



Décision n° 2016 - 745 QPC

Projet de loi Egalité et Citoyenneté

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2017

Sommaire

I. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et l'intelligibilité de la loi.....	6
II. Sur le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.....	9
III. Sur la procédure d'adoption de certaines dispositions	11
IV. Sur la portée normative de la loi	21
V. Sur la liberté d'enseignement	23
VI. Sur les habilitations législatives	27
VII. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales	31
VIII. Sur le droit au respect de la vie privée	43
IX. Sur la liberté personnelle.....	44
X. Sur le principe de légalité des délits et des peines.....	47
XI. Sur le principe d'égalité.....	50
XII. Sur la liberté d'expression.....	53

Table des matières

I. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et l'intelligibilité de la loi.....	6
A. Normes de référence.....	6
1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	6
- Article 4	6
- Article 5	6
- Article 6	6
- Article 16	6
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	6
- 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	6
- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 - Loi de modernisation sociale	7
- Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 - Loi de réforme des collectivités territoriales	7
- Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012 - Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives	7
II. Sur le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.....	9
A. Normes de référence.....	9
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	9
- Article 6	9
2. Constitution du 4 octobre 1958	9
- Article 3	9
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	9
- Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 - Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale	9
- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 - Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.....	9
- Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016 - Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels	10
III. Sur la procédure d'adoption de certaines dispositions	11
A. Normes de référence.....	11
1. Constitution du 4 octobre 1958	11
- Article 44	11
- Article 45	11
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	11
1. Sur le lien de certaines dispositions avec le projet de loi initial règle dite des cavaliers législatifs).....	11
- 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	11
- Décision n° 2013-665 DC du 28 février 2013, Loi portant création du contrat de génération	12
- Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques	12
- Décision n° 2015-720 DC du 13 août 2015 - Loi relative au dialogue social et à l'emploi	13
2. Sur certaines dispositions adoptées après la première lecture (règle dite de l'entonnoir)	16
- Décision n° 2003-479 DC du 30 juillet 2003 - Loi de sécurité financière.....	16

- Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007 - Loi relative à la prévention de la délinquance.....	17
- Décision n° 2014-700 DC du 31 juillet 2014 - Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.....	17
- Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 - Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.....	18
- Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016 - Loi de modernisation de notre système de santé...18	
3. Sur les amendements destinés à assurer le respect la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle	19
- Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010 - Loi de finances pour 2011	19
- Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014 - Loi relative à la consommation	19
IV. Sur la portée normative de la loi	21
A. Normes de référence.....	21
1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	21
- Article 6	21
2. Constitution du 4 octobre 1958	21
- Article 34	21
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	21
- Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 - Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.....	21
- Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015 - Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.....	21
V. Sur la liberté d'enseignement	23
A. Normes de référence.....	23
3. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	23
- Article 10	23
- Article 11	23
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	23
- Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 - Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1 ^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association	23
- Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977 - Loi complémentaire à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée par la loi n° 71-400 du 1 ^{er} juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement	23
- Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 – Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence et le pluralisme des entreprises de presse.....	24
- Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication	25
- Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 - Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.....	25
VI. Sur les habilitations législatives	27
A. Normes de référence.....	27
1. Constitution du 4 octobre 1958	27
- Article 38.	27
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	27
- Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977 - Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas	27
- 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.....	27
- Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004 - Loi de simplification du droit	28
- Décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005 - Loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.....	29
- Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013 - Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe	29

- Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016 - Loi de modernisation de la justice du XXI ^e siècle	30
---	----

VII. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales

31

A. Normes de référence.....	31
1. Constitution du 4 octobre 1958	31
- Article 34.	31
- Article 72	31
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	31
- Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 - Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale	31
- Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 - Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale	32
- Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988 - Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie.....	33
- Décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 - Loi de finances rectificative pour 2000	33
- Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 - Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains	34
- Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001 - Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier	35
- Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 - Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française	36
- Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012 - Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var [Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements]...36	
- Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013 - Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social	37
- Décision n° 2013-309 QPC du 26 avril 2013 - SARL SCMC [Exercice par le préfet du droit de préemption des communes ayant méconnu leurs engagements de réalisation de logements sociaux]..41	
- Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014 - Loi de finances pour 2015	42
- Décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016 - Association des maires de Guyane et autres [Répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie]	42

VIII. Sur le droit au respect de la vie privée

43

A. Normes de référence.....	43
1. Déclaration des droits	43
- Article 2	43
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	43
- Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 - Loi de finances pour 1999	43
- Décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016 - Mme Helen S. [Registre public des trusts].....44	
- Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016 - Loi de finances pour 2017	44

IX. Sur la liberté personnelle.....

44

A. Normes de référence.....	44
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	44
- Article 16	44
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	45
- Décision n° 89-257 DC du 25 juillet 1989 - Loi modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion	45
- Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 – Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.....	45
- Décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013 - Commune du Pré-Saint-Gervais	46
- Décision n° 2014-424 QPC du 7 novembre 2014 - Association Mouvement raélien international [Capacité juridique des associations ayant leur siège social à l'étranger]	46

X. Sur le principe de légalité des délits et des peines.....	47
A. Norme de référence	47
1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	47
- Article 8	47
2. Constitution du 4 octobre 1958	47
- Article 34	47
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	47
- Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.....	47
- Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.....	48
- 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	49
XI. Sur le principe d'égalité.....	50
A. Normes de référence.....	50
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	50
- Article 1 ^{er}	50
- Article 6	50
2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946	50
- Alinéa 3.....	50
3. Constitution du 4 octobre 1958	50
- Article 3	50
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	50
- Décision n° 85-204 DC du 16 janvier 1986 - Loi portant diverses dispositions d'ordre social	50
- Décision n° 2003-471 DC du 24 avril 2003 - Loi relative aux assistants d'éducation.....	51
- Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006 - Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.....	51
XII. Sur la liberté d'expression.....	53
A. Normes de référence.....	53
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	53
- Article 6	53
- Article 11	53
2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946	53
- Alinéa 1	53
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	53
- Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011, Mme Térésa C. et autre [Exception de vérité des faits diffamatoires de plus de dix ans].....	53
- Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012 - Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi	54
- Décision n° 2013-311 QPC du 17 mai 2013 - Société Écocert France [Formalités de l'acte introductif d'instance en matière de presse].....	55
- Décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2016 - M. Vincent R. [Délit de contestation de l'existence de certains crimes contre l'humanité]	55

I. Sur l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et l'intelligibilité de la loi

A. Normes de référence

1. 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.

- Article 5

La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

- Article 6

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle 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.

- 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.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- 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

13. Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, le Gouvernement a apporté au Parlement les précisions nécessaires en rappelant l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1er, auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ; que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et " la garantie des droits " requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;

- **Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 - Loi de modernisation sociale**

113. Considérant qu'aux termes de l'article 134, la composition du jury " concourt à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes " ; que, de même, aux termes de l'article 137 : " les jurys sont composés de façon à concourir à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes " ;

114. Considérant qu'en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : " Tous les citoyens... 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 " ;

115. Considérant qu'en raison de la mission confiée aux jurys prévus par les articles 134 et 137 de la loi déferée, les membres desdits jurys occupent des " dignités, places et emplois publics " au sens de l'article 6 de la Déclaration de 1789 ; que les articles 134 et 137, qui reprennent la formulation retenue par la loi susvisée du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle, ne fixent qu'un objectif de représentation équilibrée entre les femmes et les hommes ; qu'ils n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de faire prévaloir, lors de la constitution de ces jurys, la considération du genre sur celle des compétences, des aptitudes et des qualifications ; que, sous cette réserve, les articles 134 et 137 n'appellent aucune critique quant à leur conformité à la Constitution ;

- **Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 - Loi de réforme des collectivités territoriales**

2. Considérant que, selon les requérants, les articles 1^{er}, 6 et 73 de la loi déferée ont été adoptés à la suite d'un détournement de procédure en méconnaissance, d'une part, des exigences fixées à l'article 39 de la Constitution qui imposent la consultation du Conseil d'État, le dépôt par priorité sur le bureau du Sénat des projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales et la présentation d'une étude d'impact et, d'autre part, des principes de clarté et de sincérité des débats ; que l'article 2 de la loi déferée aurait été adopté en méconnaissance des exigences fixées à l'article 45 de la Constitution qui imposent, d'une part, l'existence d'un lien même indirect entre un amendement adopté en première lecture et le texte déposé ou transmis et, d'autre part, l'adoption par la commission mixte paritaire d'un texte commun à partir des dispositions restant en discussion ;

(...)

8. Considérant, d'une part, que ces articles, qui présentent un lien direct avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, ont été insérés en première lecture par l'Assemblée nationale ; que, dès lors, sont inopérants les griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives aux projets de loi concernant leur examen obligatoire par le Conseil d'État, leur dépôt par priorité sur le bureau du Sénat et leur présentation ;

9. Considérant, d'autre part, qu'il ressort des travaux parlementaires que la procédure d'adoption de ces articles n'a pas eu pour effet d'altérer la clarté et la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ; que le grief tiré de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité des débats doit être rejeté ;

- **Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012 - Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives**

2. Considérant que les requérants font valoir qu'en engageant la procédure accélérée, le Gouvernement aurait privé le Parlement, sans que cela soit justifié par aucune urgence, de la possibilité de procéder à plusieurs lectures de la proposition de loi ; qu'aurait ainsi été méconnue l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires ;

(...)

6. Considérant que les requérants font valoir que la loi déferée, par la complexité de ses dispositions et leur caractère hétérogène, porte atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ;

(...)

8. Considérant qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi présentent un objet analogue ; que la complexité de la loi et l'hétérogénéité de ses dispositions ne sauraient, à elles seules, porter atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'aucune des dispositions de la loi déferée ne méconnaît par elle-même cet objectif ;

II. Sur le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire

A. Normes de référence

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

- Article 6

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle 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.

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.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 - Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale

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 ;

- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 - Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

4. Considérant qu'il est toujours loisible à une assemblée parlementaire, saisie d'un projet ou d'une proposition de loi, de ne pas adopter un article lorsque celui-ci est mis aux voix, y compris après avoir adopté un amendement le modifiant ; que, dans les circonstances de l'espèce, il était également loisible au Sénat, saisi en première lecture de la loi déférée, d'adopter un article additionnel reprenant une disposition précédemment amendée puis rejetée, dans une rédaction qui, au demeurant, différait non seulement de celle qu'il avait décidé de supprimer mais également de celle qui lui avait été initialement soumise ; qu'il ressort des travaux parlementaires, et notamment de l'enchaînement des votes émis par le Sénat sur l'amendement puis sur l'article et l'article additionnel en cause, que cette procédure n'a pas altéré la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ;

- **Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016 - Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels**

6. Selon 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... ». Selon le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

7. Selon le 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 ».

8. Si les amendements n'ont pu être déposés, en vue de l'examen en commission, en nouvelle lecture, à l'Assemblée nationale, qu'à compter du 29 juin à 10 heures 50, après l'échec de la commission mixte paritaire, les dispositions du texte servant de base à ces amendements étaient connues dès l'issue de l'examen par le Sénat, en première lecture, des articles du projet de loi.

9. Ainsi, à ce stade de la procédure, compte tenu de l'état d'avancement des travaux législatifs, les délais retenus, à l'Assemblée nationale, pour le dépôt des amendements en commission et en séance publique, n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif par les députés de leur droit d'amendement ni altéré la clarté et la sincérité des débats.

10. Les griefs tirés de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire et de l'atteinte portée à l'exercice effectif du droit d'amendement doivent donc être écartés.

III. Sur la procédure d'adoption de certaines dispositions

A. Normes de référence

1. 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

1. 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 ;

(...)

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS :

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

32. Considérant que ces dispositions qui ne présentent pas de lien avec les dispositions de la proposition de loi initiale ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution ; que, dès lors, les dispositions des articles 16, 18, 19, 23, 24, 27, 39, 41, 42, 43, 45, des 1° à 4°, 11°, 17° et 18° du paragraphe I, du 1° du paragraphe II et du paragraphe V de l'article 47, des articles 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 59, des 2°, 3° et 4° de l'article 60, de l'article 63 et du 3° de l'article 64 doivent être déclarées contraires à cette dernière ;

- **Décision n° 2013-665 DC du 28 février 2013, Loi portant création du contrat de génération**

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 » ;

3. Considérant que le projet de loi comportait cinq articles lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie ; que l'article 1^{er} insérait dans le chapitre Ier du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code du travail une section 4 consacrée au « contrat de génération » institué par cet article ; que l'article 2 modifiait certaines dispositions du code du travail relatives aux accords de gestion prévisionnelle de l'emploi et à la politique de gestion des âges des entreprises ; que l'article 3 introduisait une coordination avec le code de la sécurité sociale pour l'introduction de la pénalité pour les entreprises de plus de 500 salariés ; que son article 4 habilitait le Gouvernement à modifier par ordonnance le code du travail applicable à Mayotte pour y rendre applicable la loi ; que l'article 5 était relatif à l'entrée en vigueur du dispositif ;

4. Considérant que l'article 6 a été inséré par amendement en première lecture à l'Assemblée nationale ; qu'il permet, pendant une durée de trois ans, l'accès au corps des inspecteurs du travail d'agents relevant du corps des contrôleurs du travail par la voie d'un examen professionnel ouvert dans la limite d'un contingent annuel ; qu'ainsi, il contribue à la mise en œuvre des dispositions relatives au contrat de génération et présente un lien indirect avec le projet de loi initial ; qu'il a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution ;

5. Considérant que l'article 9 a été introduit par amendement en première lecture au Sénat ; qu'il modifie les dispositions du paragraphe II bis de l'article 3 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 susvisée, notamment pour proroger le dispositif d'exclusion de l'assiette de certaines cotisations et contributions du versement d'un bonus exceptionnel à leurs salariés, par les employeurs implantés dans certaines régions ou collectivités d'outre-mer ; que ces dispositions ne présentent pas de lien avec les dispositions du projet de loi initial ; qu'elles ont donc été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution ; que, dès lors, l'article 9 doit être déclaré contraire à cette dernière ;

- **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° 2015-720 DC du 13 août 2015 - Loi relative au dialogue social et à l'emploi**

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

16. Considérant qu'aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis » ;
17. Considérant que les dispositions de l'article 45 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relatives à l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction ; que ces dispositions, 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° 2016-741 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 30 :

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

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

49. Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ».

