

Décision n° 2013-675 DC
du 9 octobre 2013

(Loi organique relative à
la transparence de la vie publique)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 18 septembre 2013, par le Premier ministre, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la loi organique relative à la transparence de la vie publique.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code électoral ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution ;

Vu la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;

Vu la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ;

Vu la loi relative à la transparence de la vie publique adoptée définitivement par le Parlement le 17 septembre 2013 ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013 ;

Vu les observations présentées par cent un sénateurs et cent dix-neuf députés enregistrées respectivement les 18 et 20 septembre 2013 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 27 septembre 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporte seize articles ; qu'elle a été prise sur le fondement de l'article 6, du cinquième alinéa de l'article 13, de l'article 23, de l'article 25, du dix-huitième alinéa de l'article 34, de l'article 57, et des articles 74 et 77 de la Constitution ; que cette loi a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par les trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution ;

– SUR LES DISPOSITIONS PRISES SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 6 DE LA CONSTITUTION :

2. Considérant qu'en vertu de l'article 6 de la Constitution, une loi organique fixe les modalités de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ;

3. Considérant que le paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée prévoit, en particulier, que les candidats à l'élection présidentielle doivent, à peine de nullité de leur candidature, remettre au Conseil constitutionnel, sous pli scellé, une déclaration de leur situation patrimoniale conforme aux dispositions de l'article L.O. 135-1 du code électoral et l'engagement, en cas d'élection, de déposer deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de leur mandat, une nouvelle déclaration conforme à ces dispositions qui sera publiée au *Journal officiel* dans les huit jours de son dépôt ;

4. Considérant que l'article 9 de la loi organique insère deux alinéas avant le dernier alinéa du paragraphe I de cet article 3 ; que le

premier alinéa est relatif aux déclarations de situation patrimoniale des candidats à l'élection présidentielle ; qu'il prévoit que ces déclarations sont transmises à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, qui les rend publiques au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin dans les limites définies au paragraphe III de l'article L.O. 135-2 du code électoral ; qu'en vertu des mêmes dispositions, la Haute autorité peut assortir cette publication de toute appréciation qu'elle estime utile quant à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité de la déclaration, après avoir mis à même l'intéressé de présenter ses observations ;

5. Considérant que le second alinéa inséré par l'article 9 prévoit que la déclaration de situation patrimoniale remise par le Président de la République, à l'issue de ses fonctions, est transmise à la Haute autorité ; que si celle-ci « constate que cette déclaration n'est pas exhaustive, exacte ou sincère ou si elle constate une évolution de situation patrimoniale pour laquelle elle ne dispose pas d'explications suffisantes, elle rend public ce constat, après avoir mis à même l'intéressé de présenter ses observations » ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 » ; que la liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée ; que le dépôt de déclarations de situation patrimoniale qui contiennent des données à caractère personnel relevant de la vie privée, ainsi que la publicité dont peuvent faire l'objet ces déclarations, portent atteinte au respect de la vie privée ; que, pour être conformes à la Constitution, ces atteintes doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ;

7. Considérant que le législateur a prévu que doivent être rendues publiques, non seulement la déclaration de situation patrimoniale du Président de la République élu, mais aussi la déclaration de situation patrimoniale de tous les candidats à l'élection présidentielle ; qu'en prévoyant que les déclarations de situation patrimoniale remises par les candidats à cette élection sont transmises à la Haute autorité qui les rend publiques dans les limites prévues au paragraphe III de l'article L.O. 135-2 du code électoral, le législateur n'a pas, eu égard à la place du Président de la République dans les institutions et à la nature particulière de son élection, porté une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée des candidats à l'élection présidentielle ;

8. Considérant que, toutefois, en retenant que la Haute autorité peut assortir la publication de la déclaration, qui intervient au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin, de « toute appréciation qu'elle estime utile quant à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité de la déclaration », le législateur a conféré à cette autorité le pouvoir d'intervenir dans la campagne électorale, dans les derniers jours de celle-ci, dans des conditions qui pourraient porter atteinte à l'égalité devant le suffrage ; que, par suite, la seconde phrase du cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 dans sa rédaction résultant du deuxième alinéa de l'article 9 de la loi déferée doit être déclarée contraire à la Constitution ; que, pour les mêmes motifs, doit être déclarée contraire à la Constitution la seconde phrase du sixième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 dans sa rédaction résultant du troisième alinéa de l'article 9 de la loi déferée ;

