

Commentaire :

Décisions n° 2014-688 DC et n° 2014-689 DC du 13 février 2014

Loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen et Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur

VERS LA FIN DU CUMUL DES MANDATS ?

Serpent de mer de la politique française, la question du cumul des mandats apparaît régulièrement au moment des élections. C'est précisément avec les élections présidentielles de 2012 et l'arrivée d'un nouveau Président de la République que le débat a rebondi. Parmi les éléments constitutifs de l'objectif de rénovation et modernisation de la vie politique assigné au gouvernement, on dénombre désormais la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et la loi n° 2014-126 du 14 février interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé respectivement sur la loi ordinaire et sur la loi organique le 13 février 2014 par deux décisions n° 2014-688 DC et 2014-689 DC.

Ces lois et décisions s'insèrent cependant dans un contexte renouvelé.

D'abord elles s'inscrivent dans la réflexion posée par différentes commissions¹ dont la dernière présidée par Lionel Jospin en 2012², qui tentent de pallier la crise de confiance des citoyens dans nos institutions démocratiques en proposant notamment la réduction des possibilités de cumul entre un mandat parlementaire et toutes autres fonctions en particulier électives. Il est vrai que le débat³ sur le cumul des mandats a suscité des controverses vives tant en doctrine qu'au plan politique parce que, au-delà de la seule dimension électorale⁴, il interroge le fonctionnement majoritaire des institutions de la Ve République et ses évolutions. Elles complètent ensuite un dispositif législatif plus large adopté depuis 2012 à la suite des conclusions de la Commission Jospin reposant sur l'objectif déjà cité de rénovation et de modernisation de la vie politique qui aborde ponctuellement le statut et les fonctions des élus⁵. Elles constituent enfin la troisième étape d'un processus lent initié par les lois organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires et ordinaire n° 85-1406 du 30 décembre 1985

¹ Sans qu'il n'ait jamais été éteint, le débat est alimenté par les propositions de plusieurs instances de réflexion, voir notamment : É. Balladur en 2007, *Une Ve République plus démocratique - Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, Paris, La Documentation française, 2007, proposition 56 ; F.-N. Buffet, G. Labazée, Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le cumul des mandats, S., 14 février 2012, n° 365 ;

² L. Jospin, *Pour un renouveau démocratique : rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, Paris, La Documentation française, 2012.

³ Pour une synthèse des différents arguments en faveur ou contre le cumul des mandats : F. Hourquebie, « Le cumul des mandats : clap de fin ! », *AJDA*, 2014, pp. 733-740 ;

⁴ M. Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *Revue française de sciences politiques*, 1955, p. 21.

⁵ Loi organique n° 2013-402 et loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral (JO 18 mai 2013) ; Loi organique n° 2013-906 et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (JO 12 octobre 2013) ; Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (JO 28 janvier 2014) ; et les décisions du Conseil constitutionnel respectives : décis. n° 2013-668 DC et n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 ; décis. n° 2013-675 et n° 2013-676 du 9 octobre 2013 ; décis. n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014.

tendant à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux et la loi ordinaire n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice. Jusqu'en 1985 il n'existait aucune limite au cumul des mandats et des fonctions, seul l'article 23 de la Constitution prévoit qu'un parlementaire ne peut être simultanément membre du gouvernement. Tirant les conséquences de la décentralisation, le gouvernement Fabius pose les premières limites puisque le mandat parlementaire devient incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats ou fonctions suivants : représentant au Parlement européen ; conseiller régional ; conseiller à l'assemblée de Corse ; conseiller général ou membre d'une assemblée territoriale d'un territoire d'outre-mer ; conseiller de Paris ; maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus ; adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus. Les lois de 2000, adoptées sous le gouvernement Jospin accentuent les restrictions, et modifient la liste des mandats incompatibles avec le mandat parlementaire en étendant la limitation du cumul aux conseillers municipaux des communes de plus de 3 500 habitants.