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

(...)

- Sur les articles 87 à 91 :

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

- Sur l'article 156 :

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

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

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

(...)

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

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

. En ce qui concerne les articles 66 et 126 :

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

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

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

. En ce qui concerne l'article 82 :

118. Il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de la première phrase de son premier alinéa, selon laquelle : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion. Toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

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

120. En revanche, le paragraphe III de l'article 82 instaure un droit de résiliation annuel de l'assurance emprunteur. Introduites en nouvelle lecture, ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion. Elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

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

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

aux règles relatives au remboursement par les transporteurs aériens des taxes et redevances liées à un titre de transport non utilisé. L'article 163 instaure des exceptions à l'interdiction de la publicité en faveur des produits du « vapotage ».

122. Introduites en première lecture, les dispositions des articles 36, 135, 155, 158, 159, 162 et 163 de la loi déferée ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

131. L'article 112 étend aux exploitations agricoles à responsabilité limitée dont l'associé unique est une personne physique dirigeant cette exploitation, le bénéfice du régime fiscal des micro-bénéfices agricoles.

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

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

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

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

2. Sur certaines dispositions adoptées après la première lecture (règle dite de l'entonnoir)

- Décision n° 2003-479 DC du 30 juillet 2003 - Loi de sécurité financière

2. Considérant que les dispositions de l'article 139, issues d'un amendement adopté par le Sénat en deuxième lecture, confèrent à l'article 103 du règlement intérieur du Sénat le caractère d'une disposition spéciale, au sens des articles 4 à 6 de la loi du 31 décembre 1971 susvisée, qui permettrait de déroger aux règles relatives à l'assistance et la représentation par avocat fixées par lesdits articles ;

3. Considérant que, selon les requérants, cette disposition, outre qu'elle serait dépourvue de tout lien avec le texte en discussion, porterait une atteinte inconstitutionnelle aux droits de la défense ;

4. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement s'exerce à chaque stade de la procédure législative, sous réserve des dispositions particulières applicables après la réunion de la commission mixte paritaire ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion, quels qu'en soient le nombre et la portée, ne sauraient, sans

méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement ;

5. Considérant, en l'espèce, que les dispositions de l'article 139 de la loi déferée, qui ont trait à la procédure disciplinaire des fonctionnaires du Sénat, sont dépourvues de tout lien avec le projet dont celle-ci est issue, lequel, lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, comportait exclusivement des dispositions relatives aux marchés financiers, à l'assurance, au crédit, à l'investissement, à l'épargne et aux comptes des sociétés ; qu'il convient, dès lors, de déclarer l'article 139 contraire à la Constitution, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du recours ;

- **Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007 - Loi relative à la prévention de la délinquance**

- SUR LES CONDITIONS D'ADOPTION DU III DE L'ARTICLE 34 :

31. Considérant que le III de l'article 34 de la loi déferée complète le premier alinéa de l'article 2-19 du code de procédure pénale afin d'étendre à la diffamation les cas dans lesquels les associations départementales de maires peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile ;

32. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale... " ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : " La loi est votée par le Parlement " ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 39 : " L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement " ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en œuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

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

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

35. Considérant, par suite, que doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus ;

36. Considérant, en l'espèce, que l'amendement dont est issu le III de l'article 34 a été adopté en deuxième lecture ; que cette adjonction n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elle n'était pas non plus destinée à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit qu'il y a lieu de la regarder comme ayant été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution ;

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

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

10. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution, et notamment de son premier alinéa, que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées à un projet ou une proposition de loi, après la première lecture, par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion, c'est-à-dire qui n'a pas été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblées ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le

respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

11. Considérant que l'article 7 a pour objet d'étendre la liste des cas dans lesquels, en raison d'un licenciement fautif, le juge ordonne le remboursement par l'employeur aux organismes intéressés de tout ou partie des indemnités de chômage versées au salarié, dans la limite de six mois d'indemnités ;

12. Considérant que l'article 10 prévoit que, lorsque le juge constate que le licenciement est intervenu en méconnaissance des dispositions du code du travail relatives, d'une part, à la protection de la salariée en état de grossesse et, d'autre part, à la discrimination et au harcèlement sexuel, il octroie au salarié une indemnité à la charge de l'employeur qui ne peut être inférieure aux salaires des douze derniers mois, sans préjudice de l'indemnité de licenciement ;

13. Considérant que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en deuxième lecture au Sénat ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les articles 7 et 10 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;

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

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

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

167. Considérant que le paragraphe XII de l'article 210 instaure une procédure dérogatoire d'exposition de produits qui ne sont pas conformes à la réglementation lors d'une foire ou d'un salon ; que le paragraphe XIII du même article permet à l'autorité administrative de transiger pour les infractions relatives à l'emploi de la langue française ;

168. Considérant, en l'espèce, que l'amendement dont sont issues les dispositions susmentionnées a été introduit en nouvelle lecture ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les paragraphes XII et XIII de l'article 210 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils sont contraires à cette dernière ;

- **Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016 - Loi de modernisation de notre système de santé**

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

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

101. Considérant que le paragraphe II de l'article 46 prévoit la remise d'un rapport au Parlement relatif à la contribution du transport aérien à la pollution atmosphérique et à ses effets sur la santé humaine ;

102. Considérant que le paragraphe II de l'article 59 prévoit la remise d'un rapport au Parlement relatif aux effets sur la santé du bisphénol A non chauffé ;

103. Considérant que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que le paragraphe II de l'article 46 et le paragraphe II de l'article 59 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;

3. Sur les amendements destinés à assurer le respect la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle

Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010 - Loi de finances pour 2011

5. Considérant qu'en égard à l'augmentation des ressources qu'il opère au profit de l'État en 2011, l'article 35 trouve sa place dans la première partie de la loi de finances ; qu'en revanche, les articles 21 et 22 y ont été placés à tort ; que, pour regrettable qu'elle soit, l'insertion de ces deux articles en première partie de la loi de finances n'a pas eu pour effet, dans les circonstances de l'espèce, de porter une atteinte inconstitutionnelle à la clarté et à la sincérité des débats relatifs à l'adoption de ces articles ; qu'elle n'a pas davantage altéré les conditions d'adoption des données générales de l'équilibre budgétaire ; que le grief tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption de ces articles doit être rejeté ;

Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014 - Loi relative à la consommation

- SUR L'ARTICLE 54 :

36. Considérant que, selon les députés requérants, les dispositions introduites par voie d'amendement en première lecture du projet de loi à l'Assemblée nationale à l'article 19 octies ont servi de support pour l'adoption, en deuxième lecture, d'une rédaction entièrement nouvelle qui s'est substituée au dispositif introduit en première lecture ; qu'ainsi, les dispositions de l'article 19 octies, devenu 54, auraient été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution ;

37. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution, et notamment de son premier alinéa, que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées à un projet ou une proposition de loi, après la première lecture, par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion, c'est-à-dire qui n'a pas été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblées ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

38. Considérant que l'amendement insérant en première lecture à l'Assemblée nationale l'article 19 octies dans le projet de loi comportait un paragraphe I relatif à la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, et un paragraphe II qui introduisait dans le code de la consommation un nouvel article L. 312-9-1 relatif à la faculté pour l'emprunteur de substituer un autre contrat d'assurance à celui donné en garantie dès lors que les clauses du contrat de prêt immobilier ne s'y opposent pas ; qu'en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, l'article 19 octies, devenu l'article 54, a fait l'objet d'une réécriture ; que les dispositions alors introduites, qui modifient l'article L. 312-9 du code de la consommation et l'article L. 221-10 du code de la mutualité et créent un nouvel article L. 113-12-2 du code des assurances, instaurent un droit de résiliation unilatérale sans frais du contrat d'assurance donné en garantie d'un emprunt immobilier et prévoient de nouvelles règles en matière de résiliation du contrat d'assurance par l'assureur ; que la modification introduite au paragraphe II de l'article 60 de la loi du 26 juillet 2013 susvisée reportée de janvier 2014 à juillet 2014 l'entrée en vigueur des dispositions de cet article 60, relatives à l'information des personnes sollicitant une assurance en couverture d'un crédit immobilier et à l'acceptation en garantie d'un contrat d'assurance par le prêteur ; qu'en deuxième lecture au Sénat, les dispositions introduites en deuxième lecture à l'Assemblée nationale ont été complétées par l'introduction dans le code de commerce d'un nouvel article L. 312-32-1 qui punit d'une amende l'absence de respect des nouvelles

obligations introduites à l'article L. 312-9 de ce code ; que les adjonctions introduites à l'Assemblée nationale et au Sénat en deuxième lecture étaient, au stade de la procédure où elles ont été introduites, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance de la procédure d'adoption de l'article 54 doivent être écartés ;

IV. Sur la portée normative de la loi

A. Normes de référence

1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- Article 6

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle 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.

2. Constitution du 4 octobre 1958

Titre V - Des rapports entre le Parlement et le gouvernement

- Article 34

(...)

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 - Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

3. Considérant que, selon les requérants, la loi déferée ne peut être qualifiée de loi de programmation de sorte que son article 1^{er}, dépourvu de caractère normatif, méconnaît la Constitution ;

4. Considérant qu'aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État » ; qu'en approuvant le rapport annexé sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure, l'article 1er de la loi met en œuvre cette disposition ; que, par suite, il n'est pas contraire à la Constitution ;

- Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015 - Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

10. Considérant que l'article 1^{er} est relatif aux objectifs de la politique énergétique de l'État ; que ses paragraphes I à III modifient la rédaction des articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie ; que l'article L. 100-1 énumère les sept objectifs devant être poursuivis par la politique énergétique ; que l'article L. 100-2 énonce des moyens devant être mis en œuvre par l'État, en cohérence avec les collectivités territoriales et en mobilisant les entreprises, les associations et les citoyens pour atteindre ces objectifs ; que l'article L. 100-4 fixe les objectifs quantitatifs assignés à la politique énergétique ;

11. Considérant que les députés requérants soutiennent que les dispositions de l'article 1^{er} ne sont pas normatives ; qu'eu égard à la multiplicité des objectifs fixés par cet article, à leur redondance et aux contradictions qu'ils recèlent, ces dispositions méconnaîtraient le principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; que, selon eux, le vingt-neuvième alinéa de cet article, en ce qu'il prévoit une réduction de la part de l'énergie nucléaire dans la

production d'électricité sans indemnisation juste et préalable de la société Areva, qui exerce une activité de retraitement des combustibles nucléaires, viole également le droit de propriété de cette société tel que garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre de celle-ci ; que ce même alinéa serait également contraire au principe de prévention prévu à l'article 3 de la Charte de l'environnement et à l'exigence de promotion du développement durable résultant de l'article 6 de cette même Charte ;

12. Considérant qu'aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'État » ; que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déferée, y compris son vingt-neuvième alinéa, qui fixent des objectifs à l'action de l'État dans le domaine énergétique appartiennent à cette catégorie ; qu'il s'ensuit que le grief tiré d'un défaut de portée normative ne peut être utilement soulevé à leur encontre ; que ne sauraient davantage être invoqués les griefs tirés de ce que ces dispositions portent atteinte au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre, aux articles 3 et 6 de la Charte de l'environnement et à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

13. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 1^{er} sont conformes à la Constitution ;

V. Sur la liberté d'enseignement

A. Normes de référence

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

- **Article 10**

Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

- **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. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 - Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association**

2. Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ;

3. Considérant que, si rien n'est changé en ce qui concerne la constitution même des associations non déclarées, les dispositions de l'article 3 de la loi dont le texte est, avant sa promulgation, soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution, ont pour objet d'instituer une procédure d'après laquelle l'acquisition de la capacité juridique des associations déclarées pourra être subordonnée à un contrôle préalable par l'autorité judiciaire de leur conformité à la loi ;

4. Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901, ainsi, par voie de conséquence, que la disposition de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi soumise au Conseil constitutionnel leur faisant référence ;

5. Considérant qu'il ne résulte ni du texte dont il s'agit, tel qu'il a été rédigé et adopté, ni des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement, que les dispositions précitées soient inséparables de l'ensemble du texte de la loi soumise au Conseil ;

6. Considérant, enfin, que les autres dispositions de ce texte ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution ;

- **Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977 - Loi complémentaire à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée par la loi n° 71-400 du 1^{er} juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement**

1. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi complémentaire à la loi du 31 décembre 1959 modifiée par la loi du 1^{er} juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement, les maîtres auxquels est confiée la mission d'enseigner dans un établissement privé lié à l'État par contrat d'association sont tenus de respecter le caractère propre de cet établissement ;
2. Considérant, d'une part, que la sauvegarde du caractère propre d'un établissement lié à l'État par contrat, notion reprise de l'article premier, 4e alinéa, de la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés, n'est que la mise en œuvre du principe de la liberté de l'enseignement ;
3. Considérant que ce principe, qui a notamment été rappelé à l'article 91 de la loi de finances du 31 mars 1931, constitue l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, réaffirmés par le Préambule de la Constitution de 1946 et auxquels la Constitution de 1958 a conféré valeur constitutionnelle ;
4. Considérant que l'affirmation par le même Préambule de la Constitution de 1946 que "l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État" ne saurait exclure l'existence de l'enseignement privé, non plus que l'octroi d'une aide de l'État à cet enseignement dans des conditions définies par la loi ; que cette disposition du Préambule de la constitution de 1946 est donc sans influence sur la conformité à la Constitution de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ;
5. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 10 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 "Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi" ; que le Préambule de la Constitution de 1946 rappelle que "Nul ne peut être lésé dans son travail ou son emploi en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances" ; que la liberté de conscience doit donc être regardée comme l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ;
6. Considérant qu'il résulte du rapprochement des dispositions de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1959, dans la rédaction nouvelle qui leur est donnée par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, et de celles de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1959 que l'obligation imposée aux maîtres de respecter le caractère propre de l'établissement, si elle leur fait un devoir de réserve, ne saurait être interprétée comme permettant une atteinte à leur liberté de conscience ;
7. Considérant, enfin, que si la loi prévoit la prise en charge par l'État de dépenses relatives au fonctionnement d'établissements d'enseignement privés et à la formation de leurs maîtres, elle ne contient aucune disposition contraire à la Constitution ou à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

