 5 de la résolution :

5. Considérant que les articles 4 et 5 de la résolution modifient respectivement les articles 15 et 18 du règlement ; que l'article 15 du règlement est relatif aux pouvoirs des questeurs ; que son article 18 est relatif aux services de l'Assemblée nationale ;

6. Considérant qu'aux termes des dispositions insérées par l'article 4 de la résolution dans l'article 15 du règlement, dans un nouveau deuxième alinéa : « Les questeurs déterminent et mettent en œuvre les conditions du dialogue social et de la négociation d'un statut des collaborateurs parlementaires avec les organisations de ceux-ci. Ils rendent compte au Bureau de l'exercice de cette mission » ; qu'aux termes des dispositions insérées par l'article 5 de la résolution dans l'article 18 du règlement, dans un nouveau second alinéa : « Les députés peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs parlementaires, qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les seuls employeurs. Ils bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs. Ces collaborateurs bénéficient d'un statut, négocié avec les organisations de collaborateurs, dans des conditions fixées par les questeurs » ;

7. Considérant que l'article 4 de la résolution habilite les questeurs à déterminer et mettre en œuvre les conditions de la négociation d'un « statut » des collaborateurs parlementaires avec les organisations représentatives de ces derniers, qui sont liés par un contrat de droit privé aux députés qu'ils assistent ; que la dernière phrase insérée dans l'article 18 du règlement par l'article 5 de la résolution prévoit que ces collaborateurs bénéficient du statut mentionné ci-dessus ;

8. Considérant que ces dispositions, qui ne sont relatives ni à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée nationale, ni à la procédure législative, ni au contrôle de l'action du Gouvernement, ne sont pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans le règlement de l'Assemblée nationale ; que, par suite, l'article 4 et la dernière phrase insérée dans l'article 18 du règlement par l'article 5 de la résolution doivent être déclarés contraires à la Constitution ; que le surplus de l'article 5 n'est pas contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 - Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace**

– SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :

1. Considérant qu'en raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier au regard tant de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour son application ; qu'entrent notamment dans cette dernière catégorie l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ainsi que les modifications qui lui ont été apportées ; que ces textes législatifs ne s'imposent à une assemblée parlementaire, lorsqu'elle modifie ou complète son règlement, qu'autant qu'ils sont conformes à la Constitution ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... » ; que ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ;

(...)

– SUR L'ARTICLE 16 :

42. Considérant que l'article 16 de la résolution modifie les dispositions du chapitre XVII du règlement ; que le 1° de cet article modifie l'intitulé de ce chapitre ; que le 2° de cet article insère dans ce chapitre trois articles 99 *bis*, 99 *ter* et 99 *quater*, qui sont relatifs à la déontologie des sénateurs ;

43. Considérant que l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée dispose que : « Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre » ;

44. Considérant que l'article 99 *bis* du règlement prévoit que le comité de déontologie parlementaire assiste le Président et le Bureau du Sénat dans la prévention et le traitement des conflits d'intérêt des sénateurs ainsi que sur toute question d'éthique concernant les conditions d'exercice du mandat des sénateurs et le fonctionnement du Sénat ;

45. Considérant que l'article 99 *ter* du règlement détermine les sanctions disciplinaires applicables en cas de manquement des sénateurs à leurs obligations en matière de conflit d'intérêts, la liste de ces manquements, les

effets susceptibles de s'attacher au prononcé des sanctions et les conditions dans lesquelles celles-ci sont prononcées ; que l'alinéa 1 de l'article 99 *ter* énumère la liste des manquements des sénateurs à leurs obligations en matière de conflit d'intérêts susceptibles d'être sanctionnés et prévoit que ces manquements sont passibles de la censure ou de la censure avec exclusion temporaire ; que l'alinéa 2 de l'article 99 *ter* prévoit que, par dérogation à l'alinéa 2 de l'article 97, la censure avec exclusion temporaire peut emporter la privation pendant six mois au plus des deux tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction ; que l'alinéa 3 de l'article 99 *ter* prévoit que, par dérogation à l'article 96, les sanctions disciplinaires prononcées en vertu de son alinéa 1 sont prononcées et motivées par le Bureau, sur proposition du Président, en fonction de la gravité du manquement, après avoir entendu le sénateur ou un de ses collègues en son nom, et qu'elles sont rendues publiques ;

46. Considérant que l'article 99 *quater* prévoit que tout membre du Bureau ou du comité de déontologie parlementaire qui ne respecte pas la confidentialité des débats au sein du Bureau ou du comité de déontologie est passible de la censure ou de la censure avec exclusion temporaire dans les conditions prévues à l'article 99 *ter* ;

47. Considérant que les dispositions de l'article 16 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

- **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**

- 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.

## **III. Sur la peine obligatoire d'inéligibilité**

### **A. Normes de référence**

#### **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**

- **Article 8**

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

- **Article 11**

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

### **B. Autre norme**

#### **Code pénal**

**Livre Ier : Dispositions générales**

**Titre III : Des peines**

**Chapitre II : Du régime des peines**

**Section 1 : Dispositions générales**

**Sous-section 4 : Du prononcé des peines**

- **Article 132-21**

*Modifié par Loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 - art. 3 JORF 13 décembre 2005*

L'interdiction de tout ou partie des droits civiques, civils et de famille mentionnés à l'article 131-26 ne peut, nonobstant toute disposition contraire, résulter de plein droit d'une condamnation pénale.

Toute personne frappée d'une interdiction, déchéance ou incapacité quelconque qui résulte de plein droit, en application de dispositions particulières, d'une condamnation pénale, peut, par le jugement de condamnation ou par jugement ultérieur, être relevée en tout ou partie, y compris en ce qui concerne la durée, de cette interdiction, déchéance ou incapacité, dans les conditions fixées par le code de procédure pénale.

### **C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

#### **1. Sur le principe de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines**

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

1. Considérant que les deux questions transmises par la Cour de cassation portent sur la même disposition législative ; qu'il y a donc lieu de les joindre pour y répondre par une seule décision ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 7 du code électoral : « Ne doivent pas être inscrites sur la liste électorale, pendant un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les personnes condamnées pour l'une des infractions prévues par les articles 432-10 à 432-16, 433-1, 433-2, 433

3 et 433-4 du code pénal ou pour le délit de recel de l'une de ces infractions, défini par les articles 321 1 et 321-2 du code pénal » ;

3. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions portent atteinte aux principes de la nécessité et de l'individualisation des peines garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que le principe d'individualisation des peines qui découle de cet article implique que la peine emportant l'interdiction d'être inscrit sur une liste électorale et l'incapacité d'exercer une fonction publique élective qui en résulte ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ;

5. Considérant que l'interdiction d'inscription sur la liste électorale imposée par l'article L. 7 du code électoral vise notamment à réprimer plus sévèrement certains faits lorsqu'ils sont commis par des personnes dépositaires de l'autorité publique, chargées d'une mission de service public ou investies d'un mandat électif public ; qu'elle emporte une incapacité d'exercer une fonction publique élective d'une durée égale à cinq ans ; qu'elle constitue une sanction ayant le caractère d'une punition ; que cette peine privative de l'exercice du droit de suffrage est attachée de plein droit à diverses condamnations pénales sans que le juge qui décide de ces mesures ait à la prononcer expressément ; qu'il ne peut davantage en faire varier la durée ; que, même si l'intéressé peut être, en tout ou partie, y compris immédiatement, relevé de cette incapacité dans les conditions définies au second alinéa de l'article 132-21 du code pénal, cette possibilité ne saurait, à elle seule, assurer le respect des exigences qui découlent du principe d'individualisation des peines ; que, par suite, l'article L. 7 du code électoral méconnaît ce principe et doit être déclaré contraire à la Constitution ;

6. Considérant que l'abrogation de l'article L. 7 du code électoral permet aux intéressés de demander, à compter du jour de publication de la présente décision, leur inscription immédiate sur la liste électorale dans les conditions déterminées par la loi,