Mais dans les deux cas, la figure du député-maire ou du sénateur-maire n'est pas atteinte, l'intercommunalité n'est pas envisagée et la question des fonctions ministérielles n'est pas évoquée. Cela se traduit dans les chiffres. En effet comme le souligne le rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin en 2012 : « *Aujourd'hui, 476 députés sur 577 soit 82 % et 267 sénateurs sur 348 soit 77 % sont en situation de cumul. Parmi eux, 340 députés (59 %) et 202 sénateurs (58 %) exercent des fonctions exécutives dans les collectivités territoriales. Ces parlementaires sont la plupart du temps à la tête des exécutifs dont ils sont membres : 261 députés (45 %) et 166 sénateurs (48 %) sont maire, président de conseil général ou président de conseil régional* »⁶.

Les lois de 2014 franchissent le pas et interdisent le cumul entre certaines fonctions électives et professionnelles, augmentant ainsi la liste des incompatibilités et rendant plus contraignantes les modalités de leur résolution. Deux lois étaient nécessaires car si la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen fixe le régime des incompatibilités pour les parlementaires européens, l'article 25 de la Constitution renvoie à la loi organique pour le statut des parlementaires nationaux. Ces deux lois ont donné lieu à deux décisions du même jour du Conseil constitutionnel : la décision n° 2014-688 DC répond à la saisine de soixante députés alors que la décision n° 2014-689 DC intervient en vertu du contrôle obligatoire prévu par les articles 46 et 61 alinéa 1^{er} de la Constitution. Alors que dans le cadre de ce contrôle, le Conseil doit examiner la loi organique dans sa totalité, il lui est adressé, en plus de la transmission obligatoire par le Premier ministre, les observations de cent trente deux sénateurs et cent trente quatre députés qu'il est désormais habituel de retrouver dans le cadre du contrôle obligatoire. Si le Conseil vise ces observations dans sa décision n° 689 DC il ne reproduit pas la liste des signataires⁷. On notera par ailleurs que la loi organique et la décision n° 689 DC sont citées dans les visas de la décision n° 688 DC, le Conseil répondant parfois dans la décision n° 689 DC aux arguments des députés.

Pour l'essentiel, par ces deux décisions à l'objet identique, le Conseil constitutionnel valide le dispositif en ne censurant qu'une seule disposition et en posant des réserves d'interprétation permettant à ces textes d'être déclarés conformés à la Constitution tant en ce qui concerne les nouvelles incompatibilités que leur mode de résolution.

⁶ L. Jospin, *op. cit.*, p. 58.

⁷ Cette pratique des observations est apparue lors de la décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Rec. p. 84. Ce n'est pas une saisine mais elles constituent un argumentaire susceptible d'influer sur la réflexion du Conseil constitutionnel dans l'examen d'une loi organique. Ce dernier les tolère se contentant de les mentionner aux visas.

A. LE CONTRÔLE RELATIF AUX NOUVELLES RÈGLES D'INCOMPATIBILITÉS

Le Conseil constitutionnel fonde principalement son raisonnement sur le principe d'égalité issu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC). Mais il fait varier l'intensité de son contrôle en fonction de la nature des incompatibilités concernées. On notera préalablement que le Conseil constitutionnel précise, le législateur organique l'ayant omis, que l'ensemble de ces dispositions sont applicables aux sénateurs par renvoi de l'article LO 297 du code électoral (cons. 7 décis. n° 689 DC).

1. L'examen des incompatibilités électives

Les lois de 2014 vont au-delà des lois de 1985 et 2000 en renforçant les restrictions au cumul des mandats et, sans l'interdire complètement, s'attaquent à l'incompatibilité entre mandat parlementaire et mandat exécutif local. L'article 1^{er} de la loi organique modifiant l'article LO 141-1 du code électoral rend donc incompatible le mandat de député avec les fonctions de maires (y compris d'arrondissement ou délégué) d'adjoints, de présidents et vice-présidents d'un établissement public de coopération intercommunale, qu'il soit à fiscalité propre ou non, ou d'un syndicat mixte, de présidents et vice-présidents de conseil général et de conseil régional. Les mêmes règles sont applicables aux collectivités d'outre-mer. L'article 6-3 de la loi ordinaire transpose ces incompatibilités au mandat de représentant au Parlement européen.