9. Considérant que les autres dispositions de l'article 9 ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle ;

– SUR LES DISPOSITIONS PRISES SUR LE FONDEMENT DU CINQUIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION :

10. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution : « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés » ; que le tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010 susvisée fixe la liste des emplois et fonctions pour lesquels le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce dans les conditions prévues par cet article 13 ;

11. Considérant que l'article 8 de la loi organique modifie ce tableau en ajoutant la fonction de Président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique aux emplois et fonctions pour lesquels le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce dans les conditions prévues par cet article 13 ; qu'en égard à son importance pour la

garantie des droits et des libertés, cette fonction entre dans le champ d'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ; que l'article 8 est conforme à la Constitution ;

– SUR LES DISPOSITIONS PRISES SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION :

12. Considérant qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article 23 de la Constitution : « Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

« Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois » ;

13. Considérant que l'article 7 de la loi organique modifie les articles 1^{er}, 4 et 5 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée et abroge ses articles 6 et 7 ;

14. Considérant que le 1^o du paragraphe I de l'article 7 de la loi organique modifie le premier alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance précitée et prévoit que pendant le délai d'un mois à compter de sa nomination, le parlementaire devenu membre du Gouvernement « ne peut percevoir aucune indemnité en tant que parlementaire » ;

15. Considérant que le 2^o du paragraphe I de l'article 7 modifie l'article 4 de l'ordonnance précitée relatif à la position du titulaire d'un emploi public qui devient membre du Gouvernement et prévoit que ce fonctionnaire est placé « d'office, pendant la durée de ses fonctions, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension » ; qu'en vertu du paragraphe V de l'article 7, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2014 ;

16. Considérant que le paragraphe II de l'article 7 modifie l'article 5 de l'ordonnance précitée ; que le 1^o de ce paragraphe II ramène de six à trois mois la durée pendant laquelle le membre du Gouvernement qui a cessé ses fonctions gouvernementales, et n'a pas repris une activité rémunérée, perçoit une indemnité d'un montant égal au traitement qui lui était alloué en sa qualité de membre du Gouvernement ; que le 2^o de ce même paragraphe ajoute à l'article 5 un alinéa en vertu duquel cette

indemnité ne peut être perçue par l'intéressé s'il a omis de déclarer à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique tout ou partie de son patrimoine ou de ses intérêts ;

17. Considérant que le paragraphe III de l'article 7 tire les conséquences de la mise en place, par le paragraphe II de l'article 23 de la loi relative à la transparence de la vie publique adoptée définitivement par le Parlement à la date de l'adoption définitive de la présente loi organique, d'un contrôle par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, des activités exercées par les membres du Gouvernement ; qu'il abroge l'article 6 de l'ordonnance précitée qui limitait les activités pouvant être exercées à l'issue des fonctions ministérielles ;

18. Considérant que l'article 7 est conforme à la Constitution ;

– SUR LES DISPOSITIONS PRISES SUR LE FONDEMENT DU PREMIER ALINÉA DE L'ARTICLE 25 DE LA CONSTITUTION :

19. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution : « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités » ;

. En ce qui concerne l'article 1^{er} :

– Quant aux déclarations de situation patrimoniale ainsi qu'aux déclarations d'intérêts et d'activités et à leur publicité :

20. Considérant que le paragraphe I de l'article 1^{er} modifie l'article L.O. 135-1 du code électoral ; que le nouveau paragraphe I de l'article L.O. 135-1 prévoit que chaque député, dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, est tenu d'adresser personnellement au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale ainsi qu'une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver ; que cette dernière déclaration est également adressée au Bureau de l'Assemblée nationale ; que le député doit également déclarer toute modification substantielle de sa situation patrimoniale et doit déposer une nouvelle déclaration de situation patrimoniale sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration de son mandat ; que, dans

ce dernier cas, la déclaration de situation patrimoniale doit récapituler l'ensemble des revenus perçus par le député et, le cas échéant, par la communauté depuis le début du mandat parlementaire en cours ; que l'établissement d'une déclaration de situation patrimoniale depuis moins de six mois permet que la déclaration exigée avant l'expiration du mandat soit limitée à la récapitulation des revenus perçus depuis le début du mandat et à la présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration ; que le député doit en outre déclarer toute modification substantielle des intérêts détenus ou tout élément de nature à modifier la liste de ses activités ; que l'omission de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou la remise d'une évaluation mensongère de son patrimoine est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende et que peuvent être prononcées à titre de peine complémentaire l'interdiction des droits civiques ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique ;