- **Décision n° 2012-278 QPC du 5 octobre 2012 - Mme Élisabeth B. (Condition de bonne moralité pour devenir magistrat)**

2. Considérant que, selon la requérante, il revient au législateur d'organiser de manière complète les conditions de recrutement des magistrats de l'ordre judiciaire, de définir les qualités que les candidats doivent présenter et de fixer les modalités d'appréciation de ces qualités par le pouvoir exécutif ; qu'en renvoyant à la notion imprécise de « bonne moralité » le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence et porté atteinte au principe d'égal accès aux emplois publics ;

3. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

4. Considérant que le troisième alinéa de l'article 64 de la Constitution dispose : « Une loi organique porte statut des magistrats » ; que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi « sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ; que les règles de recrutement des magistrats de l'ordre judiciaire fixées par le législateur organique doivent, notamment en posant des exigences précises quant à la capacité des intéressés, assurer le respect du principe d'égal accès aux emplois publics et concourir à l'indépendance de l'autorité judiciaire ;

5. Considérant que l'article 16 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée fixe les conditions requises des candidats à l'une des voies d'accès à l'École nationale de la magistrature, notamment celles relatives à la nationalité, la jouissance des droits civiques, les diplômes et l'aptitude physique ; que le 3° de cet article précise en outre que ces candidats doivent « être de bonne moralité » ; que les dispositions contestées ont pour objet de permettre à l'autorité administrative de s'assurer que les candidats présentent les garanties nécessaires pour exercer les fonctions des magistrats et, en particulier, respecter les devoirs qui s'attachent à leur état ; qu'il appartient ainsi à l'autorité administrative d'apprécier, sous le contrôle du juge administratif, les faits de nature à

mettre sérieusement en doute l'existence de ces garanties ; que les exigences de l'article 6 de la Déclaration de 1789 n'imposent pas que le législateur organique précise la nature de ces faits et les modalités selon lesquelles ils sont appréciés ; que, par suite, le grief tiré de ce que le législateur organique aurait méconnu l'étendue de sa compétence doit être écarté ;

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

- **Décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015 - M. Abdullah N. (Peine complémentaire obligatoire de fermeture de débit de boissons)**

– SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DES EXIGENCES DE L'ARTICLE 8 DE LA DÉCLARATION DE 1789 :

3. Considérant que, selon le requérant, en prévoyant une peine complémentaire de fermeture du débit de boissons à consommer sur place de troisième ou de quatrième catégorie en cas d'ouverture illicite de ce débit et en ne permettant pas au tribunal de moduler la durée de cette fermeture, les dispositions contestées méconnaissent les principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines ;

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

5. Considérant que le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, implique qu'une sanction pénale ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; qu'il ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions ;

6. Considérant, en premier lieu que les dispositions du second alinéa de l'article L. 3352-2 du code de la santé publique instituent une peine complémentaire obligatoire de fermeture du débit de boissons ouvert en dehors des conditions prévues par le code de la santé publique ; que cette peine est directement liée au comportement délictuel réprimé ; qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu, aux fins de lutter contre l'alcoolisme et de protéger la santé publique, assurer le respect de la réglementation relative aux débits de boissons ; qu'en permettant de prononcer une fermeture, qui peut être temporaire ou définitive, du débit de boissons, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée ;

7. Considérant, en second lieu, qu'en vertu des dispositions de l'article 132-58 du code pénal, le juge peut décider de dispenser la personne condamnée de cette peine complémentaire ; qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que la peine prononcée peut faire l'objet d'un relèvement en application de l'article 132-21 du code pénal ; que le juge dispose du pouvoir de fixer la durée de la fermeture du débit de boissons prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; que, dans ces conditions, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'individualisation des peines ;

8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines doivent être écartés ;

- **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**

. 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.

## 2. Sur le contrôle des inéligibilités

- **Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 - Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales**

6. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la Constitution : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

"Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

"Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

"Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques."

Et qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : "Tous les citoyens étant égaux" aux yeux de la loi "sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents" ;

7. Considérant que du rapprochement de ces textes il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la règle qui, pour l'établissement des listes soumises aux électeurs, comporte une distinction entre candidats en raison de leur sexe, est contraire aux principes constitutionnels ci-dessus rappelés ; qu'ainsi, l'article L. 260 bis du code électoral tel qu'il résulte de l'article 4 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 99-420 DC du 16 décembre 1999, Loi organique relative à l'inéligibilité du Médiateur des enfants**

2. Considérant que la loi organique a été définitivement adoptée le 9 novembre 1999 ; qu'à cette date, la proposition de loi instituant le Médiateur des enfants et définissant son statut, ses pouvoirs et ses missions était en cours d'examen devant le Parlement et encore susceptible d'être substantiellement modifiée ; que, dès lors, le législateur organique ne pouvait se prononcer en connaissance de cause et priver cette autorité du droit d'éligibilité dont jouit tout citoyen en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

- **Décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011 - Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs**

5. Considérant que, si le législateur organique est compétent, en vertu du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, pour fixer les conditions d'éligibilité aux assemblées parlementaires, il ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ces exigences constitutionnelles que les dispositions fixant une inéligibilité sont d'interprétation stricte ; qu'ainsi, une inéligibilité ne saurait valoir pour l'ensemble du territoire national que de manière expresse ;

7. Considérant, en second lieu, que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement ; qu'en fixant la liste des inéligibilités aux mandats parlementaires, le paragraphe II de l'article L.O. 132 a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre les exigences constitutionnelles précitées ;



8. Considérant que, sous la réserve mentionnée au considérant 6, l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n'est pas contraire à la Constitution ; qu'il en est de même de l'article 4 de la loi organique qui tire les conséquences, pour les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie, des dispositions du paragraphe II de l'article L.O. 132 du code électoral ;

- **Décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012 - M. Pierre G. (Inéligibilités au mandat de conseiller général)**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ; que le législateur est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales et déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ; que, d'une part, il ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur ; que, d'autre part, la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

5. Considérant que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement ; qu'en prévoyant que ne sont pas éligibles au conseil général les ingénieurs et agents du génie rural et des eaux et forêts dans les cantons où ils exercent leurs fonctions ou les ont exercées depuis moins de six mois, les dispositions contestées ont opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées ;

- **Décision n° 2013-326 QPC du 5 juillet 2013 - M. Jean-Louis M. (Inéligibilités au mandat de conseiller municipal)**

3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ; que le législateur est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales et déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ; qu'il ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur ;

4. Considérant que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement ; qu'en prévoyant que n'est pas éligible au conseil municipal, dans les communes situées dans la région où il exerce ou a exercé ses fonctions depuis moins de six mois, le directeur du cabinet du président du conseil régional, les dispositions contestées ont opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées ; qu'il en va de même des autres fonctions prévues par le 8<sup>o</sup> de l'article L. 231 du code électoral ;

- **Décision n° 2014-4909 SEN du 23 janvier 2015 - Yonne**

En ce qui concerne la recevabilité :

4. Considérant que les dispositions de l'article L.O. 135 du code électoral reprennent celles de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 ; que ces dispositions ont été codifiées par le décret du 27 octobre 1964 susvisé ; qu'elles ont été modifiées par la loi organique du 10 juillet 1985 susvisée ; que le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L.O. 135 dans sa rédaction issue de la loi organique du 10 juillet 1985 conforme à la Constitution aux considérants 12 et 14 et à l'article premier de sa décision du 10 juillet 1985 susvisée ;

5. Considérant, toutefois, que l'article 25 de la Constitution a été modifié par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 susvisée ; qu'il résulte de cette modification qu'en cas d'acceptation par les députés ou les sénateurs de fonctions gouvernementales, leur remplacement par les personnes élues à cet effet n'est plus définitif mais temporaire ; qu'en application de cette rédaction ainsi modifiée, la loi organique du 13 janvier 2009 susvisée a

fixé les conditions dans lesquelles expire ce remplacement temporaire ; que ces dispositions nouvelles constituent un changement des circonstances de droit justifiant le réexamen des dispositions contestées ;