Le Conseil constitutionnel dans ses deux décisions déclare conformes ces nouvelles incompatibilités pour tous les mandats parlementaires, à une réserve et quelques précisions près. Comme dans les décisions n° 2000-427 DC du 30 mars 2000 (cons. 1 et 2) et n° 2013-668 DC du 16 mai 2013 (cons. 3), il opère un contrôle restreint manifestant ainsi qu'il ne peut pas se substituer à la volonté du législateur dans un domaine aussi sensible que celui de la nature des incompatibilités entre mandats électoraux, domaine d'ordre politique : « *qu'il lui était loisible de renforcer les incompatibilités entre fonctions électives, dès lors qu'il estimait que le cumul de tels mandats ou fonctions, en particulier le cumul du mandat parlementaire avec des fonctions exécutives locales, ne permettait pas à leur titulaire de les exercer de façon satisfaisante* » (cons. 13 décis. n° 689 DC). Il réitère les mêmes raisonnement et formulation dans la décision n° 688 DC et juge dans les deux décisions que le législateur « *a précisément défini la liste des mandats dont le cumul est ainsi interdit* » évoquant l'argument d'intelligibilité de la loi soulevé par les députés requérants et implicitement repris dans la décision n° 689 DC. Toutefois il complète son propos en précisant que le législateur est seul compétent pour poser de nouvelles incompatibilités permettant « l'exercice satisfaisant du mandat » sans même indiquer le fondement textuel de cet objectif. Sans doute le Conseil y a-t-il déjà fait référence dans la décision n° 2014-687 DC du 23 janvier 2014 concernant le régime d'incompatibilités applicable au président du conseil de la métropole de Lyon mais on s'interroge alors sur la nature des critères retenus par le législateur pour décider lequel des deux mandats, national ou local, l'élu, en situation d'incompatibilité, choisirait. Le Conseil aurait pu se contenter d'indiquer « *qu'il lui était loisible de renforcer les incompatibilités entre fonctions électives* » !

Toutefois, pour déclarer conformes les deux lois, le Conseil formule une réserve d'interprétation, au nom du principe d'égalité devant la loi, concernant la fonction de vice-président de l'Assemblée de Corse qui n'est pas mentionnée dans le nouvel article LO 141-1 du code électoral. Relevant que l'incompatibilité est prévue pour toutes les collectivités territoriales de métropole, d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie dotées d'une assemblée délibérante, le Conseil juge au considérant 11 de la décision n° 689 DC que « *les dispositions*

du 6° de l'article L.O. 141-1 ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi, être interprétées comme permettant le cumul du mandat de député ou de sénateur avec les fonctions de vice-président élu par l'assemblée de Corse (...) ». Il renvoie explicitement à ce même considérant dans la décision n° 688 DC (cons. 8) pour formuler une réserve identique s'agissant de l'incompatibilité avec le mandat parlementaire européen. Par cette interprétation constructive le Conseil constitutionnel répare ainsi l'oubli du législateur et en quelques sortes, sauve la loi de la non-conformité.

Par ailleurs, alors que le 12° point du nouvel article LO 141-1 prévoit une incompatibilité entre un mandat parlementaire national et les fonctions de président ou de vice-président de « l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi », le Conseil précise qu'il ne peut s'agir que des collectivités territoriales créées « par une loi définitivement adoptée à la date de l'adoption définitive de la présente loi organique » (cons. 12). Le renvoi de la loi organique à la loi ordinaire fixe ainsi le champ de compétence du législateur ordinaire. Or cela ne peut se comprendre que pour les lois ordinaires adoptées avant la présente loi organique. Dans le cas inverse, la loi ordinaire, à venir, pourrait empiéter sur le domaine constitutionnellement réservé à la loi organique et serait donc contraire à la Constitution⁸. En définitive ce 12° point ne concerne que la métropole de Lyon créée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Contrôlant la totalité de la loi organique, le Conseil constitutionnel procède enfin à un déclassement de dispositions relevant de la loi ordinaire, comme il en a l'habitude, sans les censurer⁹. L'article 9 de la loi organique modifie certains articles du code général des collectivités territoriales (articles L 2122-18, L 3221-3, L 4231-3) en supprimant la possibilité pour les membres de conseils municipal, général, régional et ceux du bureau d'un établissement public de coopération intercommunale de recevoir ou conserver de délégation s'il exerce un mandat parlementaire national ou européen. La seule exception concerne les délégations consenties par un maire à des conseillers municipaux, si elles portent sur des attributions exercées au nom de l'Etat. Le Conseil n'apporte aucun commentaire (cons. 41) sur ces dispositions et se contente de les déclasser car elles relèvent du domaine de la loi ordinaire.