21. Considérant que le paragraphe II du même article L.O. 135-1 énumère les éléments sur lesquels doit porter la déclaration de situation patrimoniale et que son paragraphe III énumère les éléments sur lesquels doit porter la déclaration d'intérêts et d'activités ; que le paragraphe IV du même article L.O. 135-1 renvoie à un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés la fixation du modèle et du contenu des déclarations et leurs conditions de mise à jour et de conservation ;

22. Considérant que le paragraphe II de l'article 1^{er} modifie l'article L.O. 135-2 du code électoral ; que le nouveau paragraphe I de l'article L.O. 135-2 prévoit que la Haute autorité rend publiques les déclarations d'intérêts et d'activités déposées par le député et que les déclarations de situation patrimoniale déposées par lui sont, aux seules fins de consultation, tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales, lesquels peuvent adresser à la Haute autorité toute observation écrite relative aux déclarations qu'ils ont consultées ; que le paragraphe III du même article précise les éléments de ces déclarations qui ne peuvent être rendus publics ; que le paragraphe IV du même article autorise la réutilisation des informations contenues dans les déclarations d'intérêts et d'activités ;

23. Considérant que le paragraphe III de l'article 1^{er} modifie l'article L.O. 135-3 du code électoral ; qu'il étend la communication des déclarations fiscales par l'administration à la Haute autorité aux déclarations du conjoint séparé de biens, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin du député ; qu'il prévoit que la Haute autorité peut demander à l'administration fiscale d'exercer son droit de contrôle ou

de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale et que les agents de l'administration fiscale sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et des rapporteurs de la Haute autorité ;

24. Considérant que les dispositions modifiées par l'article 1^{er} de la loi déferée sont applicables aux sénateurs, en vertu des dispositions de l'article L.O. 296 du code électoral dont le deuxième alinéa dispose que, sous réserve de la disposition du premier alinéa relative à l'âge d'éligibilité, « les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale » ;

25. Considérant qu'il appartient au législateur organique, en vertu de l'article 25 de la Constitution, de fixer les règles concernant le régime des inéligibilités des membres du Parlement ; qu'il est à ce titre compétent pour fixer les règles relatives au contrôle de la situation patrimoniale des membres du Parlement et à la prévention des conflits d'intérêts ;

26. Considérant qu'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 » ; que la liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée ; que le dépôt de déclarations d'intérêts et d'activités ainsi que de déclarations de situation patrimoniale contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée, ainsi que la publicité dont peuvent faire l'objet de telles déclarations, portent atteinte au respect de la vie privée ; que, pour être conformes à la Constitution, ces atteintes doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ;

27. Considérant que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de la légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ;

28. Considérant, en premier lieu, que l'obligation de dépôt auprès d'une autorité administrative indépendante des déclarations d'intérêts et d'activités et des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de

lutte contre ceux-ci ; qu'elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général ;

29. Considérant, toutefois, que, si le législateur organique pouvait imposer la mention, dans les déclarations d'intérêts et d'activités, des activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée compte tenu de la vie commune avec le déclarant, il n'en va pas de même de l'obligation de déclarer les activités professionnelles exercées par les enfants et les parents ; qu'il est ainsi porté une atteinte au droit au respect de la vie privée qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi ; qu'il en résulte qu'au 6° du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 du code électoral, dans sa rédaction résultant du 7° du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi déferée, les mots : « les enfants et les parents » doivent être déclarés contraires à la Constitution ; que, par voie de conséquence, doivent également être déclarés contraires à la Constitution les mots « ou d'un autre membre de sa famille » figurant aux troisième et huitième alinéas du paragraphe III de l'article L.O. 135-2 dans sa rédaction résultant du paragraphe II de l'article 1^{er} ;