- **Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 – Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence et le pluralisme des entreprises de presse**

En ce qui concerne les articles 19 et 20 :

74. Considérant que l'article 19 de la loi dispose : "Lorsque la commission décide d'engager la procédure définie au présent article, elle en informe les personnes intéressées qui ont droit de prendre connaissance de leur dossier avant de présenter leurs observations. - Si la commission constate une violation des articles 10 à 14, elle met en demeure les personnes intéressées de respecter ces dispositions. A cette fin elle prescrit les mesures nécessaires. - La décision par laquelle la commission constate la violation doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de l'engagement de la procédure. Ce délai peut être prorogé pour une durée égale par une décision expresse." ;

75. Considérant que l'article 20 est ainsi conçu : "La commission fixe un délai aux intéressés pour se conformer à sa mise en demeure ou pour exécuter les mesures prescrites en application de l'article 19 ci-dessus. Ce délai ne peut être inférieur à quatre mois et ne peut excéder six mois. - Si, à l'expiration de ce délai, la commission constate que sa décision n'a pas été exécutée, elle informe le ministère public et lui transmet le dossier. - Cette constatation entraîne, pour la ou les publications quotidiennes d'information politique et générale dont la possession ou la prise de contrôle a pour effet le dépassement des plafonds fixés par les articles 10 à 12 de la présente loi et jusqu'au rétablissement des conditions du pluralisme, la privation des avantages résultant des dispositions des articles 298 septies du code général des impôts et D 18 à D 19-3 du code des postes et télécommunications. - La commission informe la commission paritaire des publications et agences de presse et les administrations concernées." ;

76. Considérant que les auteurs de l'une et de l'autre saisines soutiennent que ces dispositions confèrent à la commission des pouvoirs de nature juridictionnelle en méconnaissance du principe de la séparation des pouvoirs et de l'article 66 de la Constitution ;

77. Considérant, d'une part, que l'article 66 de la Constitution est ainsi conçu : "Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi" ; qu'aucune des dispositions des articles 19 et 20 ne met en cause la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution ;

78. Considérant, d'autre part, que dans la mesure où la procédure prévue par les articles 19 et 20 tend à l'instruction préalable d'un dossier par la voie administrative, elle ne saurait être regardée comme contraire à la Constitution ;

79. Considérant en revanche, et sans qu'il soit besoin de statuer sur d'autres moyens, que l'alinéa 2 de l'article 19 permet à la commission, sans pour autant l'autoriser à rechercher si le pluralisme est effectivement menacé, d'adresser aux personnes intéressées des mises en demeure et de prescrire les mesures nécessaires ; que, selon les termes mêmes employés par le législateur, il ne s'agit pas de simples invitations à se conformer à la loi, mais de décisions exécutoires émanant d'une autorité administrative qui trouvent d'ailleurs une sanction dans les deux derniers alinéas de l'article 20 ;

80. Considérant qu'en effet ces deux derniers alinéas, lorsque la décision de la commission n'a pas été exécutée dans le délai que celle-ci a fixé, sanctionnent la résistance des intéressés par la privation pour les publications en cause d'avantages fiscaux et postaux ; que cette privation, dont les conséquences peuvent être très graves, suit immédiatement et automatiquement la constatation par la commission que sa décision n'a pas été exécutée et produit effet avant même que le ministère public ait pu commencer l'instruction du dossier qui lui est transmis ;

81. Considérant que l'ensemble de ces dispositions, dont les autres dispositions des articles 19 et 20 ne sont pas séparables, produit des effets équivalant à ceux d'un régime d'autorisation préalable ; qu'elles sont, de ce chef, contraires à l'article 11 de la Déclaration de 1789 ; qu'à supposer même qu'elles aient pour objet de réprimer des "abus" au sens dudit article 11, cette répression ne saurait être confiée à une autorité administrative ;

82. Considérant, dès lors, que les articles 19 et 20 doivent être déclarés non conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication**

8. Considérant qu'il appartient au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, de concilier, en l'état actuel des techniques et de leur maîtrise, l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme, avec, d'une part, les contraintes techniques inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels auxquels ces modes de communication, par leur influence considérable, sont susceptibles de porter atteinte ;

9. Considérant que, pour la réalisation ou la conciliation de ces objectifs, le législateur n'est pas tenu de soumettre l'ensemble de la télévision par voie hertzienne au régime juridique applicable aux services publics ni d'adopter un régime de concession ; qu'en effet, ce mode de communication ne constitue pas une activité de service public ayant son fondement dans des dispositions de nature constitutionnelle ; que, par suite et quelle que soit la nature juridique de l'espace hertzien, il est loisible au législateur de soumettre le secteur privé de la communication audiovisuelle à un régime d'autorisation administrative, sous réserve d'assurer la garantie des objectifs de valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés ; que le moyen invoqué ne peut donc être retenu ;

- **Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 - Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française**

19. Considérant que ce même alinéa donne également compétence à l'État dans la matière du droit civil, à l'exclusion de la procédure civile et de la réglementation relative à la coopération et à la mutualité "sous réserve des dispositions de l'article 28 (13° et 14°)" ;

20. Considérant qu'aux termes du 13° de l'article 28 le conseil des ministres du territoire "autorise, à peine de nullité, toute opération ayant pour effet le transfert entre vifs d'une propriété immobilière ou de droits sociaux y afférents, sauf si le bénéficiaire est de nationalité française et domicilié en Polynésie française ou s'agissant d'une personne morale, y a son siège" ; qu'il ajoute que "sont également soumises à autorisation les cessions

d'actions de sociétés commerciales quand des biens immobiliers ou des participations immobilières constituent 75 % ou plus de l'ensemble des actifs figurant à leur bilan" ;

21. Considérant que cette disposition modifie substantiellement le régime d'autorisation de transferts de propriété immobilière instauré par le 11° de l'article 26 de la loi du 6 septembre 1984 susvisée portant statut du territoire de la Polynésie française ; qu'il convient donc d'examiner sa conformité à la Constitution ;

22. Considérant que le 13° de l'article 28 organise un régime discrétionnaire d'autorisation préalable à la réalisation d'opérations de transfert de propriété qui peuvent concerner des catégories de droits multiples, sans préciser les motifs se référant à des fins d'intérêt général sur lesquels le conseil des ministres devrait, sous le contrôle du juge, fonder sa décision ; que ces autorisations, requises sous peine de nullité des opérations de cession en cause, comportent des limitations directes au droit de disposer, attribut essentiel du droit de propriété ; que de telles limitations revêtent un caractère de gravité telle que l'atteinte au droit de propriété qui en résulte dénature le sens et la portée de ce droit garanti par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ; qu'il y a lieu en conséquence pour le Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution le 13° de l'article 28 de la loi organique et, par suite, dans le texte du 7° de l'article 6 de ladite loi, les mots "et sous réserve des dispositions de l'article 28-13°" ;

23. Considérant que le 14° de l'article 28 qui permet au conseil des ministres, dans les cas prévus au 13° du même article, d'exercer un droit de préemption au nom du territoire sur les immeubles ou les droits sociaux en cause, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdits biens, est indissociable du 13° ; que dès lors le 14° de l'article 28 de la loi organique doit être déclaré contraire à la Constitution, et par suite, dans le texte du 7° de l'article 6 de la même loi, les mots "et 14°" ;

VI. Sur les habilitations législatives

A. Normes de référence

1. 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° 76-72 DC du 12 janvier 1977 - Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas**

1. 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" ;

2. Considérant que, s'il est, de la sorte, spécifié à l'alinéa premier de l'article 38 précité de la Constitution, que c'est pour l'exécution de son programme que le Gouvernement se voit attribuer la possibilité de demander au Parlement l'autorisation de légiférer, par voie d'ordonnances, pendant un délai limité, ce texte doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre ;

3. Considérant qu'il y a donc lieu d'exclure toute autre interprétation et notamment celle qui serait tirée d'un rapprochement avec les énonciations de l'alinéa premier de l'article 49 de la Constitution ; que celle-ci, en effet, qui tend à conférer une acceptation analogue au terme "programme" et à l'expression "déclaration de politique générale", d'une part, ne ferait aucune place, pour une éventuelle justification de recours aux dispositions de l'article 38, aux notions de circonstances imprévues ou de situation requérant des mesures d'urgence et, d'autre part, en raison de sa généralité, aurait pour résultat d'étendre, sans limites définies, le champ d'application de la procédure d'habilitation prévue audit article 38, au détriment du respect des prérogatives du Parlement ;

4. Considérant qu'en l'espèce les précisions requises, en vertu de l'alinéa premier de l'article 38 de la Constitution, ont été dûment fournies par le Gouvernement au soutien de sa demande d'habilitation à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la Chambre des Députés du Territoire français des Afars et des Issas ;

- **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**

- SUR LE GRIEF TIRE DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION :

11. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que la loi déférée serait contraire aux dispositions de l'article 38 de la Constitution ; qu'à cet égard, ils font valoir que la finalité des mesures que le Gouvernement se propose de prendre ne serait pas précisée, dès lors que ne sont pas indiquées les règles de fond à adopter par ordonnances ; qu'en outre, les expressions utilisées par le législateur, notamment le " respect de la hiérarchie des

normes ", seraient imprécises ; qu'au surplus, le Parlement n'aurait pas connaissance du contenu de certains codes, ni même des principes qui vont régir leur élaboration et ne pourrait pas " s'assurer du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle par les dispositions législatives contenues dans les codes " ; que les députés requérants indiquent, par ailleurs, que l'explication tenant au retard dans le travail de codification lié à l'encombrement du calendrier parlementaire est " insuffisante du point de vue constitutionnel pour justifier le recours à la procédure de l'article 38 de la Constitution " ; qu'enfin, le champ d'application de l'habilitation ne permettrait pas de respecter les domaines réservés à la loi organique, aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale et au pouvoir réglementaire ;

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 ;

13. Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, le Gouvernement a apporté au Parlement les précisions nécessaires en rappelant l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1^{er}, auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ; que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et " la garantie des droits " requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;

14. Considérant, en troisième lieu, que sont précisément définies, en l'espèce, les dispositions législatives faisant l'objet de l'habilitation, ainsi que les conditions dans lesquelles il sera procédé à leur adoption par voie d'ordonnances ; que l'autorisation donnée au Gouvernement de procéder à l'adoption de la partie législative des neuf codes mentionnés à l'article 1^{er} de la loi déferée vise à la codification de dispositions législatives en vigueur au moment de la publication des ordonnances ; que le Gouvernement ne saurait donc apporter de modifications de fond aux dispositions législatives existantes ; que les seules exceptions prévues à ce principe sont limitées dans leur portée et sont strictement définies par la loi déferée ; que la référence à la hiérarchie des normes impose au Gouvernement de respecter la suprématie du traité sur la loi, énoncée à l'article 55 de la Constitution, ainsi que la distinction entre matières législatives et matières réglementaires déterminée par ses articles 34 et 37 ; qu'il résulte par ailleurs des termes de l'article 1^{er} de la loi déferée, éclairés par les travaux préparatoires, que les modifications rendues nécessaires pour " harmoniser l'état du droit " doivent se borner à remédier aux incompatibilités pouvant apparaître entre des dispositions soumises à codification ;

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° 2004-506 DC du 2 décembre 2004 - Loi de simplification du droit**

-SUR LES ARTICLES HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE DES ORDONNANCES :

2. Considérant que les requérants dénoncent « le jeu des lois d'habilitations multiples » qui, selon eux, pose « un problème grave au regard de l'esprit de l'article 38 de la Constitution et de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » ;

3. Considérant qu'aux termes 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. - Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. 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. - 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 » ;

4. Considérant, en premier lieu, que 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 ; qu'il ne lui impose pas pour autant de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ; que les articles d'habilitation figurant dans la loi déferée définissent le domaine d'intervention et les finalités des ordonnances avec une précision suffisante au regard des exigences de l'article 38 de la Constitution ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification ; que cette double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

6. Considérant, en troisième lieu, que l'article 38 de la Constitution n'excepte de la délégation que les domaines que la Constitution réserve aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ; que les matières dans lesquelles la loi déferée prévoit des habilitations sont étrangères à ces domaines ;

7. Considérant, en quatrième lieu, que les dispositions d'une loi d'habilitation ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle ; qu'en l'espèce, les articles d'habilitation figurant dans la loi déferée ne sont ni par eux-mêmes, ni par les conséquences qui en découlent nécessairement, contraires à ces règles et principes ;

8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les griefs généraux dirigés contre les articles d'habilitation figurant dans la loi déferée doivent être écartés ;

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

7. Considérant, en second lieu, que les dispositions en cause ne sont ni par elles-mêmes, ni par les conséquences qui en découlent nécessairement, contraires à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; qu'elles ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle, ainsi que les normes internationales ou européennes applicables ;

- **Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013 - Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe**

- SUR LE RECOURS AUX ORDONNANCES :

76. Considérant que l'article 14 autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance certaines mesures de coordination nécessaires pour adapter à la loi déferée l'ensemble des dispositions législatives en vigueur à l'exception de celles du code civil ;