2. L'examen des incompatibilités professionnelles

Les interdictions de cumul entre mandats électifs ont pour objectif de renforcer l'exercice du mandat et la disponibilité de l'élu. Les interdictions de cumul entre un mandat électif et une activité professionnelle, publique ou privée, ont pour fonction de protéger l'intégrité et la probité de l'élu des affres du conflit d'intérêts. Les objectifs sont différents, la nature du contrôle du Conseil également. Ce dernier procède donc à un contrôle plus poussé. Le Conseil rappelle le fondement de son raisonnement parce que l'ajout d'une incompatibilité professionnelle affecte l'égale admissibilité aux emplois publics proclamée par l'article 6 de la DDHC. Il vérifie alors l'existence du risque potentiel entre l'activité professionnelle en cause et le mandat électif, pesant sur « la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou l'indépendance des juridictions ». Comme dans la décision n° 2000-426 DC du 30 mars 2000¹⁰, il ne s'appesantit pas sur l'origine de ces dernières exigences constitutionnelles. On

⁸ CC, décis. n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, Rec. p. 141.

⁹ Voir par exemple : CC, décis. n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, Rec. p. 51.

¹⁰ CC, décis. n° 2000-426 DC du 30 mars 2000, *Loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice*, Rec. p. 62. Il a par ailleurs fait référence à « la liberté de choix des

peut néanmoins les trouver dans les alinéas 1^{er} et 3^e de l'article 3 (expression de la souveraineté et caractère secret du suffrage) de la Constitution. Le Conseil se livre ainsi à un véritable contrôle de proportionnalité et conclut en l'espèce que les interdictions « *n'excèdent pas 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* » (décis. n° 689 DC, cons. 19).

Il élargit ainsi le périmètre des incompatibilités à ce que la Commission Jospin nomme les « *fonctions "dérivées", c'est-à-dire les fonctions, même non exécutives, qui peuvent être exercées ès qualités par des élus locaux* »¹¹. À la liste des incompatibilités professionnelles de l'article LO 146 du code électoral sont ajoutées les fonctions de directeur d'une société d'économie mixte ; et, à sa suite, un article LO 147-1 est inséré qui rend incompatible le mandat parlementaire avec les fonctions de président et de vice-président des conseils d'administration ou conseils de surveillance d'un établissement public local, du Centre national de la fonction publique territoriale, d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale, d'une société d'économie mixte locale, d'une société publique locale, d'une société publique locale d'aménagement ou d'un organisme d'habitations à loyer modéré.

Le raisonnement et les conclusions sont identiques dans les deux décisions du Conseil constitutionnel puisque l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 modifiée renvoie aux dispositions de l'article LO 147-7. En revanche, seule la décision n° 689 DC traite de l'abrogation de l'article LO 148 du code électoral. Celui-ci prévoyait le possible cumul entre les fonctions de députés membres d'une assemblée locale avec celles de membres d'organismes d'intérêt régional ou local, à la condition que ces organismes n'aient pas pour objet de distribuer des bénéfices et que les intéressés n'y occupent pas de fonctions rémunérées ou avec celles de président du conseil d'administration, d'administrateur délégué ou de membre du conseil d'administration des sociétés d'économie mixte d'équipement régional ou local, ou des sociétés ayant un objet exclusivement social même de manière bénévole. Le Conseil rappelle le contenu de cet article (cons. 18) et entérine l'abrogation en l'incluant aux autres nouvelles incompatibilités (cons 19).

B. LE CONTRÔLE RELATIF À LA RÉOLUTION DES INCOMPATIBILITÉS

Le régime des incompatibilités ayant subi une contraction sévère, celui de leur résolution devait également être affecté. Le Conseil constitutionnel examine donc les nouvelles conditions dans lesquelles d'une part cesse l'incompatibilité et d'autre part le parlementaire est remplacé¹². Ce dernier point a donné lieu à la seule déclaration d'inconstitutionnalité dans les deux décisions.

1. L'examen du mécanisme de sortie des situations d'incompatibilités

Les lois de 2014 s'inscrivent dans une démarche initiée et poursuivie par les lois organiques n° 2000-294 du 5 avril 2000 et n° 2011-410 du 14 avril 2011, visant non seulement à limiter

électeurs ou l'indépendance de l'élu » dans la décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1986, Rec. p. 66, cons. 7 et à « l'indépendance des juridictions » dans la décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Rec. p. 46, cons. 6.