30. Considérant, en deuxième lieu, que le 8° du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 du code électoral, dans sa rédaction résultant du paragraphe I de l'article 1^{er}, impose de renseigner dans la déclaration d'intérêts et d'activités les « autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts », sans donner d'indication sur la nature de ces liens et les relations entretenues par le déclarant avec d'autres personnes qu'il conviendrait d'y mentionner ; qu'il résulte des dispositions de l'article L.O. 135-4 du code électoral dans leur rédaction issue du paragraphe IV de l'article 1^{er} que le fait de ne pas avoir mentionné d'élément dans cette rubrique peut être punissable sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient suffisamment définis ; qu'ainsi, les dispositions du 8° du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 méconnaissent le principe de la légalité des délits et des peines et doivent être déclarées contraires à la Constitution ; qu'il en va de même, par voie de conséquence, au dernier alinéa du paragraphe III de l'article L.O. 135-1, de la référence au « 8° » ;

31. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu des dispositions du paragraphe II de l'article L.O. 135-1 du code électoral, relatives aux éléments devant figurer dans la déclaration de situation patrimoniale des membres du Parlement, celle-ci doit mentionner les immeubles bâtis et non bâtis, les valeurs mobilières, les assurances-vie, les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne, les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie

réglementaire, les véhicules terrestres à moteur, les bateaux et les avions, les fonds de commerce ou les clientèles et les charges et les offices, les biens mobiliers et immobiliers ainsi que les comptes détenus à l'étranger ; qu'elle doit également mentionner « les autres biens » ; qu'en retenant la mention des « autres biens » qui ne figurent pas dans l'une des autres catégories de la déclaration de situation patrimoniale, le législateur a entendu inclure tous les éléments du patrimoine d'une valeur substantielle, avec en particulier les comptes courants de société et les options de souscription ou d'achat d'actions ; qu'il appartiendra au décret en Conseil d'État prévu par le paragraphe IV de l'article L.O. 135-1 du code électoral de fixer la valeur minimale de ces autres biens devant figurer dans la déclaration ;

32. Considérant en quatrième lieu, que les dispositions du premier alinéa du paragraphe I de l'article L.O. 135-2 du code électoral, dans sa rédaction résultant du paragraphe II de l'article 1^{er}, prévoient que les déclarations d'intérêts et d'activités des membres du Parlement font l'objet d'une publication par la Haute autorité ; que les dispositions des troisième à huitième alinéas du paragraphe I de l'article L.O.135-2 du code électoral, dans leur rédaction résultant du paragraphe II de l'article 1^{er}, prévoient que les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement sont, aux seules fins de consultation, tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales ; que ces déclarations sont rendues publiques assorties de toute appréciation de la Haute autorité qu'elle estime utile quant à leur exhaustivité, leur exactitude et leur sincérité, après avoir mis le membre du Parlement intéressé à même de présenter ses observations ; que tout électeur peut adresser à la Haute autorité toute observation écrite relative aux déclarations d'intérêts et d'activités et aux déclarations de situation patrimoniale ; que les noms et adresses mentionnés dans la déclaration ne peuvent être rendus publics ;

33. Considérant qu'en vertu de l'article 3 de la Constitution, les membres du Parlement participent à l'exercice de la souveraineté nationale ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 24, ils votent la loi et contrôlent l'action du Gouvernement ; qu'eu égard à cette situation particulière et à ces prérogatives des membres du Parlement, le législateur, en prévoyant une publication des déclarations d'intérêts et d'activités des membres du Parlement et une publicité de leurs déclarations de situation patrimoniale sous la forme d'une consultation par les électeurs, n'a pas porté au droit au respect de la vie privée une atteinte qui revêt un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi ;