77. Considérant que, selon les requérants, l'introduction de cette disposition par amendement, qui aurait permis de ne pas présenter d'étude d'impact correspondant à la demande d'habilitation, serait constitutive d'un détournement de procédure ; que le champ et la portée de cette habilitation seraient définis de manière insuffisamment précise, en méconnaissance de l'article 38 de la Constitution ; qu'enfin, en prévoyant une entrée en vigueur immédiate des autres dispositions de la loi déferée alors que les dispositions prises par voie d'ordonnance sur le fondement de l'article 14 doivent l'être dans un délai de six mois, le législateur n'aurait pas assuré le respect des exigences constitutionnelles d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

78. 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 s'il ressort de cette disposition que seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances, aucune exigence constitutionnelle n'impose que cette demande figure dans le projet de loi initial ; qu'en l'espèce, l'article 14 résulte d'un amendement du Gouvernement qui a été inséré en première lecture au Sénat ; que, dès lors, est inopérant le grief tiré de la méconnaissance des exigences relatives aux projets de loi concernant leur présentation ; que l'article 14 a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution ;

79. Considérant, en deuxième 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'ordonnance 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 ;

80. Considérant que l'autorisation délivrée au Gouvernement par le 1^o du paragraphe I de l'article 14 porte sur « les mesures nécessaires pour adapter l'ensemble des dispositions législatives en vigueur, à l'exception de celles du code civil, afin de tirer les conséquences de l'application aux conjoints et parents de même sexe des dispositions applicables aux conjoints et parents de sexe différent » ; que l'autorisation délivrée au Gouvernement par le 2^o du paragraphe I de l'article 14 a pour objet de permettre les mêmes modifications de la législation, avec les adaptations nécessaires, à Mayotte, dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises ; que ces habilitations ont pour objet d'opérer des modifications d'ordre terminologique et des coordinations qui leur sont liées ; qu'en raison de cet objet limité, ces habilitations, bien qu'elles concernent l'ensemble des dispositions législatives, à l'exception de celles du code civil, sont définies avec une précision suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 38 de la Constitution ; qu'elles ne peuvent pas dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont ainsi conférés, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle ;

81. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions de coordination introduites par l'article 13 de la loi déferée dans le titre préliminaire du code civil à l'article 6-1, selon lesquelles le mariage et la filiation adoptive emportent les mêmes effets, droits et obligations reconnus par les lois, que les époux ou les parents soient de sexe différent ou de même sexe, sont d'application générale ; que, néanmoins, le Gouvernement a demandé à être habilité à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour adapter l'ensemble des dispositions législatives en vigueur, à l'exception de celles du code civil, dans le but de modifier la rédaction de certaines dispositions législatives pour tirer, de manière expresse et exhaustive, les conséquences de l'ouverture du mariage et de l'adoption aux couples de personnes de même sexe et, ainsi, d'améliorer la qualité de la loi ; que, dans ces conditions, les griefs tirés de ce que, d'une part, la formulation de l'habilitation serait insuffisamment précise et, d'autre part, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi s'opposerait à l'application immédiate de la loi doivent être écartés ;

82. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'article 14 doit être déclaré conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016 - Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle**

. En ce qui concerne le recours aux ordonnances :

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^o 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^o 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^o et 7^o 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^o 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.

VII. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

Titre V - Des rapports entre le Parlement et le gouvernement

- Article 34.

La loi fixe les règles concernant :

(...)

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

(...)

- Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 - Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale

1. Considérant que l'article 10 de la loi détermine les équipements dont chaque conseil d'arrondissement a la charge ; que l'article 12 prévoit que l'inventaire de ces équipements est établi par délibérations concordantes du

conseil municipal et du conseil d'arrondissement intéressé ; que le dernier alinéa de l'article 12 dispose : "En cas de désaccord entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement sur l'inscription à l'inventaire d'un équipement relevant de l'une des catégories mentionnées à l'article 10, il est statué par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, pris après avis du président du tribunal administratif" ;

12. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que l'intervention ainsi prévue du représentant de l'Etat pour arbitrer le désaccord entre deux organes de l'administration communale est contraire au principe de la libre administration des communes énoncé par l'article 72 précité de la Constitution ;

13. Considérant que, selon le dernier alinéa de l'article 72 précité de la Constitution, le délégué du Gouvernement, outre la charge des intérêts nationaux, a celle du contrôle administratif et du respect des lois ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du délégué du Gouvernement pour pourvoir, sous le contrôle du juge, à certaines difficultés administratives résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées normalement compétentes lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ; qu'ainsi, les dispositions du dernier alinéa de l'article 12 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne sont pas contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 - Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale**

Sur l'article 23 (2e alinéa) :

9. Considérant qu'aux termes de l'article 23 (2e alinéa) de la loi : "Les vacances d'emplois doivent, à peine de nullité des nominations, être communiquées aux centres de gestion compétents. Cette règle s'applique également aux collectivités et établissements qui ne sont pas affiliés aux centres de gestion" ;

10. Considérant que, si la communication de ces renseignements aux centres de gestion peut être requise de toutes les collectivités, même non obligatoirement affiliées à ceux-ci, la sanction infligée à ces dernières porte atteinte à la libre administration garantie par la Constitution, puisqu'elle frappe de nullité les nominations effectuées par une autorité territoriale libre, dans le respect de l'article 42, 1^{er} alinéa, du recrutement de ses agents ; que la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 23 n'est donc pas conforme à la Constitution ;

Sur les articles 45 et 97 :

11. Considérant qu'aux termes de l'article 45 de la loi le nombre d'emplois mis au concours est égal au nombre d'emplois déclarés vacants par les collectivités ou établissements ; que si, à la suite de ce concours, l'autorité territoriale ne prononce pas dans un délai d'un mois la nomination du candidat proposé par le centre de gestion, ce candidat, s'il n'est pas affecté à une autre collectivité dans un délai de six mois, est pris en charge par le centre de gestion, ce qui vaut son intégration dans la fonction publique territoriale ; que la collectivité ou l'établissement qui n'a pas procédé à la nomination proposée participe à cette prise en charge dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 97 ;

12. Considérant que, selon cette dernière disposition, lorsque, au cas de suppression d'emploi, la prise en charge du traitement est assurée par un centre de gestion, la participation de la collectivité concernée fait l'objet d'une majoration qui ne peut être inférieure à la moitié du traitement du fonctionnaire intéressé et qui cesse lors d'une nouvelle affectation de celui-ci ou à l'expiration d'un délai d'un an ;

13. Considérant que les députés auteurs de la saisine font grief à ces dispositions de limiter le choix des autorités territoriales par la mise au concours d'un nombre d'emplois égal à celui des emplois vacants, de prévoir l'intégration dans la fonction publique dès la prise en charge par le centre de gestion et d'imposer aux collectivités concernées soit d'avoir à entériner systématiquement les nominations proposées, soit, en les refusant, d'avoir à supporter de lourdes conséquences financières ;

14. Considérant que, l'institution des centres de gestion visant essentiellement à permettre le recrutement des personnels territoriaux par voie de concours, le nombre d'emplois mis au concours peut, sans violation d'aucune règle ni d'aucun principe de valeur constitutionnelle, correspondre à celui des emplois vacants, comme il en est dans la fonction publique de l'Etat ; que, dès lors, la loi pouvait garantir au candidat reçu son intégration dans la fonction publique territoriale et prévoir les bases de répartition de la prise en charge de son traitement entre le centre de gestion et la ou les collectivités territoriales auxquelles l'agent aurait été proposé en vain ;

15. Considérant que si, au cas de suppression d'emploi, l'article 97, 3e alinéa, de la loi peut, sans violer aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle, mettre à la charge de la collectivité qui a décidé cette suppression, une part importante du traitement de l'agent ainsi privé d'emploi, il en va autrement dans l'hypothèse prévue à l'article 45 ; que, par le renvoi de cet article à l'article 97, la loi assimile à cette situation l'absence de nomination par l'autorité territoriale de celui, parmi les candidats reçus au concours, que le centre

de gestion a décidé de lui soumettre ; qu'imposer en ce cas, à une collectivité à laquelle le candidat a été proposé, une charge supérieure à la moitié du traitement de ce candidat, sans distinguer selon la nature ou la valeur des raisons qui ont motivé son refus, constituerait une sanction incompatible avec l'article 72 ; que doit donc être déclarée non conforme à cette disposition la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 45 de la loi ;

- **Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988 - Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie**

4. Considérant que, selon les auteurs de la saisine, ces diverses dispositions méconnaissent le principe de la libre administration des collectivités territoriales ;

5. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution "la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ; qu'enfin, selon l'article 74 de la Constitution, les territoires d'outre-mer ont "une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République", cette organisation étant "définie et modifiée par la loi" ;

6. Considérant qu'il résulte, d'une part, de l'article 74 que le législateur, compétent pour fixer l'organisation particulière de chacun des territoires d'outre-mer en tenant compte de ses intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République, peut prévoir, pour l'un d'entre eux, des règles d'organisation répondant à sa situation spécifique, distinctes de celles antérieurement en vigueur comme de celles applicables dans les autres collectivités territoriales ; qu'il ressort, d'autre part, de l'article 72 que, pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de définir, disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives ;

7. Considérant que, sur le fondement de l'article 74 de la Constitution, il est loisible au législateur, compte tenu de la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie, d'instituer, outre le congrès du territoire, un conseil exécutif composé d'élus, non seulement chargé de préparer et de mettre en œuvre les délibérations du congrès, mais également doté de pouvoirs propres ; que, sur le même fondement, le législateur a pu prévoir qu'en certaines matières, limitativement énumérées, les décisions de ce conseil ne pourront être prises qu'à la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents ; qu'aucun principe, non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que la loi permette au haut-commissaire de la République d'exercer un pouvoir de substitution, au cas où, à la suite d'une nouvelle délibération, l'absence de majorité qualifiée persisterait et lorsque cette situation serait de nature à compromettre les intérêts généraux du territoire ;

8. Considérant que les articles 72 et 74 de la Constitution ne font pas obstacle à ce que la loi crée un emploi de secrétaire général et que son titulaire, dont la nomination comme le remplacement relèvent du conseil exécutif, reçoive compétence, d'une part, pour proposer à ce conseil la nomination aux emplois de direction de l'administration territoriale et, d'autre part, pour procéder au recrutement concernant les autres emplois ;

9. Considérant, dès lors, que les articles contestés de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne sont pas contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 - Loi de finances rectificative pour 2000**

3. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions porteraient atteinte à plusieurs titres au principe de libre administration des collectivités territoriales affirmé à l'article 72 de la Constitution ; qu'ils allèguent, en premier lieu, que "la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ampute de 22,5 % les recettes de fiscalité directe perçues par les régions et de 7,2 % leurs recettes totales hors emprunt" ; qu'ils soutiennent, en deuxième lieu, que cette suppression n'est que partiellement compensée par l'Etat, la compensation étant indexée sur la dotation globale de fonctionnement dont la progression depuis 1990 a été plus faible que celle des bases de la taxe d'habitation ; qu'enfin, ils font valoir que la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ajoute ses effets à ceux de la réforme de la taxe professionnelle résultant de la loi de finances pour 1999 et qu'"il convient de fixer une limite au remplacement des impôts locaux par des dotations de l'Etat, dès lors que la capacité de mobilisation autonome des ressources est un élément de la libre administration des collectivités territoriales" ;

4. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

5. Considérant, toutefois, que les règles posées par la loi sur le fondement de ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ou de réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration ;

6. Considérant qu'en contrepartie de la suppression, à compter de 2001, de la part régionale de la taxe d'habitation, la loi prévoit une compensation, par le budget de l'Etat, de la perte de recettes supportée par les régions ; qu'il est précisé au 2 du I de l'article 11 que "Cette compensation est égale au produit des rôles généraux de taxe d'habitation ou de taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe d'habitation émis au profit de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse en 2000 revalorisé en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement" et que, "à compter de 2002, le montant de cette compensation évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement" ; que les dispositions critiquées, si elles réduisent de nouveau la part des recettes fiscales des régions dans l'ensemble de leurs ressources, n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des régions au point d'entraver leur libre administration ;

- **Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 - Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains**

- Quant aux obligations relatives à la création de logements sociaux :

39. Considérant que l'objectif de mixité sociale est défini de façon suffisamment précise puisqu'il est réputé atteint, aux fins de l'article 55, lorsque le nombre de logements sociaux représente 20 % des résidences principales de la commune ; que ce seuil, qui existait d'ailleurs dans la législation antérieure, n'est pas arbitraire ; qu'il convient à cet égard de relever que, pour l'ensemble des agglomérations concernées, les logements locatifs sociaux représentent déjà globalement un peu plus de 20 % des résidences principales ; que tant les communes soumises à l'obligation que les habitations principales et les logements sociaux pris en compte pour le calcul des 20 % sont déterminés avec précision et selon des critères objectifs en rapport avec l'objet de la loi ; que manque en fait le grief tiré de ce que ne seraient pas pris en compte les logements du parc locatif privé faisant l'objet de conventions au titre de l'aide personnalisée au logement ;

40. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'obligation de création de logements sociaux mise à la charge des communes est définie avec précision quant à son objet et à sa portée et n'a pas pour conséquence d'entraver leur libre administration ;

. En ce qui concerne le principe d'égalité :

41. Considérant qu'au regard de l'objet de l'article 55, qui est de favoriser un développement équilibré du logement social, et de la nature même de l'obligation instituée, le législateur a pu placer en dehors du champ d'application de cet article les communes non urbanisées, les communes isolées, ainsi que les petites communes ;

42. Considérant que la région Ile-de-France est particulièrement urbanisée ; que cette différence de situation justifie que soient comprises dans le champ d'application de la loi les communes de cette région dont la population est au moins égale à 1 500 habitants, alors que le seuil retenu pour les autres régions est de 3 500 habitants ;