En ce qui concerne le fond :

6. Considérant que, si le législateur organique est compétent, en vertu du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, pour fixer les conditions d'éligibilité aux assemblées parlementaires, il ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur ;

7. Considérant que l'article 23 de la Constitution du 4 octobre 1958 a rendu incompatibles les fonctions de membre du Gouvernement et l'exercice d'un mandat parlementaire ; qu'en complément, a été créée l'interdiction, mentionnée à l'article L.O. 135 du code électoral, pour la personne élue à cet effet en même temps qu'un député, de faire acte de candidature contre celui-ci lors de l'élection suivante si elle a été appelée à le remplacer en raison de ce qu'il avait accepté des fonctions gouvernementales ; que cette interdiction, a pour objet, eu égard à l'intérêt qui s'attache à ce que les députés puissent être nommés membres du Gouvernement, d'opérer une conciliation entre, d'une part, l'incompatibilité entre l'acceptation de ces fonctions et la poursuite de leur mandat, résultant de l'article 23 de la Constitution, qui rend nécessaire, en vertu de l'avant-dernier alinéa de l'article 25, leur remplacement dans l'exercice de leur mandat par la personne élue en même temps qu'eux à cet effet et, d'autre part, l'intérêt qui s'attache à ce que cette incompatibilité et le remplacement qu'elle rend nécessaire ne produisent pas des effets manifestement excessifs après la cessation de leurs fonctions gouvernementales ;

8. Considérant que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement ; qu'en interdisant à la personne élue à cet effet en même temps qu'un député, de faire acte de candidature contre celui-ci lors de l'élection suivante lorsqu'elle a été appelée à le remplacer en raison de ce qu'il avait accepté des fonctions gouvernementales, le législateur a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre les objectifs précités ;

9. Considérant que les dispositions de l'article L.O. 135 du code électoral, qui ne sont en tout état de cause pas inintelligibles, ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

### **3. Sur la notion de personnalité**

- **Décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007 - Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs**

- SUR LES PEINES MINIMALES EN CAS DE RÉCIDIVE :

2. Considérant que les deux premiers articles de la loi déférée insèrent dans le code pénal les articles 132-18-1 et 132-19-1 relatifs aux peines minimales de privation de liberté pour les crimes et les délits commis en état de récidive légale ; qu'en vertu du nouvel article 132-18-1, la peine minimale d'emprisonnement, de réclusion ou de détention est fixée à 5, 7 ou 10 ans si le crime est respectivement puni d'une peine de réclusion ou de détention d'une durée de 15, 20 ou 30 ans ; qu'elle est fixée à 15 ans si le crime est puni d'une peine de réclusion ou de détention à perpétuité ; que le nouvel article 132-19-1 prévoit, pour les délits, une peine minimale d'emprisonnement fixée à 1, 2, 3 ou 4 ans si le délit est respectivement puni de 3, 5, 7 ou 10 ans d'emprisonnement ; que, toutefois, en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci, la juridiction peut prononcer une peine inférieure à ces seuils et, en matière délictuelle, une peine autre que l'emprisonnement ;

3. Considérant qu'en vertu du septième alinéa de l'article 132-18-1, lorsqu'un crime est commis une nouvelle fois en état de récidive légale, la juridiction ne peut prononcer une peine inférieure aux seuils fixés que si l'accusé présente « des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion » ; que les alinéas sept à douze de l'article 132-19-1 prévoient que, lorsqu'un délit de violences volontaires, un délit commis avec la circonstance aggravante de violences, un délit d'agression ou d'atteinte sexuelle ou un délit puni de 10 ans d'emprisonnement est commis une nouvelle fois en état de récidive légale, la juridiction ne peut prononcer une peine autre que l'emprisonnement ni une peine inférieure aux seuils fixés que si le prévenu présente de telles garanties ; que la juridiction doit dans ce dernier cas, se prononcer par une décision spécialement motivée ;

4. Considérant que les requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent les principes de nécessité et d'individualisation des peines, la compétence de l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle, les droits de la défense ainsi que le droit à un procès équitable ;

. En ce qui concerne le principe de nécessité des peines :

5. Considérant que, selon les requérants, l'instauration de peines minimales « aboutira à appliquer des peines évidemment disproportionnées au regard de la gravité réelle de l'infraction et de l'atteinte portée à l'ordre public » ;

6. Considérant que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires . . . » ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant . . . la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » ;

7. Considérant que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déferées à son examen ;

8. Considérant que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

- Quant aux faits commis en état de récidive légale :

9. Considérant que, lorsque les faits ont été commis en état de récidive légale, les peines minimales sont applicables aux crimes ainsi qu'aux délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement ; que cependant la juridiction peut prononcer une peine inférieure, notamment en considération des circonstances de l'infraction ; que, dès lors, il n'est pas porté atteinte au principe de nécessité des peines ;

- Quant aux faits commis une nouvelle fois en état de récidive légale :

10. Considérant que le régime des peines minimales, lorsque les faits ont été commis une nouvelle fois en état de récidive légale, est applicable aux crimes ainsi qu'à certains délits d'une particulière gravité ; qu'il ne s'applique aux délits d'atteintes aux biens que lorsqu'ils ont été commis avec une circonstance aggravante de violences ou qu'ils sont punis d'une peine de dix ans d'emprisonnement ; que la nouvelle récidive légale constitue en elle-même une circonstance objective de particulière gravité ;

11. Considérant qu'eu égard à ces éléments de gravité, l'instauration de peines minimales d'emprisonnement à environ un tiers de la peine encourue, soit le sixième du quantum de la peine que la juridiction peut prononcer compte tenu de l'état de récidive légale, ne méconnaît pas le principe de nécessité des peines ;

. En ce qui concerne le principe d'individualisation des peines :

12. Considérant que, selon les auteurs des saisines, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel méconnaît le principe d'individualisation des peines ; qu'ils font valoir que, lorsque les faits sont commis une nouvelle fois en état de récidive, la juridiction est tenue de prononcer une peine au moins égale au seuil minimum sans pouvoir prendre en compte la personnalité de l'auteur de l'infraction ou les circonstances propres à l'espèce ;

13. Considérant que le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, ne saurait faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions ; qu'il n'implique pas davantage que la peine soit exclusivement déterminée en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction ;

- Quant aux faits commis en état de récidive légale :

14. Considérant que les dispositions déferées prévoient qu'en état de première récidive, la juridiction peut prononcer une peine inférieure au seuil fixé en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci ; que, dès lors, il n'est pas porté atteinte au principe d'individualisation des peines ;

- Quant aux faits commis une nouvelle fois en état de récidive légale :

15. Considérant que la juridiction ne peut prononcer une peine inférieure au seuil minimum ou une peine autre que l'emprisonnement que si l'auteur des faits présente des « garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion » ; que cette restriction de la possibilité d'atténuer la peine a été prévue par le législateur pour assurer la répression effective de faits particulièrement graves et lutter contre leur récidive ;

16. Considérant que, même lorsque les faits ont été commis une nouvelle fois en état de récidive légale, la juridiction, dans les limites fixées par la loi, prononce les peines et fixe leur régime en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ;

17. Considérant que le législateur n'a pas modifié le pouvoir de la juridiction d'ordonner, dans les conditions prévues par les articles 132-40 et 132-41 du code pénal, qu'il soit sursis, au moins partiellement, à l'exécution de la peine, la personne condamnée étant placée sous le régime de la mise à l'épreuve ;