– *Quant à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique :*

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

35. Considérant que le paragraphe IV de l'article 1^{er} insère après l'article L.O. 135-3 du code électoral les articles L.O. 135-4 à L.O. 135-6 ; que le premier alinéa de l'article L.O. 135-4 dispose que, lorsqu'une déclaration de situation patrimoniale ou une déclaration d'intérêts et d'activités est incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explications de la Haute autorité, celle-ci adresse au député une injonction tendant à ce que la déclaration complétée ou les explications demandées lui soient transmises sans délai ; qu'aux termes du paragraphe II de ce même article : « Le fait pour un député de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'injonction ou de la demande de communication est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende » ; que l'article L.O. 135-5 confie à la Haute autorité le soin d'apprécier la variation de la situation patrimoniale des députés telle qu'elle résulte de leurs déclarations, des observations qu'ils ont pu lui adresser ou des autres éléments dont elle dispose ; qu'il ressort des articles L.O. 135-5 et L.O. 135-6 qu'en cas de manquements aux obligations de déclaration prévues par l'article L.O. 135-1 ou de méconnaissance d'une injonction adressée en application de l'article L.O. 135-4, la Haute autorité saisit le Bureau de l'Assemblée nationale et transmet le dossier au parquet ; qu'elle transmet également le dossier au parquet lorsque la variation de la situation patrimoniale n'est pas justifiée ;

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

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

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

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

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

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

. En ce qui concerne l'article 2 :

42. Considérant que l'article 2 de la loi organique est relatif aux incompatibilités des membres du Parlement ; qu'il modifie les articles L.O. 140, L.O. 144, L.O. 145, L.O. 146, L.O. 146-1, L.O. 149, L.O. 151-1, L.O. 151-2 et L.O. 151-3 du code électoral applicables aux députés et, en vertu de l'article L.O. 297 du même code, aux sénateurs ;

43. Considérant que, si le législateur peut prévoir des incompatibilités entre mandats électoraux ou fonctions électives et activités ou fonctions professionnelles, la restriction ainsi apportée à l'exercice de fonctions publiques doit être justifiée, au regard des exigences découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789, par la nécessité de protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou l'indépendance des juridictions contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts ;

44. Considérant que le paragraphe I de l'article 2 complète l'article L.O. 140 du code électoral pour prévoir que « le mandat de député est également incompatible avec l'exercice de fonctions juridictionnelles autres que celles prévues par la Constitution et avec l'exercice de fonctions d'arbitre, de médiateur ou de conciliateur » ;

45. Considérant que le paragraphe II de l'article 2 complète l'article L.O. 144 du même code relatif à la possibilité de cumuler l'exercice d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement avec le mandat de député pour une durée n'excédant pas six mois en précisant que « l'exercice de cette mission ne peut donner lieu au versement d'aucune rémunération, gratification ou indemnité » ;

46. Considérant que le paragraphe III de l'article 2 modifie l'article L.O. 145 du code électoral ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L.O. 145 ainsi modifié : « Sauf si le député y est désigné en cette qualité, sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions de membre de conseil d'administration exercées dans les entreprises nationales

et établissements publics nationaux, ainsi que les fonctions exercées au sein d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante » ; qu'en vertu du troisième alinéa de ce même article, la fonction de président d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante est incompatible avec le mandat de député ; que le dernier alinéa de ce même article dispose qu'un député désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur ne peut percevoir à ce titre aucune rémunération, gratification ou indemnité ;

47. Considérant que les dispositions des paragraphes I, II et III de l'article 2 ne sont pas contraires aux exigences découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789 ;

48. Considérant que le paragraphe IV de l'article 2 modifie l'article L.O. 146 du code électoral relatif à l'incompatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général délégué ou gérant exercées dans des sociétés ou entreprises travaillant essentiellement pour des personnes publiques ; qu'en vertu du 2° du paragraphe IV modifiant le 2° de l'article L.O. 146, le mandat parlementaire est incompatible avec les fonctions de direction susénoncées exercées dans les sociétés ayant « principalement », et non plus « exclusivement », un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne ; qu'en vertu du 3° de l'article L.O. 146 modifié par le 3° du paragraphe IV, le mandat parlementaire est incompatible avec ces mêmes fonctions exercées dans les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services « destinés spécifiquement à ou devant faire l'objet d'une autorisation discrétionnaire de la part » de l'État, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale ou d'un État étranger ; que le 5° du paragraphe IV de l'article 2 insère un 6° dans l'article L.O. 146 qui rend incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de direction exercées dans des sociétés et organismes exerçant un contrôle effectif sur une société, une entreprise ou un établissement mentionnés aux 1° à 4° de cet article ;

49. Considérant que, par ces dispositions qui ne sont pas entachées d'inintelligibilité, le législateur organique a entendu rendre plus rigoureux le régime d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et l'exercice d'une fonction de direction au sein d'une entreprise ou d'un organisme travaillant de façon substantielle pour une personne publique ; qu'il n'a méconnu aucune exigence constitutionnelle ;