43. Considérant qu'est inopérant le moyen tiré de ce que le prélèvement sur les ressources fiscales des communes prévu par l'article L. 302-7 nouveau romprait l'égalité entre contribuables, dès lors que ce prélèvement ne constitue pas un impôt local ; qu'au surplus, le dispositif mis en place prend en compte le potentiel fiscal par habitant de ces communes ;

44. Considérant que manque en fait le moyen tiré d'une différence de traitement entre " bailleurs publics " et " bailleurs privés " dès lors que, comme il a été dit, les logements conventionnés appartenant à des personnes physiques ainsi qu'à des personnes morales de droit privé sont pris en compte dans le dispositif contesté ;

45. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être rejetés les griefs tirés de diverses ruptures d'égalité ;

. En ce qui concerne les sanctions infligées aux communes n'ayant pas tenu leurs engagements en matière de réalisation de logements sociaux :

46. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 302-9 nouveau du code de la construction et de l'habitation que le préfet, par arrêté motivé, constate qu'une commune n'a pas tenu les engagements figurant dans le programme local de l'habitat ou, à défaut de programme local de l'habitat, n'a pas atteint l'objectif triennal d'accroissement du nombre de logements sociaux prévu au dernier alinéa de l'article L. 302-8 nouveau ; que ce constat a pour effet, d'une part, de doubler le prélèvement sur les ressources fiscales de la commune prévu à l'article L. 302-7, d'autre part, d'empêcher tout nouvel agrément de bureaux sur le fondement de l'article L. 510-1 du code de l'urbanisme ; qu'en outre, le préfet peut passer une convention avec un organisme pour la construction ou l'acquisition-réhabilitation de logements sociaux en vue de réaliser l'objectif de 20 % fixé par la loi ; qu'au cas où l'Etat verse à ces opérations une subvention foncière, une dépense égale est mise à la charge de la commune, sans que cette nouvelle charge fasse l'objet d'un plafonnement ;

47. Considérant qu'en attachant de telles conséquences à tout retard mis par une commune pour atteindre l'objectif triennal, sans distinguer selon la nature ou la valeur des raisons à l'origine de ce retard, le législateur a institué une sanction incompatible avec l'article 72 de la Constitution ; que doivent donc être déclarés contraires à la Constitution l'article L. 302-9 nouveau du code de la construction et de l'habitation à l'exception de ses deux premières phrases, l'article L. 302-9-1 du même code, ainsi que les 1° et 2° de l'article 70 de la loi déferée, qui sont inséparables des dispositions censurées ;

- **Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001 - Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier**

- SUR L'ARTICLE 24 :

8. Considérant que l'article 24 de la loi déferée insère dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 302-9-1 relatif aux pouvoirs de sanction et de substitution dévolus au préfet à l'égard des communes n'ayant pas atteint l'objectif triennal d'accroissement du nombre de logements sociaux dans les conditions prévues à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 susvisée ; qu'en application des dispositions contestées, le préfet peut prononcer la carence de la commune par un arrêté motivé ; que, par le même arrêté, il fixe, pour une durée maximale de trois ans, la majoration du prélèvement sur les ressources fiscales de la commune prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation ; que cette majoration est soumise à deux limites : d'une part, son taux ne peut excéder le rapport entre le nombre des logements sociaux non réalisés et l'objectif triennal de logements défini conformément à l'article L. 302-8 du même code et, d'autre part, le prélèvement, même majoré, reste plafonné à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ; qu'en outre, le préfet peut se substituer à la commune en passant une convention avec un organisme pour la construction ou l'acquisition de logements sociaux ; qu'en ce cas, la dépense correspondante est mise à la charge de la commune, dans la limite d'un plafond par logement fixé à 13 000 euros en Ile-de-France et à 5 000 euros dans le reste du territoire ;

9. Considérant que les députés auteurs de la seconde saisine font valoir que l'article contesté serait contraire à plusieurs exigences de valeur constitutionnelle ; qu'en premier lieu, ils critiquent l'atteinte à l'égalité qui résulterait selon eux de ce que l'article L. 302-9-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation conférerait au préfet " un pouvoir discrétionnaire de sanction " ; qu'ils allèguent, en deuxième lieu, que l'imprécision des conditions dans lesquelles le préfet peut constater la carence de la commune, puis se substituer au maire, entraverait la libre administration des collectivités territoriales et ne respecterait pas l'exigence de clarté de la loi qui découle de l'article 34 de la Constitution ; qu'ils soutiennent, en troisième lieu, que " rien ne garantit que les fonds prélevés sur les recettes d'une collectivité territoriale seront entièrement reversés à cette même collectivité " ;

10. Considérant, en premier lieu, que l'article critiqué confère au préfet un pouvoir d'appréciation pour tirer les conséquences de la carence de la commune ; que cette appréciation devra se fonder sur trois critères : " l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue ", les " difficultés rencontrées le cas échéant par la commune " et les " projets de logements sociaux en cours de réalisation " ; que les dispositions contestées organisent en outre une procédure contradictoire ; qu'en effet, le maire, après avoir été informé par le préfet de son intention, formellement motivée, d'engager la procédure de constat de carence, est invité à présenter ses observations dans les deux mois ; que le maire peut ensuite former un recours de pleine juridiction à l'encontre de l'arrêté préfectoral de carence ; qu'en prévoyant une telle procédure, le législateur a mis le préfet en mesure de prendre en considération, sous le contrôle du juge, la nature et la valeur des raisons à l'origine du retard mis par la commune pour atteindre son objectif triennal ; que

les dispositions critiquées n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer au préfet un pouvoir arbitraire ; que les critères qu'elles définissent ont un caractère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi ; qu'elles répondent à la prise en compte de situations différentes et, par suite, ne méconnaissent pas le principe d'égalité ;

11. Considérant, en deuxième lieu, que, pour les mêmes raisons, les conditions posées pour l'exercice par le préfet de ses pouvoirs de sanction et de substitution, définies avec précision quant à leur objet et à leur portée, ne méconnaissent ni l'article 34, ni l'article 72 de la Constitution ;

- **Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 - Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française**

. En ce qui concerne le pouvoir de substitution du haut-commissaire de la République :

17. Considérant que l'article 7 de la loi organique complète l'article 166 de la loi organique du 27 février 2004 ; qu'il prévoit qu'afin d'assurer la sécurité de la population et le fonctionnement normal des services publics ou de mettre fin à une violation grave et manifeste des dispositions de la loi organique relatives au fonctionnement des institutions et lorsque les autorités de la Polynésie française n'ont pas pris les décisions qui leur incombent de par la loi, le haut-commissaire de la République peut prendre, en cas d'urgence et après mise en demeure restée sans résultat, les mesures qui s'imposent ;

18. Considérant qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ; qu'aux termes du dernier alinéa de cet article : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ; que les conditions posées pour l'exercice par le délégué du Gouvernement de ses pouvoirs de substitution doivent être définies quant à leur objet et à leur portée ;

19. Considérant que l'article 7 définit avec précision les conditions d'exercice du pouvoir de substitution du haut-commissaire de la République ; que, dans ces conditions, il n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

- **Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012 - Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var [Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements]**

3. Considérant que, selon les départements requérants, en recourant à des critères exclusivement fondés sur la richesse fiscale, qui auraient pour effet d'opérer des redistributions de ressources fiscales entre départements sans tenir compte des besoins de financement de ces derniers, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques ; que le mécanisme de péréquation institué porterait une atteinte disproportionnée à l'autonomie financière des départements ; qu'il serait également contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

4. Considérant que, si l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

5. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », c'est « dans les conditions prévues par la loi » ;

6. Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. . . » ; que l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de « ressources propres des

collectivités territoriales » ; qu'il prévoit que ces ressources « sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette. . . » ; qu'il ressort de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou qu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, mais encore lorsqu'elle procède à une répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales ;

7. Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » ; qu'il est loisible au législateur de mettre en œuvre une péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels ; que cette péréquation peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges ; qu'elle peut être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales ; que les règles fixées par la loi sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ne doivent pas restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités, tel qu'il est défini par l'article 72 de la Constitution ;

8. Considérant, d'une part, que, pour assurer la mise en œuvre du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le législateur a institué, à l'article L. 3334-18 du code général des collectivités territoriales, un dispositif de péréquation des recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux ; qu'il a ainsi entendu assurer une redistribution de ces recettes qui sont réparties très inégalement à l'échelle du territoire national ; que, pour fixer la liste des départements devant contribuer au Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux ainsi que le montant des prélèvements à opérer sur une fraction de ces recettes, les dispositions contestées retiennent uniquement des critères fondés sur les inégalités affectant le montant et la croissance des recettes de droits de mutation à titre onéreux des départements ; que la proportion des recettes provenant des droits de mutation à titre onéreux perçus par un département pouvant faire l'objet de ces prélèvements est plafonnée à 10 % ; que le seul critère défini pour retenir les départements devant bénéficier des versements du Fonds est le potentiel financier des départements ; que le critère défini pour fixer le montant des versements est également celui du potentiel financier, partiellement pondéré par le critère de la population départementale et par celui du produit des droits de mutation à titre onéreux perçus dans chaque département ; que les critères de détermination des départements contributeurs et des départements bénéficiaires comme les critères de redistribution retenus sont objectifs et rationnels ; qu'ils sont en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur de redistribuer les recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques ; qu'il n'est pas davantage porté atteinte à la libre administration des départements ;

9. Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées portent sur des ressources perçues par les départements à partir d'une assiette locale et en fonction de taux pouvant être modulés par chaque conseil général ; qu'elles conduisent à redistribuer une fraction de cette ressource propre des départements au sein de cette catégorie de collectivités territoriales ; qu'elles n'ont donc pas pour effet de modifier la part déterminante des ressources propres de cette catégorie ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière des départements doit être écarté ;

10. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté garanti par la Constitution ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

- **Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013 - Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social**

- SUR LES ARTICLES 10 ET 14 :

10. Considérant que l'article 10 modifie l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation qui définit un seuil d'application des dispositions de la section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III de la partie législative du code de la construction et de l'habitation, pour porter de 20 % à 25 % le taux de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales des communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ; que cet article maintient un taux de 20 % pour les communes appartenant à une agglomération ou un établissement

public de coopération intercommunale remplissant les conditions précitées dans lesquels le parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées ; qu'il énumère les critères en fonction desquels un décret doit fixer la liste des agglomérations et établissements publics de coopération intercommunale dont il s'agit ; qu'il étend également l'exigence d'un taux de 20 % de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales aux communes de plus de 15 000 habitants n'appartenant ni à une agglomération ni à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants mais dont le nombre d'habitants a crû, lorsque leur parc de logements justifie un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande des personnes intéressées ; qu'il étend, enfin, les dérogations à l'exigence d'un taux de logements sociaux aux communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumise à une inconstructibilité liée à un plan de prévention des risques technologiques, naturels ou miniers ;

11. Considérant que l'article 14 modifie l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation qui définit le prélèvement sur les ressources fiscales des communes n'atteignant pas les taux de logements locatifs sociaux mentionnés à l'article L. 302-5 du même code ; qu'il modifie la définition du calcul du prélèvement par coordination avec la modification des taux prévus par l'article L. 302-5 ; qu'il porte à 4 000 euros le seuil en deçà duquel le prélèvement n'est pas opéré ; qu'il ajoute parmi les dépenses exposées par la commune venant en diminution du prélèvement celles engagées au titre des travaux de dépollution ou de fouilles archéologiques des terrains ou biens immobiliers ensuite mis à disposition pour la réalisation de logements sociaux ; qu'il étend au prélèvement des deux années suivantes la déduction du surplus des dépenses exposées par la commune pour la réalisation de logements sociaux par rapport au prélèvement d'une année ; qu'il modifie les règles de répartition du montant de ce prélèvement ; qu'il introduit, enfin, une obligation pour les établissements publics fonciers et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre bénéficiant du reversement du prélèvement de transmettre chaque année à l'autorité administrative compétente de l'État un rapport sur l'utilisation des sommes qui leur ont été reversées et les perspectives d'utilisation de celles non utilisées ;

12. Considérant que, selon les députés requérants, le relèvement de la proportion de logements sociaux par l'article 10 de la loi déferée ne reposerait pas sur des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi par le législateur ; qu'ils font également valoir que le maintien d'une exigence moindre de proportion de logements sociaux pour les communes urbanisées remplissant certaines conditions serait également contraire au principe d'égalité devant la loi ;

13. Considérant que les députés requérants contestent, enfin, l'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales qui résulterait du prélèvement sur les ressources fiscales des communes ne respectant pas les exigences prévues par l'article 10 de la loi déferée ; que ce grief porte sur le prélèvement que peuvent subir les collectivités définies à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation en application de l'article L. 302-7 de ce code ; que ce dernier article est modifié par l'article 14 de la loi déferée ; que, par suite, ce grief porte sur les articles 10 et 14 de la loi déferée ;

14. 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 ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

15. Considérant que si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

16. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ;

17. Considérant, en premier lieu, d'une part, qu'il ressort des travaux préparatoires que, par l'article 10 de la loi déferée, le législateur a entendu conforter l'objectif de mixité sociale qu'il avait précédemment défini et accroître la production de logements locatifs sociaux dans les communes qui connaissent un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements ; que le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assigné le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ; qu'en l'absence de respect des seuils fixés par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, un prélèvement sur les ressources fiscales de la commune est dû en application de l'article L. 302-7, le conseil municipal doit définir un objectif triennal de réalisation de logements locatifs sociaux en application de l'article L. 302-8, un bilan doit être établi au terme de chaque période triennale

en application de l'article L. 302-9, une procédure de constat de carence peut être engagée en l'absence de respect des engagements triennaux en application de l'article L. 302-9-1 et une commission départementale ou nationale peut être saisie en application de l'article L. 302-9-1-1 ; qu'en élevant le seuil de logements locatifs sociaux pour les communes appartenant à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels le parc de logements justifie un effort de production supplémentaire de logements locatifs sociaux et en instaurant un seuil de logements locatifs sociaux pour les communes de plus de 15 000 habitants n'appartenant ni à une agglomération ni à un établissement public de coopération intercommunal de plus de 50 000 habitants, le législateur a retenu des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi ;