18. Considérant enfin qu'en instaurant des peines minimales, le législateur n'a pas dérogé aux dispositions spéciales du deuxième alinéa de l'article 122-1 du code pénal qui prévoient que lorsque l'auteur de l'infraction était, au moment des faits, atteint d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant altéré son discernement ou entravé le contrôle de ses actes, la juridiction tient compte de cette circonstance lorsqu'elle détermine la peine et en fixe le régime ; que dès lors, même lorsque les faits ont été commis une nouvelle fois en état de récidive légale, ces dispositions permettent à la juridiction de prononcer, si elle l'estime nécessaire, une peine autre que l'emprisonnement ou une peine inférieure à la peine minimale ;

19. Considérant, dès lors, que les articles 1er et 2 de la loi déférée, qui sont rédigés en termes suffisamment clairs et précis, ne portent pas atteinte au principe d'individualisation des peines ;

#### **4. Sur la liberté d'expression**

- **Décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2016 - M. Vincent R. (Délit de contestation de l'existence de certains crimes contre l'humanité)**

– SUR LE GRIEF TIRÉ DE L'ATTEINTE AUX LIBERTÉS D'EXPRESSION ET D'OPINION :

5. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ; que l'article 34 de la Constitution dispose : « La loi fixe les règles concernant... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ; que, sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer ; qu'il lui est également loisible, à ce titre, d'instituer des incriminations réprimant les abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers ; que, cependant, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; qu'il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

6. Considérant, en premier lieu, que le tribunal militaire international, dont le statut est annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945 susvisé, a été établi « pour le jugement et le châtement des grands criminels de guerre des pays européens de l'Axe » ; que les crimes contre l'humanité dont la contestation est réprimée par les dispositions contestées sont définis par l'article 6 du statut de ce tribunal comme « l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du Tribunal, ou en liaison avec ce crime » ; qu'en réprimant les propos contestant l'existence de tels crimes, le législateur a entendu sanctionner des propos qui incitent au racisme et à l'antisémitisme ;

7. Considérant que les propos contestant l'existence de faits commis durant la seconde guerre mondiale qualifiés de crimes contre l'humanité et sanctionnés comme tels par une juridiction française ou internationale constituent en eux-mêmes une incitation au racisme et à l'antisémitisme ; que, par suite, les dispositions contestées ont pour objet de réprimer un abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui porte atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers ;

8. Considérant, en second lieu, que les dispositions contestées, en incriminant exclusivement la contestation de l'existence de faits commis durant la seconde guerre mondiale, qualifiés de crimes contre l'humanité et sanctionnés comme tels par une juridiction française ou internationale, visent à lutter contre certaines manifestations particulièrement graves d'antisémitisme et de haine raciale ; que seule la négation, implicite ou explicite, ou la minoration outrancière de ces crimes est prohibée ; que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire les débats historiques ; qu'ainsi, l'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression qui en résulte est nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte à cette liberté et à la liberté d'opinion doit être écarté ;

– SUR LE GRIEF TIRÉ DE L'ATTEINTE AU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LA LOI PÉNALE :

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

10. Considérant que, d'une part, la négation de faits qualifiés de crime contre l'humanité par une décision d'une juridiction française ou internationale reconnue par la France se différencie de la négation de faits qualifiés de crime contre l'humanité par une juridiction autre ou par la loi ; que, d'autre part, la négation des crimes contre l'humanité commis durant la seconde guerre mondiale, en partie sur le territoire national, a par elle-même une portée raciste et antisémite ; que, par suite, en réprimant pénalement la seule contestation des crimes contre l'humanité commis soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 du statut du tribunal militaire international de Nuremberg, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction française ou internationale, le législateur a traité différemment des agissements de nature différente ; que cette différence de traitement est en rapport avec l'objet de la loi du 13 juillet 1990 susvisée qui vise à réprimer des actes racistes, antisémites ou xénophobes ; que le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale doit être écarté ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les dispositions de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution,

- **Décision n° 2016-611 OPC du 10 février 2017 - M. David P. (Délit de consultation habituelle de sites internet terroristes)**

– Sur le fond :

4. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». En l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services.

5. Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant ... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de lutte contre l'incitation et la provocation au terrorisme sur les services de communication au public en ligne, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions, avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer. Toutefois, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

6. Les dispositions contestées, qui sanctionnent d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait de consulter de manière habituelle un service de communication au public en ligne faisant l'apologie ou provoquant à la commission d'actes de terrorisme et comportant des images ou représentations d'atteintes volontaires à la vie, ont pour objet de prévenir l'endoctrinement d'individus susceptibles de commettre ensuite de tels actes.

7. En premier lieu, d'une part, la législation comprend un ensemble d'infractions pénales autres que celle prévue par l'article 421-2-5-2 du code pénal et de dispositions procédurales pénales spécifiques ayant pour objet de prévenir la commission d'actes de terrorisme.

8. Ainsi, l'article 421-2-1 du code pénal réprime le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un acte de terrorisme. L'article 421-2-4 du même code sanctionne le fait d'adresser à une personne des offres ou des promesses, de lui proposer des dons, présents ou avantages quelconques, de la menacer ou d'exercer sur elle des pressions afin qu'elle participe à un groupement ou une entente prévu à l'article 421-2-1 ou qu'elle commette un acte de terrorisme. L'article 421-2-5 sanctionne le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes. Enfin, l'article 421-2-6 réprime le fait de préparer la commission d'un acte de terrorisme dès lors que cette préparation est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur et qu'elle est caractérisée par le fait de détenir, de rechercher, de se procurer ou de fabriquer des objets ou des substances de nature à créer un danger pour autrui ainsi que par d'autres agissements tels que la consultation habituelle d'un ou de plusieurs services de communication au public en ligne provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie.

9. Dans le cadre des procédures d'enquêtes relatives à ces infractions, les magistrats et enquêteurs disposent de pouvoirs étendus pour procéder à des mesures d'interception de correspondances émises par voie de

communication électronique, de recueil des données techniques de connexion, de sonorisation, de fixation d'images et de captation de données informatiques. Par ailleurs, sauf pour les faits réprimés par l'article 421-2-5 du code pénal, des dispositions procédurales spécifiques en matière de garde à vue et de perquisitions sont applicables.

10. D'autre part, le législateur a également conféré à l'autorité administrative de nombreux pouvoirs afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme.

11. Ainsi, en application du 4° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure, les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII de ce même code pour le recueil des renseignements relatifs à la prévention du terrorisme. Ces services peuvent accéder à des données de connexion, procéder à des interceptions de sécurité, sonoriser des lieux et véhicules et capter des images et données informatiques.

12. Enfin, en application de l'article 6-1 de la loi du 21 juin 2004 mentionnée ci-dessus, lorsque les nécessités de la lutte contre la provocation à des actes terroristes ou l'apologie de tels actes relevant de l'article 421-2-5 du code pénal le justifient, l'autorité administrative peut demander à tout éditeur ou hébergeur d'un service de communication au public en ligne de retirer les contenus qui contreviennent à cet article. Selon l'article 706-23 du code de procédure pénale, l'arrêt d'un service de communication au public en ligne peut également être prononcé par le juge des référés pour les faits prévus à l'article 421-2-5 du code pénal lorsqu'ils constituent un trouble manifestement illicite. L'article 421-2-5-1 du même code réprime le fait d'extraire, de reproduire et de transmettre intentionnellement des données faisant l'apologie publique d'actes de terrorisme ou provoquant directement à ces actes afin d'entraver, en connaissance de cause, l'efficacité des procédures précitées.

13. Dès lors, au regard de l'exigence de nécessité de l'atteinte portée à la liberté de communication, les autorités administrative et judiciaire disposent, indépendamment de l'article contesté, de nombreuses prérogatives, non seulement pour contrôler les services de communication au public en ligne provoquant au terrorisme ou en faisant l'apologie et réprimer leurs auteurs, mais aussi pour surveiller une personne consultant ces services et pour l'interpeller et la sanctionner lorsque cette consultation s'accompagne d'un comportement révélant une intention terroriste, avant même que ce projet soit entré dans sa phase d'exécution.