¹¹ L. Jospin, *op. cit.*, p. 61.

¹² Tout comme pour l'examen du régime des incompatibilités, le Conseil constitutionnel précise que les modifications introduites s'appliquent également aux sénateurs en vertu des dispositions LO 297 du code électoral.

les possibilités de cumul électif pour un parlementaire mais également à durcir progressivement les modalités de sortie d'une incompatibilité.

Jusqu'en 2011, le code électoral distinguait entre l'incompatibilité de l' élu local venant d'être élu au Parlement (art LO 151) et l'incompatibilité du parlementaire acquérant un mandat local (art LO 151-1). Dans le premier cas le parlementaire devait se démettre de l'un de ses mandats locaux, sauf à être déclaré démissionnaire d'office de son mandat parlementaire au terme d'un délai de trente jours et dans le second l' élu concerné pouvait opter pour le mandat de son choix et, à défaut, perdait de plein droit le mandat le plus récent, c'est-à-dire le mandat local. Mais le choix du mandat à conserver était laissé à l'appréciation de l' élu. La loi organique de 2011 regroupe les deux situations précitées, fixe, en toute hypothèse, le point de départ du délai de trente jours à la date de proclamation des résultats de l'élection mettant en situation d'incompatibilité ou, en cas de recours, à la date à laquelle la décision contentieuse est définitive (art LO 151 al 1^{er}) et pose la règle selon laquelle, en l'absence de choix dans ce délai, c'est le mandat local le plus ancien qui prend fin (al 2).

Le projet de loi organique maintenait le droit d'option en transposant ce dispositif à la nouvelle incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions exécutives locales : l' élu en situation de cumul était libre de choisir entre son mandat parlementaire et sa fonction exécutive locale. Faute de choix dans les trente jours, c'est le mandat ou la fonction acquis à la date la plus ancienne qui prenait fin de plein droit. Mais sur proposition de la commission des lois le nouvel article LO 151 contient un point II qui prévoit que le parlementaire devra obligatoirement démissionner de son mandat parlementaire ou de la fonction exécutive locale qu'il détenait avant l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité au plus tard le trentième jour qui suit la date de proclamation des résultats de l'élection. Si le délai de trente jours est maintenu c'est seulement pour mettre fin de plein droit au mandat ou à la fonction le plus ancien. Le délai est désormais strictement comptable et ne repose pas sur le choix du mandat ou de la fonction concerné. Un élu, parlementaire ou local peut donc être privé de son mandat sans l'avoir expressément exprimé. Toutefois, le parlementaire conserve sa liberté de choix lorsqu'il détient plus d'un mandat local non exécutif. Il dispose d'un délai de trente jours à partir de la proclamation de l'élection ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection devient définitif, pour choisir le mandat acquis antérieurement qu'il abandonne. En outre, en supprimant le mot « local » du deuxième alinéa de l'article LO 151, l'article 6-2° de la loi organique autorise le parlementaire à choisir entre son mandat local ou son mandat de parlementaire. S'il ne se prononce pas dans le délai imparti, c'est le mandat le plus ancien qui est perdu, local ou parlementaire.

Le Conseil se contente de valider l'ensemble des nouvelles modalités de résolution des incompatibilités (cons. 20 à 23) entre un mandat parlementaire et une fonction ou un mandat exécutif local. Il juge qu'elles « *ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle, [et] sont conformes à la Constitution* ».

Ce critère d'antériorité stipulant que le mandat le plus récent l'emportera désormais sur le mandat le plus anciennement acquis est validé concernant les représentants au Parlement européen. Mais les requérants estimaient que le mécanisme retenu équivalait à une forme de sanction automatique prohibée par l'article 8 de la DDHC. Mais cet article ne peut s'appliquer qu'aux peines et sanctions ayant le caractère d'une punition, ce qui n'est pas le cas en l'espèce comme le juge le Conseil qui déclare le grief comme inopérant (cons. 12). Il confirme dans cette même décision n° 688 DC que le régime de résolution des incompatibilités modifié, n'a ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à la liberté de choix de l'électeur et à l'indépendance de l' élu et qu'il ne porte aucune atteinte au principe d'égalité devant la loi

(cons. 13). Les restrictions ne sont pas considérées comme excessives comme le suggéraient les députés, auteurs de la saisine.