18. Considérant, d'autre part, que les communes appartenant à une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale dans lesquels le parc de logements ne justifie pas un effort de production supplémentaire de logements locatifs sociaux sont dans une situation différente, au regard de l'objet de la loi, des autres communes soumises aux dispositions de la section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III de la partie législative du code de la construction et de l'habitation ; que les communes de plus de 15 000 habitants n'appartenant ni à une agglomération ni à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, qui n'étaient jusqu'alors pas soumises aux dispositions de cette section, sont également dans une situation différente des autres communes régies par ces dispositions ; que ces différences de situation justifient que le taux de logements locatifs sociaux retenu pour ces communes soit inférieur à celui applicable aux autres communes ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être écartés les différents griefs tirés de la rupture d'égalité entre les communes ;

20. Considérant, en second lieu, que le prélèvement sur les recettes fiscales des communes prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation modifié par l'article 14 de la loi déferée constitue une charge obligatoire pour la commune tant que celle-ci n'a pas atteint l'objectif prévu par l'article L. 302-5 du même code modifié par l'article 10 de la loi déferée ; que les sommes correspondant à ce prélèvement sont affectées à des organismes intercommunaux, à des établissements publics fonciers ou à un fonds d'aménagement urbain ayant pour vocation de réaliser des opérations foncières et immobilières en faveur du logement social ; qu'est ainsi institué un mécanisme de solidarité entre communes urbanisées ; que ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par la différence entre le taux de logements locatifs sociaux prévu par l'article L. 302-5 et le nombre de logements sociaux existant dans la commune ; qu'en sont exonérées les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale dont le nombre de logements sociaux excède 15 % des résidences principales ; que, dans tous les cas, le montant total du prélèvement ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice ; qu'en outre, les dépenses exposées par la commune à des fins entrant dans l'objet de la loi peuvent être déduites du prélèvement ;

21. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le prélèvement critiqué n'a pas pour effet de réduire les ressources globales des communes ni de diminuer leurs ressources fiscales au point de porter atteinte à leur libre administration ;

22. Considérant que les articles 10 et 14, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

- SUR LES ARTICLES 15 ET 16 :

23. Considérant que, d'une part, l'article 15 a pour objet de modifier l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation ; qu'en particulier, il insère dans cet article un paragraphe I dont le premier alinéa précise que, pour atteindre les taux de logements locatifs sociaux de 25 et 20 % mentionnés à l'article L. 302-5 du même code, le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux par période triennale ; qu'en vertu de ce premier alinéa, cet objectif ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre, au plus tard à la fin de l'année 2025, le taux mentionné par ces mêmes dispositions ;

24. Considérant que l'article 15 insère également, après le deuxième alinéa de l'article L. 302-8, les paragraphes II à IV ; que, selon le paragraphe II, l'objectif de réalisation des logements locatifs sociaux défini au paragraphe I précise la typologie des logements à financer telle que prévue au douzième alinéa de l'article L. 302-1 du même code ; qu'aux termes du paragraphe III : « Si la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 30 % des logements locatifs sociaux à produire et celle des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration est au moins égale à 30 %. Si la part des logements locatifs sociaux sur la commune est inférieure à 10 % du total des résidences principales et que la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 20 % des logements locatifs sociaux à réaliser » ;

qu'en vertu du paragraphe IV, les seuils définis au paragraphe III sont applicables à tout programme local de l'habitat entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2014 ;

25. Considérant que l'article 15 modifie, en outre, l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8 en précisant que l'objectif de réalisation pour la cinquième période triennale du nombre de logements sociaux ne peut être inférieur à 25 % des logements sociaux à réaliser pour atteindre en 2025 l'un des taux de logements sociaux applicables en vertu de l'article L. 302 5 ; que cet objectif de réalisation est porté à 33 % pour la sixième période triennale, 50 % pour la septième période triennale et 100 % pour la huitième période triennale ; que les périodes triennales, ainsi qu'il résulte de la dernière phrase du paragraphe VII de l'article L. 302-8, débutent le 1^{er} janvier 2002 ;

26. Considérant que, d'autre part, l'article 16 a pour objet de modifier l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation relatif à la procédure de constat de carence applicable aux communes n'ayant pas atteint leur objectif de réalisation du nombre de logements sociaux ; qu'en particulier, le plafond du prélèvement majoré fixé par le préfet est porté du double au quintuple du prélèvement mentionné à l'article L. 302-7 ; que l'article 16 porte le plafond du prélèvement majoré de 5 à 7,5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice, pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant de l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1^{er} janvier de l'année précédente ; qu'il précise également que la majoration du prélèvement est versée au fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux institué par l'article 19 de la loi déferée ;

27. Considérant que, selon les députés auteurs de la saisine, en alourdissant les contraintes pesant sur les collectivités territoriales et en augmentant le montant du prélèvement majoré sur les ressources fiscales des communes qui n'atteignent pas les objectifs fixés par la loi, l'application combinée des articles 15 et 16 porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales et au principe de proportionnalité des sanctions posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

28. Considérant que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; que l'article 34 réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

29. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ;

30. Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires que les dispositions critiquées tendent à assurer la réalisation de l'objectif de mixité sociale et d'accroissement de la production de logements locatifs sociaux, au plus tard à la fin de l'année 2025, en fixant un rythme de rattrapage de cette réalisation ; qu'ainsi qu'il a été précédemment rappelé, le Conseil constitutionnel, qui n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ;

31. Considérant qu'en vertu de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, lorsqu'une commune n'a pas tenu les engagements figurant dans le programme local de l'habitat ou, à défaut d'un tel programme, n'a pas atteint l'objectif triennal d'accroissement du nombre de logements sociaux prévu à l'article L. 302-8 du même code, le préfet informe le maire de son intention d'engager une procédure de constat de carence ; que les faits ayant motivé l'engagement de la procédure sont portés à la connaissance du maire qui est invité à présenter ses observations dans un délai de deux mois ; qu'au terme de la procédure, et après avoir tenu compte, notamment, de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune ; que le même arrêté fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation ; que l'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction ;

32. Considérant qu'il résulte de l'article 16 de la loi déferée, qui modifie cet article L. 302-9-1, que le préfet ne peut prononcer la carence de la commune qu'après avis de la commission départementale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation des logements sociaux prévue par l'article L. 302-9-1-1 ; que le prélèvement majoré ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement mentionné à l'article L. 302 7 ; que, si le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice, ce plafond est porté à 7,5 % pour les

communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant de l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1^{er} janvier de l'année précédente ; que « les dépenses déductibles mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 302-7 qui n'ont pas été déduites du prélèvement viennent en déduction de la majoration du prélèvement » ; qu'au titre de ces dépenses déductibles figurent notamment les dépenses exposées par les communes au titre de subventions foncières pour des opérations visant la production de logements locatifs sociaux, de travaux de viabilisation de terrains destinés à la création de tels logements, ainsi que les moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains donnant lieu à la réalisation effective de logements sociaux et leur valeur vénale estimée par le service des domaines ;

33. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées qui ont pour but de mettre en œuvre l'objectif de mixité sociale et d'accroissement de la production de logements locatifs sociaux répondent ainsi à une fin d'intérêt général ; qu'elles ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi ; que le législateur, en imposant de nouvelles contraintes aux communes dans le domaine de la construction de logements sociaux et en alourdissant les prélèvements sur les ressources de celles qui n'ont pas respecté les objectifs fixés par la loi, n'a pas porté à leur libre administration une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution ;

34. Considérant que les articles 15 et 16 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-309 QPC du 26 avril 2013 - SARL SCMC [Exercice par le préfet du droit de préemption des communes ayant méconnu leurs engagements de réalisation de logements sociaux]**

3. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus ; qu'aux termes du dernier alinéa de cet article : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ; que les conditions posées pour l'exercice par le représentant de l'État de ses pouvoirs de substitution doivent être définies quant à leur objet et à leur portée ;

4. Considérant que les dispositions contestées sont applicables aux communes ayant fait l'objet d'une « procédure de constat de carence » prévue par l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, soit parce qu'elles n'ont pas tenu les engagements de construction ou de réalisation de logements locatifs sociaux figurant dans le programme local de l'habitat, soit parce que, à défaut de programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302-8 du même code n'a pas été atteint ; qu'en application de l'article L. 302-9-1, le constat de la carence de la commune a pour effet de conférer au préfet le pouvoir de se substituer à la commune pour « conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 » ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'afin de renforcer l'efficacité de ce pouvoir de substitution, le législateur, en modifiant l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme par la loi du 25 mars 2009, a conféré au préfet, pendant la durée d'application de l'arrêté de carence, l'exercice du droit de préemption lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302-9-1 ; que ces dispositions ont pour objet de remédier au non-respect par la commune en cause de l'objectif de construction ou de réalisation de logements sociaux fixé par le législateur, afin d'atteindre cet objectif ; que, d'une part, elles sont justifiées par un but d'intérêt général ; que, d'autre part, l'objet et la portée de la compétence ainsi conférée au préfet est précisément définie en adéquation avec l'objectif poursuivi ; que l'atteinte portée à la libre administration des collectivités territoriales qui en résulte ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi ;

6. Considérant, en second lieu, qu'ainsi qu'il ressort de l'article L. 302-9-1, l'arrêté préfectoral constatant la carence de la commune est pris après une procédure contradictoire et peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction ; que la décision du préfet d'exercer le droit de préemption peut aussi faire l'objet d'un recours

juridictionnel ; que, par suite, si les dispositions contestées confient de plein droit au préfet, en cas d'arrêté de carence, l'exercice du droit de préemption, il n'en résulte pas que la mise en œuvre des dispositions contestées est soustraite au contrôle du juge ;

7. Considérant que les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

- **Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014 - Loi de finances pour 2015**

- **SUR L'ARTICLE 23 :**

20. Considérant que le paragraphe I de l'article 23 fixe pour l'année 2015 le montant de la dotation globale de fonctionnement à 36 607 053 000 euros ; que ce montant est inférieur de 3 513 991 000 euros par rapport au montant de la dotation globale de fonctionnement de l'année 2014 ; que le paragraphe II de cet article 23 détaille la répartition de la réduction de cette dotation entre différents mécanismes de compensation ou de dotation de l'État aux collectivités territoriales, en fonction d'un taux fixé à son paragraphe III ;

21. Considérant que, selon les députés requérants, les dispositions de l'article 23 portent atteinte aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales, dès lors que les effets cumulés de la réduction de la dotation globale de fonctionnement, de la hausse de la péréquation « verticale » et « horizontale » et de l'accroissement des dépenses sur lesquelles les collectivités territoriales n'ont qu'une faible marge de manœuvre entravent leur autonomie financière, tant en ressources qu'en dépenses ;

22. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », elles le font « dans les conditions prévues par la loi » ;

23. Considérant, en premier lieu, qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu faire contribuer les collectivités territoriales à l'effort de réduction des déficits publics à due proportion de leur part dans les dépenses de l'ensemble des administrations publiques ; que le montant de la réduction de la dotation globale de fonctionnement représente 1,9 % des recettes de ces collectivités territoriales ; que cette réduction n'a pas pour effet de diminuer la part de leurs ressources propres et, partant, de porter atteinte à leur autonomie financière ; qu'elle n'est pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait la libre administration des collectivités territoriales ;

24. Considérant, en second lieu, que l'article 23 ne met aucune dépense à la charge des collectivités territoriales ; que, par suite, le grief tiré de ce que cet article porterait atteinte à la libre disposition de leurs ressources est inopérant ;

25. Considérant que les griefs tirés de la méconnaissance des articles 72 et 72-2 de la Constitution doivent être écartés ;

26. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 23, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, doit être déclaré conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016 - Association des maires de Guyane et autres [Répartition, entre la collectivité territoriale et les communes de Guyane, de la fraction du produit de l'octroi de mer affectée à la dotation globale garantie]**

6. En premier lieu, selon les trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ». Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales sont constituées, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, par le produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer

l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette.

7. Les communes de Guyane ne peuvent agir ni sur le taux ni sur l'assiette de l'octroi de mer. Le législateur n'a pas non plus déterminé, pour chaque commune, le taux ou la part locale d'assiette de cette imposition. Dès lors, le produit de l'octroi de mer ne constitue pas une ressource propre des communes de Guyane. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière doit donc être écarté.

8. En deuxième lieu, selon l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi », les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus ».

9. Les dispositions contestées répartissent le produit de l'octroi de mer affecté à la dotation globale garantie entre la collectivité territoriale de Guyane et les communes de Guyane. Elles n'ont pas pour effet de restreindre les ressources des communes de Guyane au point de dénaturer leur libre administration. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration de ces collectivités doit être écarté.