14. En second lieu, s'agissant des exigences d'adaptation et de proportionnalité requises en matière d'atteinte à la liberté de communication, les dispositions contestées n'imposent pas que l'auteur de la consultation habituelle des services de communication au public en ligne concernés ait la volonté de commettre des actes terroristes ni même la preuve que cette consultation s'accompagne d'une manifestation de l'adhésion à l'idéologie exprimée sur ces services. Ces dispositions répriment donc d'une peine de deux ans d'emprisonnement le simple fait de consulter à plusieurs reprises un service de communication au public en ligne, quelle que soit l'intention de l'auteur de la consultation, dès lors que cette consultation ne résulte pas de l'exercice normal d'une profession ayant pour objet d'informer le public, qu'elle n'intervient pas dans le cadre de recherches scientifiques ou qu'elle n'est pas réalisée afin de servir de preuve en justice.

15. Si le législateur a exclu la pénalisation de la consultation effectuée de « bonne foi », les travaux parlementaires ne permettent pas de déterminer la portée que le législateur a entendu attribuer à cette exemption alors même que l'incrimination instituée, ainsi qu'il vient d'être rappelé, ne requiert pas que l'auteur des faits soit animé d'une intention terroriste. Dès lors, les dispositions contestées font peser une incertitude sur la licéité de la consultation de certains services de communication au public en ligne et, en conséquence, de l'usage d'internet pour rechercher des informations.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées portent une atteinte à l'exercice de la liberté de communication qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée. L'article 421-2-5-2 du code pénal doit donc, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres griefs, être déclaré contraire à la Constitution.

- **Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 - Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté**

- Sur d'autres dispositions :

191. Le 2° de l'article 173 de la loi déferée modifie l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881. En application du dernier alinéa de ce 2°, la négation, la minoration ou la banalisation de façon outrancière d'un crime de génocide, d'un crime contre l'humanité, d'un crime de réduction en esclavage ou d'un crime de guerre sont punies d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende lorsque cette négation, cette minoration ou cette banalisation constituent une incitation à la violence ou à la haine par référence à la prétendue race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale.

192. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer

librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». L'article 34 de la Constitution dispose : « La loi fixe les règles concernant... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer. Il lui est également loisible, à ce titre, d'instituer des incriminations réprimant les abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers. Cependant, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

193. Le dernier alinéa du 2° de l'article 173 permet de réprimer la négation de certains crimes, lorsque cette négation constitue une incitation à la violence ou à la haine par référence à la prétendue race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale, y compris si ces crimes n'ont pas fait l'objet d'une condamnation judiciaire.

194. En premier lieu, si la négation, la minoration ou la banalisation de façon outrancière de certains crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de réduction en esclavage ou crimes de guerre peuvent constituer une incitation à la haine ou à la violence à caractère raciste ou religieux, elles ne revêtent pas, par elles-mêmes et en toute hypothèse, ce caractère. De tels actes ou propos ne constituent pas non plus, en eux-mêmes, une apologie de comportements réprimés par la loi pénale. Dès lors, la négation, la minoration ou la banalisation de façon outrancière de ces crimes ne peuvent, de manière générale, être réputées constituer par elles-mêmes un abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication portant atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers.

195. En deuxième lieu, aux termes du septième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 actuellement en vigueur, est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de provoquer à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. Dès lors, les dispositions introduites par le dernier alinéa du 2° de l'article 173, qui répriment des mêmes peines des propos présentant les mêmes caractéristiques, ne sont pas nécessaires à la répression de telles incitations à la haine ou à la violence.

196. En troisième lieu, et compte tenu de ce qui est rappelé au paragraphe précédent, le seul effet des dispositions du dernier alinéa du 2° de l'article 173 est d'imposer au juge, pour établir les éléments constitutifs de l'infraction, de se prononcer sur l'existence d'un crime dont la négation, la minoration ou la banalisation est alléguée, alors même qu'il n'est pas saisi au fond de ce crime et qu'aucune juridiction ne s'est prononcée sur les faits dénoncés comme criminels. Des actes ou des propos peuvent ainsi donner lieu à des poursuites au motif qu'ils nieraient, minoreraient ou banaliseraient des faits sans pourtant que ceux-ci n'aient encore reçu la qualification de l'un des crimes visés par les dispositions du dernier alinéa du 2° de l'article 173. Dès lors, ces dispositions font peser une incertitude sur la licéité d'actes ou de propos portant sur des faits susceptibles de faire l'objet de débats historiques qui ne satisfait pas à l'exigence de proportionnalité qui s'impose s'agissant de l'exercice de la liberté d'expression.

197. Il résulte de ce qui précède que le législateur, en réprimant la négation, la minoration et la banalisation de certains crimes n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation judiciaire préalable, a porté une atteinte à l'exercice de la liberté d'expression qui n'est ni nécessaire ni proportionnée. Le dernier alinéa du 2° de l'article 173 est donc contraire à la Constitution.

- **Décision n° 2017-747 DC du 16 mars 2017 - Loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse**

– Sur le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'expression et de communication :

9. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». L'article 34 de la Constitution dispose : « La loi fixe les règles concernant... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer. Il lui est également loisible, à ce titre, d'instituer des incriminations réprimant les abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers. Cependant, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des

garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

10. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu prévenir des atteintes susceptibles d'être portées au droit de recourir à une interruption volontaire de grossesse dans les conditions prévues par le livre II de la deuxième partie du code de la santé publique. L'objet des dispositions contestées est ainsi de garantir la liberté de la femme qui découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

11. En premier lieu, en réprimant les expressions et manifestations perturbant l'accès ou le fonctionnement des établissements pratiquant l'interruption volontaire de grossesse, les dispositions contestées ne portent pas à la liberté d'expression et de communication une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi.

12. En deuxième lieu, les dispositions contestées répriment également les pressions morales et psychologiques, menaces et actes d'intimidation exercés à l'encontre des personnels des établissements habilités, des femmes venues y recourir à une interruption volontaire de grossesse ou de leur entourage, ainsi que des personnes venues s'y informer. Dans la mesure où elles se limitent à réprimer certains abus de la liberté d'expression et de communication commis dans les établissements pratiquant l'interruption volontaire de grossesse ou à l'encontre de leur personnel, les dispositions contestées ne portent pas à cette liberté une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi.

13. En dernier lieu, les dispositions contestées répriment les pressions morales et psychologiques, menaces et actes d'intimidation exercés à l'encontre de toute personne cherchant à s'informer sur une interruption volontaire de grossesse, quels que soient l'interlocuteur sollicité, le lieu de délivrance de cette information et son support.

14. Toutefois, d'une part, la seule diffusion d'informations à destination d'un public indéterminé sur tout support, notamment sur un site de communication au public en ligne, ne saurait être regardée comme constitutive de pressions, menaces ou actes d'intimidation au sens des dispositions contestées, sauf à méconnaître la liberté d'expression et de communication. Ces dispositions ne peuvent donc permettre que la répression d'actes ayant pour but d'empêcher ou de tenter d'empêcher une ou plusieurs personnes déterminées de s'informer sur une interruption volontaire de grossesse ou d'y recourir.

15. D'autre part, sauf à méconnaître également la liberté d'expression et de communication, le délit d'entrave, lorsqu'il réprime des pressions morales et psychologiques, des menaces ou tout acte d'intimidation à l'encontre des personnes cherchant à s'informer sur une interruption volontaire de grossesse, ne saurait être constitué qu'à deux conditions : que soit sollicitée une information, et non une opinion ; que cette information porte sur les conditions dans lesquelles une interruption volontaire de grossesse est pratiquée ou sur ses conséquences et qu'elle soit donnée par une personne détenant ou prétendant détenir une compétence en la matière.

16. Sous les deux réserves qui précèdent, les dispositions contestées ne portent pas à la liberté d'expression et de communication une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance de cette liberté doit donc être rejeté.