50. Considérant que le paragraphe V de l'article 2 de la loi organique modifie l'article L.O. 146-1 du code électoral ;

51. Considérant qu'aux termes de la première phrase du paragraphe I de l'article L.O. 146-1 : « Il est interdit à tout député d'exercer une activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat » ; qu'en vertu de la seconde phrase du paragraphe I « cette interdiction n'est pas applicable aux travaux scientifiques, littéraires ou artistiques » ; que, sous réserve de cette exception, l'interdiction pour un parlementaire d'exercer une activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat s'applique à toute activité professionnelle quelle que soit sa nature ;

52. Considérant qu'aux termes du paragraphe II de l'article L.O. 146-1 du même code : « Il est interdit à tout député d'exercer une fonction de conseil, sauf dans le cadre d'une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et qu'il exerçait avant le début de son mandat » ; que cette disposition a pour objet d'interdire à un parlementaire de continuer à exercer une fonction de conseil, quelle qu'en soit la nature, lorsqu'il ne l'exerçait pas avant le début de son mandat dans le cadre d'une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé ;

53. Considérant que le législateur a institué des interdictions qui, par leur portée, excèdent manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts ; que le paragraphe V de l'article 2 de la loi organique déferée et, par voie de conséquence le paragraphe XI du même article 2 relatif à l'entrée en vigueur des dispositions de ce paragraphe V doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

54. Considérant que le paragraphe VI de l'article 2 de la loi organique, en supprimant à l'article L.O. 149 du code électoral les mots « dont il n'était pas habituellement le conseil avant son élection », interdit à un avocat investi d'un mandat parlementaire de plaider ou de consulter pour le compte de l'une des sociétés, entreprises ou établissements visés aux articles L.O. 145 et L.O. 146 du même code, c'est-à-dire les entreprises nationales, les établissements publics nationaux ainsi que les entreprises ou organismes travaillant de façon substantielle pour une personne publique ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

55. Considérant que le paragraphe VII de l'article 2 de la loi organique modifie l'article L.O. 151-1 du code électoral, et prévoit que

lorsqu'un parlementaire « occupe un emploi public autre que ceux mentionnés aux 1° et 2° de l'article L.O. 142, il est placé d'office, pendant la durée de son mandat, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension » ;

56. Considérant que le paragraphe VIII de l'article 2 modifie l'article L.O. 151-2 du code électoral en supprimant, par son 1°, le premier alinéa de cet article relatif à la déclaration des activités professionnelles ou d'intérêt général que devait déposer le député sur le Bureau de l'Assemblée nationale ; que la première phrase du deuxième alinéa de cet article L.O. 151-2, résultant du 2° du paragraphe VIII de l'article 2 précise que « le Bureau de l'Assemblée nationale examine si les activités professionnelles ou d'intérêt général mentionnées par les députés dans la déclaration d'intérêts et d'activités, en application du 11° du III de l'article L.O. 135-1, sont compatibles avec le mandat parlementaire » ;

57. Considérant que le paragraphe IX de l'article 2 de la loi organique tire les conséquences de la suppression de la déclaration des activités professionnelles ou d'intérêt général que devait déposer le député sur le Bureau de l'Assemblée nationale en vertu de l'article L.O. 151-2 du code électoral, en supprimant à l'article L.O. 151-3 du même code la mention de cette déclaration ;

58. Considérant que le paragraphe X de l'article 2 prévoit que les dispositions des paragraphes I à VII entrent en vigueur à compter « s'agissant des députés, du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale et, s'agissant des sénateurs, du prochain renouvellement de la série à laquelle appartient le sénateur » ;

59. Considérant que les dispositions des paragraphes VI à X de l'article 2 de la loi organique sont conformes à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 4 :

60. Considérant que l'article 4 de la loi organique complète la deuxième phrase de l'article L.O. 153 du code électoral et prévoit que, pendant le délai d'un mois à compter de sa nomination, le député nommé membre du Gouvernement « ne peut percevoir aucune indemnité en tant que parlementaire » ; que l'article 4 est conforme à la Constitution ;

– SUR LES DISPOSITIONS PRISES SUR LE FONDEMENT DU DIX-HUITIÈME ALINÉA DE L’ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION :

61. Considérant qu’aux termes du dix-huitième alinéa de l’article 34 de la Constitution : « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l’État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ;

62. Considérant que l’article 11 de la loi organique modifie l’article 54 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée ; qu’il prévoit que les documents devant être joints au projet de loi de règlement comprennent « la liste des subventions versées sur proposition du Parlement au moyen de crédits ouverts dans les lois de finances afférentes à l’année concernée. Cette liste présente, pour chaque département, collectivité d’outre-mer et pour la Nouvelle-Calédonie :

« a) L’ensemble des subventions pour travaux divers d’intérêt local versées à partir de programmes relevant du ministère de l’intérieur ;

« b) L’ensemble des subventions versées à des associations.

« Elle indique, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé, le programme concerné et le nom du membre du Parlement, du groupe politique ou de la présidence de l’assemblée qui a proposé la subvention » ;

63. Considérant que ces dispositions ont pour objet d’assurer la publicité de l’utilisation des crédits introduits par voie d’amendements du Gouvernement en loi de finances au titre de la « réserve parlementaire » après concertation avec chacune des assemblées ; qu’elles n’ont pas pour effet de permettre qu’il soit dérogé aux règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires prévues par l’article 40 de la Constitution ; que les dispositions de l’article 11 de la loi organique ne sont pas contraires à la Constitution ;

– SUR LES DISPOSITIONS PRISES SUR LE FONDEMENT DE L’ARTICLE 57 DE LA CONSTITUTION :

64. Considérant qu’aux termes de l’article 57 de la Constitution : « Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique » ;

65. Considérant que l’article 3 de la loi organique modifie l’ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée ; que son 1^o remplace le dernier

alinéa de l'article 4 de cette ordonnance relatif aux incompatibilités s'appliquant aux membres du Conseil par deux alinéas aux termes desquels, d'une part : « L'exercice des fonctions de membre du Conseil constitutionnel est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique et de toute autre activité professionnelle ou salariée » et, d'autre part : « Les membres du Conseil constitutionnel peuvent toutefois se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques » ; que le 2° de l'article 3 supprime en conséquence le second alinéa de l'article 6 de l'ordonnance précitée en vertu duquel les indemnités sont réduites de moitié pour les membres du Conseil continuant d'exercer une activité compatible avec leur fonction ;

66. Considérant que le paragraphe I de l'article 6 de la loi organique complète en outre l'article 4 de l'ordonnance précitée par un alinéa aux termes duquel « les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec l'exercice de la profession d'avocat » ; qu'en vertu du paragraphe II du même article ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2014 ;

67. Considérant qu'en ce qu'elles prévoient que le paragraphe I de l'article 6 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014, alors que les dispositions de l'article 3 de la même loi qui modifient les incompatibilités professionnelles applicables aux membres du Conseil constitutionnel entrent en vigueur avec la publication de la loi organique, les dispositions du paragraphe II de l'article 6 de la loi organique appliquent des règles d'entrée en vigueur différentes à des dispositions partiellement redondantes : qu'elles portent atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; que, dès lors, les dispositions du paragraphe II de l'article 6 sont contraires à la Constitution ;

68. Considérant que l'article 3 et le surplus de l'article 6 sont conformes à la Constitution ;

– SUR LES DISPOSITIONS PRISES SUR LE FONDEMENT DES ARTICLES 74 ET 77 DE LA CONSTITUTION :

69. Considérant qu'en vertu des deuxième et cinquième alinéas de l'article 74 de la Constitution, le statut de chaque collectivité d'outre-mer régie par cet article est défini par une loi organique et fixe « le régime électoral de son assemblée délibérante » ; que l'article 77 de la Constitution confie également à une loi organique le soin de déterminer « les règles relatives... au régime électoral » applicable aux institutions de la Nouvelle-Calédonie ;