VIII. Sur le droit au respect de la vie privée

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits

- Article 2

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 - Loi de finances pour 1999

- SUR L'ARTICLE 107 :

60. Considérant que l'article 107 se borne à permettre à la direction générale de la comptabilité publique, à la direction générale des impôts et à la direction générale des douanes et des droits indirects d'utiliser, en vue d'éviter les erreurs d'identité et de vérifier les adresses des personnes, le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, dans le cadre des missions respectives de ces directions, ainsi qu'à l'occasion des transferts de données opérés en application des articles L. 81.A et L. 152 du livre des procédures fiscales ; que les trois directions précitées ne peuvent collecter, conserver ou échanger entre elles les numéros d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques que pour mettre en œuvre des traitements de données relatifs à l'assiette, au contrôle et au recouvrement de tous impôts, droits, taxes, redevances ou amendes ; que toutes les informations recueillies à l'occasion de ces opérations sont soumises à l'obligation de secret professionnel prescrite par l'article L. 103 du livre des procédures fiscales ; que la Commission nationale de l'informatique et des libertés a la faculté d'intervenir "lorsque la mise en œuvre du droit de communication prévu aux articles L. 81.A et L. 152 s'avère susceptible de porter une atteinte grave et immédiate aux droits et libertés visés à l'article 1^{er} de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978..." ; qu'en outre, le législateur n'a pu entendre déroger aux dispositions protectrices de la liberté individuelle et de la vie privée établies par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; que si, en vertu des nouvelles dispositions, les directions précitées du ministère de l'économie et des finances mentionnent le numéro d'identification des personnes physiques lorsqu'elles communiquent, en application des dispositions de l'article L. 152 du livre des procédures fiscales, des informations nominatives aux organismes et services chargés de la gestion d'un régime obligatoire de base de sécurité sociale et aux institutions mentionnées au chapitre 1^{er} du II du livre IX du code de la sécurité sociale, ces communications doivent être strictement nécessaires et exclusivement destinées à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des droits aux prestations, au calcul de celles-ci, à l'appréciation des conditions d'assujettissement aux cotisations et contributions, à la

détermination de l'assiette et du montant des cotisations et contributions, ainsi qu'à leur recouvrement ; que la méconnaissance de ces dispositions sera réprimée dans les conditions prévues par le V de l'article 107 ;

61. Considérant, enfin, que l'utilisation du numéro d'inscription au répertoire national d'immatriculation des personnes physiques a pour finalité d'éviter les erreurs d'identité, lors de la mise en œuvre des traitements de données en vigueur, et ne conduit pas à la constitution de fichiers nominatifs sans rapport direct avec les opérations incombant aux administrations fiscales et sociales ;

62. Considérant qu'en égard à l'objet de l'article 107 et sous réserve des garanties dont est assortie sa mise en œuvre, il y a lieu de rejeter le grief tiré dans les deux requêtes de la méconnaissance des exigences constitutionnelles relatives à la protection de la vie privée et de la liberté individuelle ;

- **Décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016 - Mme Helen S. [Registre public des trusts]**

3. La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

- **Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016 - Loi de finances pour 2017**

. En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte au droit au respect de la vie privée :

61. Aux termes de l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

62. Le premier alinéa du 1 de l'article 1671 du code général des impôts, rétabli par le 17° du B du paragraphe I de l'article 60, confie le prélèvement à la source sur les revenus salariaux et de remplacement au débiteur de ces revenus. À cette fin, la première phrase du premier alinéa du 2 de l'article 1671 du code général des impôts prévoit que ce dernier applique le taux calculé et transmis par l'administration.

63. En prévoyant, en principe, la communication par l'administration au débiteur des revenus salariaux et de remplacement d'un taux applicable au prélèvement, le législateur a porté une atteinte au droit au respect de la vie privée du contribuable. Toutefois, d'une part, cette atteinte est justifiée par l'intérêt général qui s'attache à la mise en place du prélèvement à la source pour éviter que les contribuables subissent un décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt. D'autre part, le contribuable titulaire de revenus salariaux ou de remplacement peut, en vertu de l'article 204 H du code général des impôts, opter pour le taux par défaut, lequel ne révèle pas le taux d'imposition de son foyer. Par conséquent, la première phrase du premier alinéa du 2 de l'article 1671 du code général des impôts ne méconnaît pas le droit au respect de la vie privée.

IX. Sur la liberté personnelle

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.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 89-257 DC du 25 juillet 1989 - Loi modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion

. En ce qui concerne l'article 29 relatif au droit d'ester en justice des organisations syndicales :

20. Considérant que l'article 29 de la loi a pour objet d'ajouter au code du travail un article L. 321-15 ainsi conçu : "Les organisations syndicales représentatives peuvent exercer en justice toutes actions qui naissent des dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles régissant le licenciement pour motif économique et la rupture du contrat de travail visée au troisième alinéa de l'article L. 321-6 du présent code en faveur d'un salarié, sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé. Celui-ci doit avoir été averti par lettre recommandée avec accusé de réception et ne s'y être pas opposé dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle l'organisation syndicale lui a notifié son intention. A l'issue de ce délai, l'organisation syndicale avertit l'employeur par lettre recommandée avec accusé de réception de son intention d'ester en justice. Le salarié peut toujours intervenir à l'instance engagée par le syndicat." ;

21. Considérant que, selon les auteurs de la saisine, cet article est contraire aux dispositions du Préambule de la Constitution de 1946 qui lie la défense des droits individuels d'un travailleur par un syndicat à son adhésion à ce syndicat ; qu'il est soutenu également, que le droit pour les syndicats d'ester en justice au lieu et place d'un salarié constitue une violation de l'article premier de la Déclaration des Droits de l'Homme dans la mesure où il aboutit à placer les organisations syndicales au-dessus des individus ; qu'il est ainsi porté atteinte à la liberté des salariés et notamment à leur liberté de conscience ;

22. Considérant qu'aux termes du sixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution de 1958, "tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix" ; que la réaffirmation par ces dispositions de la liberté syndicale ne fait pas obstacle à ce que le législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical, confère à des organisations syndicales des prérogatives susceptibles d'être exercées en faveur aussi bien de leurs adhérents que des membres d'un groupe social dont un syndicat estime devoir assurer la défense ;

23. Considérant que les modalités de mise en oeuvre des prérogatives reconnues aux organisations syndicales doivent respecter la liberté personnelle du salarié qui, comme la liberté syndicale, a valeur constitutionnelle ;

24. Considérant ainsi que, s'il est loisible au législateur de permettre à des organisations syndicales représentatives d'introduire une action en justice à l'effet non seulement d'intervenir spontanément dans la défense d'un salarié mais aussi de promouvoir à travers un cas individuel, une action collective, c'est à la condition que l'intéressé ait été mis à même de donner son assentiment en pleine connaissance de cause et qu'il puisse conserver la liberté de conduire personnellement la défense de ses intérêts et de mettre un terme à cette action ;

25. Considérant que l'article 29 de la loi permet à toute organisation syndicale représentative d'introduire, dans l'hypothèse qu'il vise, "toutes actions" en justice en faveur d'un salarié "sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé" ; que si le salarié doit être averti par lettre recommandée avec accusé de réception afin de pouvoir s'opposer, le cas échéant, à l'initiative de l'organisation syndicale, il est réputé avoir donné son approbation faute de réponse de sa part dans un délai de quinze jours ;

26. Considérant que de telles dispositions pour respecter la liberté du salarié vis-à-vis des organisations syndicales, impliquent que soient contenues dans la lettre adressée à l'intéressé toutes précisions utiles sur la nature et l'objet de l'action exercée, sur la portée de son acceptation et sur le droit à lui reconnu de mettre un terme à tout moment à cette action ; que l'acceptation tacite du salarié ne peut être considérée comme acquise qu'autant que le syndicat justifie, lors de l'introduction de l'action, que le salarié a eu personnellement connaissance de la lettre comportant les mentions susindiquées ; que c'est seulement sous ces réserves que l'article 29 de la loi n'est pas contraire à la liberté personnelle du salarié ;

- Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 – Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française

83. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : "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 de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ;

- **Décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013 - Commune du Pré-Saint-Gervais**

4. Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que, lorsqu'elles sont victimes d'une diffamation, les autorités publiques dotées de la personnalité morale autres que l'État ne peuvent obtenir la réparation de leur préjudice que lorsque l'action publique a été engagée par le ministère public, en se constituant partie civile à titre incident devant la juridiction pénale ; qu'elles ne peuvent ni engager l'action publique devant les juridictions pénales aux fins de se constituer partie civile ni agir devant les juridictions civiles pour demander la réparation de leur préjudice ; que la restriction ainsi apportée à leur droit d'exercer un recours devant une juridiction méconnaît les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et doit être déclarée contraire à la Constitution ; que, par suite, les mots « par les 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° et 8° » figurant au dernier alinéa de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881, qui ont pour effet d'exclure les personnes visées au 1° de cet article du droit de mettre en mouvement l'action publique, doivent être déclarés contraires à la Constitution

- **Décision n° 2014-424 QPC du 7 novembre 2014 - Association Mouvement raëlien international [Capacité juridique des associations ayant leur siège social à l'étranger]**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ressort de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ;

5. Considérant que les quatre premiers alinéas de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 susvisée prévoient que toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, recevoir des dons manuels ainsi que des dons d'établissements d'utilité publique, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer les cotisations de ses membres, le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres et les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose ; que l'article 5 de cette loi dispose que, pour obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6, toute association doit être rendue publique par ses fondateurs ; que, pour les associations ayant leur siège social en France, l'acquisition de la personnalité morale est subordonnée à la déclaration préalable de leur existence à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association a son siège social ; que, pour les associations ayant leur siège social à l'étranger, le troisième alinéa de l'article 5 prévoit que la déclaration doit être faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement ; qu'en toute hypothèse, l'association n'est rendue publique que par une insertion au *Journal officiel* ;

6. Considérant qu'aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce que la reconnaissance en France de la personnalité morale des associations ayant leur siège social à l'étranger et disposant d'un établissement en France soit subordonnée, comme pour les associations ayant leur siège social en France, à une déclaration préalable de leur part à la préfecture du département où est situé le siège de leur principal établissement ;

7. Considérant, toutefois, que les dispositions du troisième alinéa de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 n'ont pas pour objet et ne sauraient, sans porter une atteinte injustifiée au droit d'exercer un recours juridictionnel effectif, être interprétées comme privant les associations ayant leur siège à l'étranger, dotées de la personnalité morale en vertu de la législation dont elles relèvent mais qui ne disposent d'aucun établissement en France, de la qualité pour agir devant les juridictions françaises dans le respect des règles qui encadrent la recevabilité de l'action en justice ; que, sous cette réserve, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

X. Sur le principe de légalité des délits et des peines

A. Norme de référence

1. 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.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

(...)

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile

- SUR L'ARTICLE 13 :

5. Considérant que l'article 13 de la loi complète, par un alinéa, l'article 21 ter de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945 selon lequel les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement notamment de l'infraction d'aide directe ou indirecte à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger en France prévue par l'article 21 de ladite ordonnance ; qu'il résulte de la modification opérée par l'article 13 de la loi déferée que les dispositions de l'article 21 ter "ne sont pas applicables aux associations à but non lucratif à vocation humanitaire, dont la liste est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur, et aux fondations, lorsqu'elles apportent, conformément à leur objet, aide et assistance à un étranger séjournant irrégulièrement en France" ;

6. Considérant que les députés auteurs de la saisine exposent, d'une part, que la liberté d'association faisant partie des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, seul "le législateur peut réglementer la vie des associations", sans pouvoir soumettre à un contrôle préalable la constitution d'associations ; qu'en conséquence, en renvoyant à un arrêté du ministre de l'intérieur la fixation de la liste des associations pouvant bénéficier d'une immunité pénale, le législateur a violé l'article 34 de la Constitution et méconnu le principe de la liberté d'association ; qu'ils font valoir, d'autre part, que la disposition critiquée opérerait une discrimination entre les associations contraire au principe d'égalité devant la loi ;

7. Considérant qu'en application de l'article 34 de la Constitution, il revient au législateur, compte tenu des objectifs qu'il s'assigne en matière d'ordre public s'agissant de l'entrée, du séjour et de la circulation des étrangers, et qui peuvent notamment justifier un régime de sanctions pénales applicables tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales, de fixer, dans le respect des principes constitutionnels, les règles concernant la détermination des crimes et délits qu'il crée, ainsi que les peines qui leur sont applicables ; qu'il peut aussi prévoir, sous réserve du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle et, en particulier, du principe d'égalité, que certaines personnes physiques ou morales bénéficieront d'une immunité pénale ; qu'il résulte de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de la légalité des délits et des peines posé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la nécessité pour le législateur de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale, de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour permettre la détermination des auteurs d'infractions et d'exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, et de fixer dans les mêmes conditions le champ d'application des immunités qu'il instaure ; qu'en soumettant à l'appréciation du ministre de l'intérieur la "vocation humanitaire" des associations, notion dont la

définition n'a été précisée par aucune loi et de la reconnaissance de laquelle peut résulter le bénéfice de l'immunité pénale en cause, la disposition critiquée fait dépendre le champ d'application de la loi pénale de décisions administratives ; que, dès lors, nonobstant le pouvoir du juge pénal d'apprécier, conformément aux dispositions de l'article 111-5 du code pénal, la légalité de tout acte administratif, ladite disposition porte atteinte au principe de légalité des délits et des peines et méconnaît l'étendue de la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution ;

8. Considérant qu'il y a lieu, en conséquence, pour le Conseil constitutionnel, de déclarer contraire à la Constitution, dans le texte de l'alinéa nouveau ajouté par l'article 13 de la loi déferée à l'article 21 ter de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée, les mots "dont la liste est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur" ; qu'il résulte par ailleurs des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement que les mots précités sont inséparables des autres dispositions de l'article 13 de la loi ; qu'il convient en conséquence de déclarer contraire à la Constitution l'article 13 de la loi déferée ; qu'il appartient au juge, conformément au principe de légalité des délits et des peines, d'interpréter strictement les éléments constitutifs de l'infraction définie par l'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée, notamment lorsque la personne morale en cause est une association à but non lucratif et à vocation humanitaire, ou une fondation, apportant, conformément à leur objet, aide et assistance aux étrangers ;

- **Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité**

- Quant à la clarté et à la précision des infractions retenues :