## IV. Sur les situations légalement acquises

### A. Normes de référence

#### Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 4**

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

### B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

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

. Quant au régime d'autorisation institué par l'article L. 752-14 nouveau du code rural :

22. Considérant, en outre, que les sénateurs et députés requérants reprochent au nouvel article L. 752-14 du code rural d'ajouter, par son premier alinéa, une restriction injustifiée à la liberté d'entreprendre, en soumettant à la délivrance d'une autorisation ministérielle la participation des assureurs privés au fonctionnement de ce régime ; que, selon eux, cette autorisation ferait double emploi avec l'agrément auquel ils doivent satisfaire en vertu de la réglementation professionnelle à laquelle ils sont soumis ; qu'enfin, la loi ne définirait pas les conditions d'attribution de cette autorisation et ne mettrait pas à la charge de l'autorité administrative l'obligation de motiver ses décisions ;

23. Considérant qu'il est loisible au législateur de fixer les modalités et conditions de la participation des personnes privées à l'exécution du service public créé par lui ; qu'en l'espèce, il pouvait soumettre cette participation à la délivrance d'une autorisation administrative ;

24. Considérant qu'en l'absence de disposition particulière dans la loi déférée, le législateur n'a pas entendu soustraire le refus d'autorisation aux règles de droit commun relatives à l'obligation de motivation des décisions administratives individuelles résultant des dispositions de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 susvisée ; que, sur ce point, le grief manque en fait ;

25. Considérant, toutefois, que le pouvoir de décision conféré par le premier alinéa de l'article L. 752-14 au ministre chargé de l'agriculture ne saurait s'exercer de manière arbitraire, ni en violation du principe d'égalité devant la loi ; qu'il appartiendra à l'autorité réglementaire, sous le contrôle du juge de la légalité, de fixer des conditions de délivrance de cette autorisation objectives et strictement justifiées au regard des nécessités de fonctionnement du régime ; que sous cette réserve, le grief doit être rejeté ;

. En ce qui concerne les griefs tirés de l'atteinte à la liberté contractuelle :

26. Considérant que les deux saisines font grief à l'article 13 de la loi d'avoir méconnu le principe de valeur constitutionnelle de liberté contractuelle, en fixant pour la résiliation des contrats afférents au régime d'assurances antérieur une date qui ne laisserait aux entreprises concernées qu'un délai d'adaptation très insuffisant ;

27. Considérant que, s'il est loisible au législateur d'apporter, pour des motifs d'intérêt général, des modifications à des contrats en cours d'exécution, il ne saurait porter à l'économie des contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

28. Considérant que la résiliation des contrats d'assurances en cours est inhérente aux modifications du régime de protection sociale opérées par la loi déférée et permet aux exploitants agricoles de choisir librement leur organisme assureur ; que la date du 1er avril 2002, prévue pour cette résiliation, n'est pas de nature à porter une atteinte excessive aux exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ; que le grief doit donc être écarté ;

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

- SUR L'ARTICLE 31 :

19. Considérant que l'article 31 est relatif aux relations contractuelles entre les réseaux de distribution et les commerces de détail affiliés à ces réseaux ;

20. Considérant que le paragraphe I de l'article 31 complète le livre III du code de commerce d'un titre IV intitulé « Des réseaux de distribution commerciale » comportant de nouveaux articles L. 341-1 et L. 341-2 pour encadrer les relations contractuelles entre les réseaux de distribution et les exploitants de commerces de détail affiliés à de tels réseaux ; que le premier alinéa de l'article L. 341-1 prévoit que « L'ensemble des contrats conclus entre, d'une part, une personne physique ou une personne morale de droit privé regroupant des commerçants, autre que celles mentionnées aux chapitres V et VI du titre II du livre Ier du présent code, ou mettant à disposition les services mentionnés au premier alinéa de l'article L. 330-3 et, d'autre part, toute personne exploitant, pour son compte ou pour le compte d'un tiers, un magasin de commerce de détail, ayant pour but commun l'exploitation de ce magasin et comportant des clauses susceptibles de limiter la liberté d'exercice par cet exploitant de son activité commerciale prévoient une échéance commune » ; qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 341-1, la résiliation d'un de ces contrats vaut résiliation de l'ensemble des contrats mentionnés ci-dessus ; que le troisième alinéa de l'article L. 341-1 exclut du champ d'application de cet article le contrat de bail dont la durée est régie par l'article L. 145-4 du même code, le contrat d'association et le contrat de société civile, commerciale ou coopérative ; que le paragraphe I de l'article L. 341-2 répute non écrite toute clause restrictive de concurrence après l'échéance ou la résiliation de l'un des contrats mentionnés à l'article L. 341-1 ; qu'en vertu du paragraphe II de l'article L. 341-2, sont exonérées de cette qualification les clauses dont il est démontré qu'elles satisfont quatre conditions cumulatives ; qu'en vertu du paragraphe II de l'article 31, les articles L. 341-1 et L. 341-2 s'appliquent à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi ; que le paragraphe III de l'article 31 prévoit la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement ;

21. Considérant que les députés requérants soutiennent que le principe d'une échéance commune posé par l'article L. 341-1, en n'assurant pas une « individualisation de la relation contractuelle », méconnaît la liberté contractuelle ; que selon eux, la généralisation et le caractère automatique de l'échéance commune porte également atteinte au droit au maintien des conventions légalement conclues ; que serait également méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

22. Considérant qu'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 ; que 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 de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ;

23. Considérant, en premier lieu, que le principe de liberté contractuelle ne protège pas un droit à « l'individualisation de la relation contractuelle » ;

24. Considérant, en second lieu, d'une part, que les articles L. 341-1 et L. 341-2 visent à mettre un terme aux pratiques contractuelles des réseaux de distribution commerciale qui concluent avec les exploitants de commerce de détail qui leur sont affiliés des contrats différents n'ayant pas les mêmes durées, les mêmes échéances ou les mêmes conditions de résiliation, de sorte qu'il en résulte une prolongation artificielle des contrats qui peut s'apparenter à une restriction de la liberté d'entreprendre des exploitants de commerce de détail ; qu'en adoptant les articles L. 341-1 et L. 341-2, le législateur a entendu assurer un meilleur équilibre de la relation contractuelle entre l'exploitant d'un commerce de détail et le réseau de distribution auquel il est affilié ; qu'il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général ;

25. Considérant, d'autre part, que les dispositions des articles L. 341-1 et L. 341-2 ne s'appliquent qu'aux contrats conclus entre des réseaux de distribution et des exploitants de commerces de détail ; que les dispositions de l'article L. 341-1 ne s'appliquent qu'aux contrats comportant des clauses susceptibles de limiter la liberté d'exercice par un exploitant de son activité commerciale ; qu'elles ne s'appliquent pas au contrat de bail commercial, au contrat d'association et au contrat de société civile, commerciale ou coopérative ; qu'elles laissent les parties contractantes libres de fixer la durée et l'échéance commune de l'ensemble des contrats qui les lient et de prévoir leur tacite reconduction ; que les dispositions de l'article L. 341-2 ne s'appliquent pas aux clauses dont il est démontré qu'elles remplissent les conditions cumulatives énumérées à cet article ; que les dispositions des articles L. 341-1 et L. 341-2 ne sont applicables qu'à l'expiration d'un délai d'un an suivant la promulgation de la loi ; que, dans ces conditions et au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, les dispositions des articles L. 341-1 et L. 341-2 ne portent pas une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté contractuelle et aux conventions légalement conclues ;

26. Considérant que les dispositions de l'article 31, qui ne méconnaissent ni l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution ;

## V. Sur les ordonnances

### A. Norme de référence

#### Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 38.**

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

### B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982, Loi d'orientation autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social**

3. Considérant que cet article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, toute mesure tendant à "modifier, pour permettre le dégagement d'emplois, les dispositions relatives aux pensions, aux retraites et à la cessation de l'activité des agents de l'Etat et de ceux des autres personnes morales de droit public" et à "mettre en place, en tant que de besoin, des dispositions dérogoires à titre temporaire" ;

Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les auteurs de la saisine, une telle disposition, applicable, dans le cadre des régimes qui leur sont propres, aux agents liés à l'Etat ou à d'autres personnes morales de droit public, n'est pas contraire au principe d'égalité devant la loi ; qu'elle ne méconnaît pas davantage les dispositions de la Constitution relatives aux lois organiques dès lors que le texte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel ne permet aucunement l'intervention d'ordonnances dans des matières que la Constitution réserve à de telles lois.