70. Considérant que l'article 5 de la loi organique abroge le 1° du paragraphe I des articles L.O. 489, L.O. 516 et L.O. 544 du code électoral ; que le 2° de l'article 13 de la loi organique abroge le 1° du paragraphe I de l'article 195 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée ; que le 1° de l'article 14 de la loi organique abroge le 1° du paragraphe I de l'article 109 de la loi organique du 27 février 2004 susvisée ; que ces dispositions de la loi organique déferée suppriment ainsi la peine automatique d'inéligibilité applicable respectivement au président et aux membres du conseil territorial de Saint-Barthélemy, de celui de Saint-Martin et de celui de Saint-Pierre-et-Miquelon, aux président et membres du congrès, membres du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'aux président et vice-présidents d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie, aux président et membres de l'assemblée, au président de la Polynésie française, ainsi qu'aux autres membres du gouvernement de la Polynésie française n'ayant pas déposé l'une des déclarations prévues par le titre I^{er} de la loi du 11 mars 1988 susvisée ; que ces dispositions sont conformes à la Constitution ;

71. Considérant que le 1° de l'article 13 de la loi organique modifie les articles 64, 114 et 161 de la loi organique du 19 mars 1999 ; que le 2° de l'article 14 de la loi organique modifie la rédaction de l'article 160 de la loi organique du 27 février 2004 susvisée ; que l'article 15 modifie le dernier alinéa des articles L.O. 6221-1, L.O. 6321-1 et L.O. 6431-1 du code général des collectivités territoriales ; que le 1° de l'article 13, le 2° de l'article 14 et l'article 15 de la loi organique ont pour objet de soumettre les membres de l'assemblée délibérante ou de l'exécutif des collectivités ultramarines qu'ils visent aux obligations de déclaration applicables aux « personnes mentionnées, respectivement, aux 2° et 3° du I de l'article 11 » de la loi relative à la transparence de la vie publique adoptée définitivement par le Parlement à la date de l'adoption définitive de la présente loi organique ;

72. Considérant que ces déclarations sont établies dans les conditions prévues aux quatre premiers alinéas du paragraphe I et aux paragraphes II et III de l'article 4 de la loi relative à la transparence de la vie publique adoptée définitivement par le Parlement à la date de l'adoption définitive de la présente loi organique ; que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique dispose, à l'égard des élus visés par les dispositions du 1° de l'article 13, du 2° de l'article 14 et de l'article 15 de la loi organique déferée, sous les mêmes réserves que celles énoncées au considérant 62 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013 susvisée, des mêmes pouvoirs qu'à l'égard des « personnes mentionnées, respectivement, aux 2° et 3° du I de l'article 11 » de la loi relative à la transparence de la vie publique adoptée définitivement

par le Parlement à la date de l'adoption définitive de la présente loi organique ; que le 1° de l'article 13, le 2° de l'article 14 et l'article 15 de la loi organique sont conformes à la Constitution ;

73. Considérant que les articles 5 et 16 de la loi organique et, sous les réserves rappelées au considérant précédent, ses articles 13 à 15 sont conformes à la Constitution ;

74. Considérant que les autres dispositions de la loi organique soumises à l'examen du Conseil constitutionnel sont conformes à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi organique relative à la transparence de la vie publique :

- les mots : « , les enfants et les parents » figurant au 6° du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 du code électoral, tel qu'il résulte du 7° du paragraphe I de l'article 1^{er} ;
- le 8° du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 du code électoral, ainsi que la référence : « , 8° » figurant au dernier alinéa du paragraphe III de l'article L.O. 135-1, tels qu'ils résultent du 7° du paragraphe I de l'article 1^{er} ;
- les mots : « ou d'un autre membre de sa famille », figurant aux troisième et huitième alinéas du paragraphe III de l'article L.O. 135-2 du code électoral, tel qu'il résulte du paragraphe II de l'article 1^{er} ;
- le paragraphe V et le paragraphe XI de l'article 2 ;
- le paragraphe II de l'article 6 ;
- la seconde phrase du cinquième alinéa ainsi que la seconde phrase du sixième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, tels qu'ils résultent des deuxième et troisième alinéas de l'article 9 ;

Article 2.– Sont déclarées conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la même loi organique :

- l'article L.O. 135-4 du code électoral, tel qu'il résulte du paragraphe IV de l'article 1^{er}, sous la réserve énoncée au considérant 39 ;
- les articles 13, 14 et 15 sous les réserves rappelées au considérant 72.

Article 3.– Le surplus des articles 1^{er}, 2, 6, et 9, ainsi que les autres dispositions de la même loi organique sont conformes à la Constitution.

Article 4.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 8 octobre 2013, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 9 octobre 2013.