13. Considérant que les articles 265 et 266 du code pénal de 1810 qualifiaient déjà de crime contre la paix publique " toute association de malfaiteurs envers les personnes ou les propriétés " en définissant ce crime " par le seul fait d'organisation de bandes ou de correspondance entre elles et leurs chefs ou commandants, ou de conventions tendant à rendre compte ou à faire distribution ou partage du produit des méfaits " ; que la notion de bande organisée a été reprise comme circonstance aggravante par l'article 385 de l'ancien code pénal, issu de l'article 21 de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et selon lequel constituait une bande organisée " tout groupement de malfaiteurs établi en vue de commettre un ou plusieurs vols aggravés par une ou plusieurs des circonstances visées à l'article 382 (alinéa 1) et caractérisé par une préparation ainsi que par la possession des moyens matériels utiles à l'action " ; que les lois n° 83-466 du 10 juin 1983 et n° 94-89 du 1er février 1994, ainsi que le nouveau code pénal de 1994, ont étendu la circonstance aggravante de commission en bande organisée à d'autres infractions ; que la notion de bande organisée a été retenue dans le cadre de la garde à vue par l'article 3 de la loi n° 93-1013 du 24 août 1993 qui, en complétant l'article 63-4 du code de procédure pénale, a porté de 20 heures à 36 heures le délai à l'expiration duquel une personne gardée à vue peut demander à s'entretenir avec un avocat, lorsque l'enquête a pour objet une infraction commise en bande organisée ; que l'article 59 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 a complété l'article 145-2 du code de procédure pénale pour fixer à quatre ans la période maximale de détention provisoire pour les crimes commis en bande organisée ; que la jurisprudence dégagée par les juridictions pénales a apporté les précisions complémentaires utiles pour caractériser la circonstance aggravante de bande organisée, laquelle suppose la préméditation des infractions et une organisation structurée de leurs auteurs ; qu'enfin, la convention susvisée des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, ratifiée par la France, a adopté une définition voisine en invitant les Etats adhérents à prendre les mesures adéquates pour lutter efficacement contre tout " groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel " ;

14. Considérant, dans ces conditions, que les infractions que le législateur a retenues sont rédigées en termes suffisamment clairs et précis pour respecter le principe de légalité ; qu'en particulier, n'est ni obscure, ni ambiguë l'expression " bande organisée ", qui est définie par l'article 132-71 du code pénal comme " tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions " et qui se distingue ainsi de la notion de réunion ou de coaction ;

- **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**

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

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

5. L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.

6. En premier lieu, l'article 6 définit le lanceur d'alerte comme « une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance ». Il exclut toutefois du régime juridique de la protection des lanceurs d'alerte, défini au chapitre II de la loi déferée, les faits, informations ou documents couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client. Les critères de définition du lanceur d'alerte ainsi retenus ne sont pas imprécis.

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

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

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

XI. Sur le principe d'égalité

A. Normes de référence

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

- Article 1^{er}

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

- Article 6

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

- Alinéa 3

La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme.

3. 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.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 85-204 DC du 16 janvier 1986 - Loi portant diverses dispositions d'ordre social

Sur les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 21 de la loi :

7. Considérant que, si le principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics, proclamé par l'article 6 de la Déclaration de 1789, impose que, dans les nominations de fonctionnaires, il ne soit tenu compte que de la capacité, des vertus et des talents, il ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public ;

8. Considérant qu'à supposer même qu'elles tendent à régler des problèmes circonstanciels posés par certaines situations individuelles, les dispositions des alinéas 1er et 2 de l'article 21 de la loi ont valeur permanente et

répondent, selon une appréciation qu'il appartenait au législateur de porter, à la volonté de diversifier le mode de recrutement de la haute fonction diplomatique ;

9. Considérant que, sans doute, la mise en œuvre de recrutements différenciés permise par l'article 6 de la Déclaration de 1789 ne saurait conduire, dans la généralité des cas, à remettre au seul Gouvernement l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à la titularisation dans un corps de fonctionnaires pas plus qu'à placer, dans un tel corps, l'ensemble des fonctionnaires issus du recrutement par concours dans une situation d'infériorité caractérisée ;

- **Décision n° 2003-471 DC du 24 avril 2003 - Loi relative aux assistants d'éducation**

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DU TREIZIÈME ALINÉA DU PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION DE 1946 ET DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ :

3. Considérant que les députés requérants soutiennent que les nouveaux articles L. 916-1 et L. 916-2 du code de l'éducation, en prévoyant le recrutement des assistants d'éducation au niveau des établissements, entraîneraient une double rupture du principe d'égalité entre les établissements d'enseignement public résultant, d'une part, de la différence des moyens alloués par l'Etat à chacun de ces établissements et, d'autre part, de la disparité des moyens qui leur seraient alloués par les collectivités sur le territoire desquelles ils sont implantés ; que l'article L. 916-2 autoriserait en effet, selon eux, les collectivités territoriales qui le souhaitent à financer des postes d'assistants d'éducation supplémentaires ;

4. Considérant qu'aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : "La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat" ;

5. Considérant, en premier lieu, que les dispositions du nouvel article L. 916-1 du code de l'éducation, qui définissent les conditions de recrutement des assistants d'éducation, ne créent, par elles-mêmes, aucune rupture d'égalité entre les établissements d'enseignement public ; qu'il appartiendra toutefois aux autorités administratives compétentes de répartir les crédits relatifs aux assistants d'éducation entre les établissements d'enseignement public selon des critères objectifs et rationnels liés aux besoins des établissements de telle sorte que ne soient pas remises en cause les exigences du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

6. Considérant, en second lieu, que le nouvel article L. 916-2 dispose : "Les assistants d'éducation peuvent être mis à la disposition des collectivités territoriales pour participer aux activités complémentaires prévues à l'article L. 216-1 ou aux activités organisées en dehors du temps scolaire dans les écoles et les établissements d'enseignement conformément à l'article L. 212-5" ; qu'il résulte de ses termes mêmes que cet article se borne à permettre aux assistants d'éducation de participer, en dehors des missions pour lesquelles ils ont été recrutés, à des activités organisées par les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires prévues, dans le cadre du temps scolaire, par l'article L. 216-1 ou des activités à caractère culturel, sportif, social ou socio-éducatif organisées, en dehors du temps scolaire, dans les conditions prévues par l'article L. 212-15 ; que cet article n'a ainsi ni pour objet ni pour effet de permettre aux collectivités territoriales de financer des emplois d'assistants d'éducation pour exercer les missions incombant à l'Etat prévues à l'article L. 916-1 ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 5, les articles L. 916-1 et L. 916-2 nouveaux du code de l'éducation ne méconnaissent ni le treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ni le principe d'égalité ;

- **Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006 - Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes**

. En ce qui concerne le titre III intitulé : " Accès des femmes à des instances délibératives et juridictionnelles " :

12. Considérant que l'article 1^{er} de la Déclaration de 1789 proclame : " Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune " ; que l'alinéa 3 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 précise : " La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme " ; qu'en vertu de l'article 1^{er} de la Constitution : " La France... assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion... " ;

13. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : " ... Tous les citoyens... 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 deuxième alinéa de l'article 3 de la Constitution dispose qu'" aucune section du peuple " ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale ;

14. Considérant que, si aux termes du cinquième alinéa du même article 3 : " La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ", il résulte des travaux parlementaires que cet alinéa ne s'applique qu'aux élections à des mandats et fonctions politiques ;

15. Considérant que, si la recherche d'un accès équilibré des femmes et des hommes aux responsabilités autres que les fonctions politiques électives n'est pas contraire aux exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus, elle ne saurait, sans les méconnaître, faire prévaloir la considération du sexe sur celle des capacités et de l'utilité commune ; que, dès lors, la Constitution ne permet pas que la composition des organes dirigeants ou consultatifs des personnes morales de droit public ou privé soit régie par des règles contraignantes fondées sur le sexe des personnes ;

16. Considérant qu'il s'ensuit qu'en imposant le respect de proportions déterminées entre les femmes et les hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance des sociétés privées et des entreprises du secteur public, au sein des comités d'entreprise, parmi les délégués du personnel, dans les listes de candidats aux conseils de prud'hommes et aux organismes paritaires de la fonction publique, les dispositions du titre III de la loi déferée sont contraires au principe d'égalité devant la loi ; qu'il y a lieu en conséquence de les déclarer contraires à la Constitution ; qu'il en est de même des autres dispositions du titre III, en raison de leur caractère inséparable des précédentes ;

XII. Sur la liberté d'expression

A. Normes de référence

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

- Article 6

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

- 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.

2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

- Alinéa 1

Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011, Mme Térésa C. et autre [Exception de vérité des faits diffamatoires de plus de dix ans]

3. 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 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 ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

4. Considérant que l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881 susvisée définit les cas dans lesquels une personne poursuivie pour diffamation peut s'exonérer de toute responsabilité en établissant la preuve du fait diffamatoire ; que les alinéas 3 à 6 de cet article disposent en particulier que la vérité des faits diffamatoires peut toujours être prouvée sauf lorsque l'imputation concerne la vie privée de la personne et lorsqu'elle se réfère à des faits qui remontent à plus de dix années ou à un fait constituant une infraction amnistiée ou prescrite, ou qui a donné lieu à une condamnation effacée par la réhabilitation ou la révision ;

5. Considérant qu'en interdisant de rapporter la preuve des faits diffamatoires lorsque l'imputation se réfère à des faits qui remontent à plus de dix ans, le cinquième alinéa de l'article 35 a pour objet d'éviter que la liberté d'expression ne conduise à rappeler des faits anciens portant atteinte à l'honneur et à la considération des personnes qu'elles visent ; que la restriction à la liberté d'expression qui en résulte poursuit un objectif d'intérêt général de recherche de la paix sociale ;

6. Considérant, toutefois, que cette interdiction vise sans distinction, dès lors qu'ils se réfèrent à des faits qui remontent à plus de dix ans, tous les propos ou écrits résultant de travaux historiques ou scientifiques ainsi que

les imputations se référant à des événements dont le rappel ou le commentaire s'inscrivent dans un débat public d'intérêt général ; que, par son caractère général et absolu, cette interdiction porte à la liberté d'expression une atteinte qui n'est pas proportionnée au but poursuivi ; qu'ainsi, elle méconnaît l'article 11 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012 - Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi**

2. Considérant que l'article 1^{er} de la loi déferée insère dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse un article 24 ter ; que cet article punit, à titre principal, d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ceux qui « ont contesté ou minimisé de façon outrancière », quels que soient les moyens d'expression ou de communication publiques employés, « l'existence d'un ou plusieurs crimes de génocide défini à l'article 211-1 du code pénal et reconnus comme tels par la loi française » ; que l'article 2 de la loi déferée modifie l'article 48-2 de la même loi du 29 juillet 1881 ; qu'il étend le droit reconnu à certaines associations de se porter partie civile, en particulier pour tirer les conséquences de la création de cette nouvelle incrimination ;

3. Considérant que, selon les auteurs des saisines, la loi déferée méconnaît la liberté d'expression et de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que le principe de légalité des délits et des peines résultant de l'article 8 de cette Déclaration ; qu'en réprimant seulement, d'une part, les génocides reconnus par la loi française et, d'autre part, les génocides à l'exclusion des autres crimes contre l'humanité, ces dispositions méconnaîtraient également le principe d'égalité ; que les députés requérants font en outre valoir que le législateur a méconnu sa propre compétence et le principe de la séparation des pouvoirs proclamé par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ; que seraient également méconnus le principe de nécessité des peines proclamé à l'article 8 de la Déclaration de 1789, la liberté de la recherche ainsi que le principe résultant de l'article 4 de la Constitution selon lequel les partis exercent leur activité librement ;

4. Considérant que, d'une part, aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

5. Considérant que, d'autre part, 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 » ; 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, 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 ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

6. Considérant qu'une disposition législative ayant pour objet de « reconnaître » un crime de génocide ne saurait, en elle-même, être revêtue de la portée normative qui s'attache à la loi ; que, toutefois, l'article 1^{er} de la loi déferée réprime la contestation ou la minimisation de l'existence d'un ou plusieurs crimes de génocide « reconnus comme tels par la loi française » ; qu'en réprimant ainsi la contestation de l'existence et de la qualification juridique de crimes qu'il aurait lui-même reconnus et qualifiés comme tels, le législateur a porté une atteinte inconstitutionnelle à l'exercice de la liberté d'expression et de communication ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article 1^{er} de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution ; que son article 2, qui n'en est pas séparable, doit être également déclaré contraire à la Constitution,

- **Décision n° 2013-311 QPC du 17 mai 2013 - Société Écocert France [Formalités de l'acte introductif d'instance en matière de presse]**

4. Considérant qu'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 » ; que 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 ;

5. Considérant que les dispositions contestées fixent les formalités substantielles de la citation en justice pour les infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ; que, par son arrêt susvisé du 15 février 2013, l'assemblée plénière de la Cour de cassation a jugé que l'article 53 de la loi du 29 juillet 1881 « doit recevoir application devant la juridiction civile » ; qu'en imposant que la citation précise et qualifie le fait incriminé et que l'auteur de la citation élise domicile dans la ville où siège la juridiction saisie, le législateur a entendu que le défendeur soit mis à même de préparer utilement sa défense dès la réception de la citation et, notamment, puisse, s'il est poursuivi pour diffamation, exercer le droit, qui lui est reconnu par l'article 55 de la loi du 29 juillet 1881, de formuler en défense une offre de preuve dans un délai de dix jours à compter de la citation ; que la conciliation ainsi opérée entre, d'une part, le droit à un recours juridictionnel du demandeur et, d'autre part, la protection constitutionnelle de la liberté d'expression et le respect des droits de la défense ne revêt pas, y compris dans les procédures d'urgence, un caractère déséquilibré ; que l'obligation de dénoncer la citation au ministère public ne constitue pas davantage une atteinte substantielle au droit d'agir devant les juridictions ; qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de l'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif doivent être écartés ;

- **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,