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

12. Considérant, en premier lieu, que, si l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ;

(...)

15. Considérant, en quatrième lieu, que la loi d'habilitation ne saurait permettre l'intervention d'ordonnances dans des domaines réservés par les articles 46, 47, 47-1, 74 et 77 de la Constitution à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;

- **Décision n° 2004-510 DC du 10 janvier 2005 - Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance**

27. Considérant que l'article 10 de la loi déferée habilite le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances les mesures de nature législative permettant " de rendre applicable la présente loi, le cas échéant avec les adaptations nécessaires ", en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna et à Mayotte ;

28. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : " Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi " ; qu'il résulte de cette disposition que seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances ;

29. Considérant que l'article 10 figurait dans le texte initial de la proposition de loi dont est issue la loi déferée ; qu'en l'absence de demande du Gouvernement, il doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, Loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi**

9. Considérant qu'en vertu du 5° de l'article 1er de la loi déferée, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, toute mesure visant à " aménager les règles de décompte des effectifs utilisées pour la mise en oeuvre de dispositions relatives au droit du travail ou d'obligations financières imposées par d'autres législations, pour favoriser, à compter du 22 juin 2005, l'embauche par les entreprises de salariés âgés de moins de vingt-six ans " ;

10. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions permettraient au Gouvernement de " dispenser les petites entreprises du respect de certaines exigences constitutionnelles destinées à protéger les salariés ", résultant notamment des huitième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'ils estiment, en outre, qu'elles seraient de nature à porter atteinte au principe d'égalité devant la loi ; qu'ils ajoutent que le législateur aurait méconnu " la nécessaire précision qui s'attache aux lois d'habilitation " ;

11. Considérant qu'en l'espèce, les dispositions critiquées ne sont ni par elles-mêmes, ni par les conséquences qui en découlent nécessairement, contraires aux règles et principes de valeur constitutionnelle ;

- **Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux**

. En ce qui concerne la demande d'habilitation par voie d'amendement :

4. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : " Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi " ;

5. Considérant qu'il résulte de cette disposition que, si le Gouvernement peut seul demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances, il a la faculté de le faire en déposant soit un projet de loi, soit un amendement à un texte en cours d'examen ;

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

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, lors de la réunion de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion, aucune demande d'habilitation présentée par le Gouvernement ne portait sur les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes dont la composition n'est pas collégiale ; que si la commission mixte paritaire pouvait élaborer un texte réduisant le champ ou la portée de l'habilitation, elle ne pouvait, à l'inverse, étendre le champ de cette habilitation restant en discussion sans méconnaître les exigences du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution ; que, par suite, les dispositions des paragraphes II et III de l'article 74 ne sauraient être interprétées que comme autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes au sein des seuls collèges des instances qualifiées d'« autorités administratives indépendantes » et « autorités publiques indépendantes » par la loi ; que, sous cette réserve, les dispositions des paragraphes II et III de l'article 74 doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2014-704 DC du 11 décembre 2014, Loi relative à la désignation des conseillers prud'hommes**

4. Considérant que les requérants soutiennent que, par son caractère insuffisamment précis, l'habilitation donnée par l'article 1er au Gouvernement pour réformer par voie d'ordonnances le mode de désignation des conseillers prud'hommes méconnaît les exigences qui résultent de l'article 38 de la Constitution ; qu'en particulier ne serait pas définie la zone géographique à l'échelle de laquelle l'audience des organisations syndicales de salariés sera appréciée ;

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » ; que si cette disposition fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, elle n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ;

6. Considérant que les dispositions de l'article 1er autorisent le Gouvernement à prendre par ordonnances les dispositions réformant le mode de désignation des conseillers prud'hommes en remplaçant l'élection par une désignation en fonction de l'audience des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs ; que, s'agissant des premiers, cette audience est celle définie au 5° de l'article L. 2121-1 du code du travail ; que, s'agissant des seconds, l'audience est celle définie au 6° de l'article L. 2151-1 du même code ; que les alinéas 2 à 10 de l'article 1er de la loi fixent précisément les dispositions qui pourront être modifiées par ordonnances ; qu'enfin le nouveau mode de désignation devra respecter le caractère paritaire de la juridiction ;

7. Considérant que ces dispositions ne méconnaissent pas les exigences qui résultent de l'article 38 de la Constitution ;

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

3. Considérant que, selon les requérants, l'habilitation ainsi donnée au Gouvernement pour modifier par voie d'ordonnance le livre III du code civil excède, en raison de son ampleur et de l'importance que revêt dans l'ordre juridique le droit des contrats et des obligations, les limites qui résultent de l'article 38 de la Constitution en matière de recours aux ordonnances ; que l'urgence invoquée pour justifier le recours à cette procédure ne serait pas caractérisée ; qu'enfin, la sécurité juridique serait méconnue compte tenu des modifications qui pourraient être apportées au droit des contrats et des obligations par le Parlement à l'occasion de la ratification de l'ordonnance ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » ; que cette disposition fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention ;

5. Considérant que, d'une part, l'article 34 de la Constitution place les principes fondamentaux des obligations civiles dans le domaine de la loi ; que, d'autre part, l'habilitation conférée par les dispositions précitées à réformer par ordonnance le droit commun des contrats, le régime des obligations et le droit de la preuve est précisément définie dans son domaine et dans ses finalités ; que, par suite, cette habilitation ne méconnaît pas les exigences qui résultent de l'article 38 de la Constitution ;

- **Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, Loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle**

92. Selon le premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ». Si cette disposition fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, elle n'impose pas au

Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation.

93. En premier lieu, le 4° du paragraphe I de l'article 109 autorise le Gouvernement à prendre les mesures législatives nécessaires à la mise en œuvre de l'accord signé à Bruxelles le 19 février 2013 relatif à la juridiction unifiée du brevet, qui dispose d'une compétence exclusive pour les litiges civils liés à la contrefaçon et à la validité des brevets européens. Le 7° du même paragraphe I habilite le Gouvernement à modifier la partie législative du code de la route, afin d'aménager les modalités de majoration du nombre de points affectés pendant le délai probatoire postérieur à l'obtention du permis de conduire, pour les jeunes conducteurs suivant une formation après l'obtention de ce permis. L'article 110 de la loi déferée autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures nécessaires à l'application du règlement européen du 20 mai 2015 mentionné ci-dessus.

94. Il résulte de ce qui précède que les habilitations prévues aux 4° et 7° du paragraphe I de l'article 109 et à l'article 110 sont précisément définies dans leur domaine et dans leurs finalités. Le grief tiré de leur insuffisante précision doit donc être rejeté.

95. En second lieu, aux termes mêmes de l'article 38 de la Constitution, le domaine de l'habilitation peut comprendre toute matière qui relève du domaine de la loi. Est par conséquent inopérant le grief selon lequel le 7° du paragraphe I de l'article 109, qui permet au Gouvernement de modifier certaines dispositions du code de la route par ordonnances, est entaché d'incompétence négative.

96. Le reste de l'article 109 et l'article 110, qui ne méconnaissent ni l'article 38 de la Constitution ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

- **Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté**

9. L'article 39 de la loi déferée habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires afin de remplacer, dans le code de l'éducation, les régimes de déclaration préalable des établissements privés d'enseignement scolaire par un régime d'autorisation, de préciser les motifs de refus d'ouverture, de fixer les dispositions régissant l'exercice des fonctions de direction et d'enseignement dans ces établissements et de renforcer la liberté de l'enseignement dont ces derniers bénéficient, une fois ouverts.