Enfin le législateur organique, comme le prévoit l'article 25 de la Constitution et vraisemblablement par souci de moralisation et d'exemplarité, s'attache aux conséquences des modifications précitées sur les indemnités des parlementaires. Les articles LO 141 et LO 141-1 nouveaux prévoient que pendant le délai de trente jours lui permettant de régulariser sa situation au regard du cumul, le parlementaire ne percevra que l'indemnité attachée à sa fonction de parlementaire s'il se trouve dans un cas de cumul avec un seul mandat local, et deux indemnités au maximum s'il cumule son mandat de parlementaire avec deux mandats ou fonction locaux. Après les avoir énoncées, le Conseil déclare simplement conformes ces nouvelles dispositions (cons. 24 à 30).

2. La conséquence de la vacance du siège : l'examen de la procédure de remplacement

Avec ces nouvelles modalités, un député ou un sénateur qui sera élu dans une assemblée délibérante locale, devra quitter le Parlement et son siège sera alors vacant. Le remplacement donnait lieu à élections partielles (art LO 178 du code électoral), sauf si la vacance du siège était due à une hypothèse énumérée à l'article LO176 du code électoral (décès, acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits, d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement qui se prolongerait au-delà de six mois ou acceptation des fonctions gouvernementales), auquel cas le suppléant disposait du siège. Dès lors, jusqu'aux lois de 2014, la vacance du siège d'un parlementaire prenait fin principalement en recourant à des élections partielles et, de manière plus exceptionnelle, en empruntant à la suppléance.

Il est certain que ces hypothèses d'élections partielles ne peuvent que se multiplier dans le nouveau cadre législatif retenu en raison de l'abandon du droit d'option. Or l'organisation d'élections partielles avec l'activation des appareils partisans dans l'opinion publique et les partis politiques constitue un risque pour l'équilibre d'une majorité à l'Assemblée nationale notamment, et sont en général peu favorables au pouvoir en place.

Donc, pour pallier ces conséquences politiques et électorales risquées, le nouvel article LO 176 alinéa 1^{er} dispose : « *Sous réserve du second alinéa du présent article, les députés dont le siège devient vacant pour toute autre cause que l'annulation de l'élection, la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application de l'article LO 136-1, la démission intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité prévue aux articles LO 137, LO 137-1, LO 141 ou LO 141-1 ou la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article LO 136 sont remplacés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet* ». Le second alinéa n'est pas modifié. Le nouvel article LO 178 énumère strictement les cas de recours aux élections partielles : annulation de l'élection, démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel, déchéance constatée par le Conseil constitutionnel, et démission « intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité ». Les cas de suppléance sont ainsi étendus et l'élection partielle devient donc l'exception.

Le Conseil constitutionnel valide ces dispositions en estimant qu'elles ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle (cons. 36). Cette déclaration de conformité implicitement revalorise le rôle du suppléant et permet dans un second temps d'apporter la stabilité politique

nécessaire aux assemblées parlementaires que des élections partielles par à-coups seraient propres à décontenancer¹³.

Toutefois, la question du remplacement a donné lieu à la seule déclaration d'inconstitutionnalité concernant les nouvelles modalités relatives aux sénateurs. Cette question a permis au Conseil de préciser sa position concernant la procédure d'adoption de la loi organique. Les sénateurs, dans leurs observations, demandaient au Conseil de vérifier si les dispositions faisant l'objet d'un désaccord entre les deux assemblées avaient été adoptées en violation de l'article 46 alinéa 4 de la Constitution disposant que « *les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées* ». Alors que le gouvernement souhaitait traiter l'ensemble des parlementaires de manière identique, les sénateurs fondaient au contraire leur argumentaire sur la différence existant entre les règles d'incompatibilités applicables aux sénateurs et aux députés¹⁴. Tout l'enjeu pour les « requérants-observateurs » était de faire reconnaître par le Conseil la singularité du Sénat auquel, selon eux, il convenait d'appliquer un régime des incompatibilités différent de celui des députés. En définitive et par le truchement d'arguments tenant à la procédure d'adoption, ils souhaitaient l'annulation dans son entier de la loi organique.