10. Les sénateurs et les députés requérants estiment que la substitution d'un régime d'autorisation à un régime déclaratif pour l'ouverture d'établissements privés d'enseignement scolaire porte une atteinte disproportionnée à la liberté de l'enseignement et à la liberté d'association. Selon les sénateurs requérants, ces dispositions porteraient aussi atteinte à la liberté de conscience et à la liberté d'entreprendre.

11. La liberté de l'enseignement constitue l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, réaffirmés par le Préambule de la Constitution de 1946 auquel se réfère le Préambule de la Constitution de 1958.

12. Aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ». Cette disposition fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention.

13. En habilitant le Gouvernement à remplacer les régimes déclaratifs par un régime d'autorisation d'ouverture d'un établissement privé d'enseignement scolaire, le législateur a précisément défini le domaine d'intervention des mesures qu'il autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance. En revanche, eu égard à l'atteinte susceptible d'être portée à la liberté de l'enseignement par la mise en place d'un régime d'autorisation administrative, en confiant au Gouvernement, sans autre indication, le soin de préciser « les motifs pour lesquels les autorités compétentes peuvent refuser d'autoriser l'ouverture » de tels établissements, le législateur a insuffisamment précisé les finalités des mesures susceptibles d'être prises par voie d'ordonnance.

14. Par suite, cette habilitation méconnaît les exigences qui résultent de l'article 38 de la Constitution. Sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs des requérants, l'article 39 de la loi déferée est donc contraire à la Constitution.

## VI. Sur la place de certaines dispositions dans la loi

### A. Normes de référence

#### Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 44**

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

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

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

- **Article 45**

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

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

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

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

### B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le lien de certaines dispositions avec le projet de loi initial (règle dite des cavaliers législatifs)

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

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ; qu'ils estiment que les articles 14, 30, 54, 56, 57 et 58 n'ont pas leur place dans cette loi ;
2. Considérant qu'aux termes de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis » ;



- SUR LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI :

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

(...)

- SUR LA PLACE DES DISPOSITIONS CONTESTÉES :

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

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

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

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

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

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

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

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

158. Considérant que l'article 202 modifie l'article L. 541-10 du code de l'environnement relatif aux cahiers des charges des éco-organismes en matière d'ouverture des données touchant au domaine des déchets ;

159. Considérant que l'article 225 insère un nouvel article L. 3323-3-1 dans le code de la santé publique relatif aux dérogations à l'interdiction de la publicité ou de la propagande concernant une boisson alcoolique ;

160. Considérant que l'article 227 prévoit un droit pour les citoyens de recevoir les documents expédiés par des représentants élus des institutions de la République ;

161. Considérant que l'article 264 modifie les dispositions de l'article 1019 du code général des impôts relatives au taux de la taxe spécifique sur la revente de fréquences audiovisuelles ;

162. Considérant que l'article 265 modifie les articles L. 312-1 et L. 312-1-3 du code monétaire et financier afin d'instaurer une procédure d'information de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution lorsque la Banque de France a connaissance d'un refus d'ouverture de compte dans le cadre de la procédure de droit au compte bancaire ;

163. Considérant que les articles 300, 301, 302, 303 et 304 sont relatifs aux chambres de commerce et d'industrie de région et territoriales ; que l'article 300 modifie les articles L. 711-8 et L. 711-10 du code de commerce afin de prévoir l'adoption d'un schéma régional d'organisation des missions des chambres de commerce et d'industrie ; que l'article 301 modifie des dispositions du même code relatives aux pouvoirs des chambres de commerce et d'industrie de région, et en particulier à la réunion de chambres de commerce et d'industrie territoriales en une seule chambre territoriale ; que l'article 302 modifie des dispositions de l'article L. 713-12 du même code relatives à la représentation des chambres de commerce et d'industrie d'Île-de-France au sein de la chambre de commerce et d'industrie de région ; que l'article 303 organise les conditions dans lesquelles les assemblées générales des chambres de commerce et d'industrie de région et territoriales créées après la publication de la loi déferée et avant le 31 décembre 2015 peuvent être installées sans procéder à des élections et précise le taux annuel de taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises qui peut être voté par les chambres de commerce et d'industrie de région créées à l'issue d'une fusion ; que l'article 304 prévoit les délais d'adoption de leur schéma directeur par les chambres de commerce et d'industrie de région ;

164. Considérant que les articles 305, 306 et 307 sont relatifs aux chambres de métiers et de l'artisanat ; que l'article 305 modifie les articles 5-1, 5-4, 5-5, 5-7, 7 et 8 du code de l'artisanat pour permettre la création de

chambres de métiers et de l'artisanat interdépartementales ; que l'article 306 organise les conditions de la fusion ou du regroupement des chambres de métiers et de l'artisanat et fixe à titre temporaire le nombre d'élus régionaux par département ; que l'article 307 modifie l'article 5-2 du code de l'artisanat afin de modifier des règles relatives à la fixation du siège des chambres régionales et de prévoir les conditions du regroupement des chambres de métiers et de l'artisanat de région en une seule chambre de métiers et de l'artisanat de région ;

165. Considérant que les dispositions des articles 69, 83, 132, 201, 202, 225, 227, 264, 265, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306 et 307 introduites en première lecture, ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi ; que, par suite, elles ont été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution ; qu'elles sont contraires à cette dernière ;

- **Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 - Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté**

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

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

145. Les sénateurs requérants soutiennent que les articles 58, 59, 60, 64, 80 et 91, le paragraphe XIV de l'article 117, et les articles 191, 192 et 222 n'ont pas leur place dans la loi déferée, au motif qu'ils ont été introduits en première lecture selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution.

- S'agissant des articles 58, 59 et 60 :

146. Les articles 58, 59 et 60 prévoient la mise en place d'une concertation publique à l'occasion de l'élaboration du schéma directeur de la région Île-de-France, pour les deux premiers articles, et du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, pour le dernier.

147. Introduites en première lecture, les dispositions des articles 58, 59 et 60 de la loi déferée, ne peuvent être regardées comme dépourvues de lien, même indirect, avec le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Par conséquent, les griefs tirés de la méconnaissance, par ces dispositions, du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution doivent être écartés.

- S'agissant des articles 64, 80 et 91, du paragraphe XIV de l'article 117 et des articles 191, 192 et 222 :

148. L'article 64 autorise la dématérialisation de la procédure d'acquisition de la nationalité française par déclaration de nationalité ou décision de l'autorité publique.

149. L'article 80 autorise les enquêteurs de l'Institut national de la statistique et des études économiques ainsi que ceux des services statistiques ministériels à accéder, pour le besoin de leurs enquêtes statistiques, aux parties communes des immeubles d'habitation.

150. L'article 91 abaisse les conditions de majorité requise, au sein des assemblées générales des copropriétés situées dans une commune soumise à la taxe sur les logements vacants, pour autoriser la réalisation de certaines opérations relatives à la réunion de plusieurs lots dont l'un au moins est d'une surface inférieure à 9 mètres carrés, en un lot unique à usage d'habitation.

151. Le paragraphe XIV de l'article 117 modifie les conditions de majorité requise pour la définition de l'intérêt communautaire dans les établissements publics de coopération intercommunale.

152. L'article 191 intègre des considérations sur la consommation alimentaire durable dans le rapport relatif à la responsabilité sociale et environnementale que doivent établir les entreprises.

153. L'article 192 instaure l'obligation, pour les services de restauration collective des personnes publiques, de servir une part minimale de produits issus de l'alimentation durable et de l'agriculture biologique.

154. L'article 222 dispose que l'autorité parentale exclut « tout traitement cruel, dégradant ou humiliant, y compris tout recours aux violences corporelles ».

155. Introduites en première lecture, les dispositions des articles 64, 80 et 91, du paragraphe XIV de l'article 117 et des articles 191, 192 et 222 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.