Le Conseil constitutionnel procède donc à une analyse de la notion de loi organique relative au Sénat. On constate ainsi que la décision n° 689 DC s'inscrit dans une jurisprudence constante dont l'interprétation de la formulation « loi organique relative au Sénat » est toujours plus limitative¹⁵. Il considère en effet que les lois relatives au Sénat sont celles qui modifient ou instaurent des règles applicables au Sénat ou à ses membres différentes de celles qui le sont à l'Assemblée nationale ou à ses membres (cons. 5). *A contrario*, une loi organique relative aux deux assemblées n'est pas pour autant une loi relative au Sénat. En revanche quand certaines dispositions sont propres au Sénat il vérifie que la loi organique a bien été adoptée dans le respect de la procédure de l'article 46 alinéa 4 soit dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Dans la décision n° 689 DC il applique donc cette jurisprudence à l'ensemble du nouveau régime des incompatibilités et de leur résolution prévu à l'identique pour les parlementaires. Or les dispositions de l'article 8 de la loi organique modifiaient différents articles du code électoral applicables aux députés et aux sénateurs. Le Conseil juge que les dispositions du paragraphe IV de l'article 8 « *s'agissant des sénateurs élus à la représentation proportionnelle, se distinguent de celles relatives aux conditions dans lesquelles il est procédé à des élections partielles pour le remplacement des sièges vacants de députés* » sont donc seules relatives au Sénat (cons. 4). Il y a bien une différence opérée entre les deux chambres et cet article aurait donc dû être adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées. Or l'article ayant été adopté en nouvelle lecture par le Sénat dans une rédaction différente de

¹³ Le Conseil se positionne en droite ligne des travaux parlementaires qu'il s'agisse de l'étude d'impact sur la loi organique (Projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au parlement européen, Étude d'impact, 2 avril 2013) ou des termes du rapport sur le projet de loi organique à l'Assemblée nationale (C. Borgel, Rapport sur le projet de loi organique (n° 885) interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et sur le projet de loi (n° 886) interdisant le cumul de fonctions locales avec le mandat de représentant au parlement européen, 26 juin 2013, doc. AN, n°s 1173 et 1174, p. 31).

¹⁴ Cette opposition du Sénat s'est manifestée tout au long de la procédure législative conduisant au refus de la commission des lois du Sénat d'adopter les textes sauf en ce qui concerne le régime des indemnités parlementaires et, d'autre part, à l'échec de la commission mixte paritaire. A la demande du gouvernement sur le fondement de l'article 46 al. 3 de la Constitution, l'Assemblée nationale adopta les deux lois en dernière lecture.

¹⁵ Depuis la décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985, *Loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés*, Rec. p. 20, le Conseil a précisé son interprétation dans différentes décisions rappelées dans le commentaire proposé par les *Cahiers du conseil constitutionnel* et dont les plus récentes sont : CC, décis. n° 2013-668 DC et n° 2013-675 DC précitées.

celle adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, la procédure d'adoption était contraire à l'article 46 alinéa 4 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel censure donc cet article, et lui seul, puis valide la procédure d'adoption de toutes les autres dispositions de la loi organique.

Enfin, restait la date d'entrée en vigueur de ces lois prévue au 31 mars 2017. Si juridiquement cette question n'a pas soulevé de remarques particulières de la part du Conseil qui déclare conformes à la Constitution les articles en cause, la mise en application de ces nouvelles règles relève d'un choix politique. Il était difficile pour le gouvernement de choisir 2014 et les échéances municipales de mars car, d'une part, les députés notamment, élus depuis deux ans auraient certainement mal vécu ce changement des règles du jeu en cours de mandat et, d'autre part, le Conseil constitutionnel aurait pu censurer le texte pour défaut de sécurité juridique. Ce sera donc 2017, en juin pour les députés et en septembre pour les sénateurs élus en septembre 2011 et 2014 ; les députés européens ne seront concernés qu'en 2019, date du prochain renouvellement du Parlement européen. Sans doute, une entrée en vigueur plus rapide aurait-elle été un signe politique fort pour la classe politique, les électeurs et les tenants du non-cumul, accentuant la symbolique d'un renouveau vertueux de la démocratie en France. Mais le gouvernement ne l'a pas voulu ainsi. En définitive ces lois, restreignent fortement le cumul des mandats sans y mettre fin puisqu'elles ne concernent pas les incompatibilités entre mandats locaux par exemple. Dans un cadre élargi, elles dessinent d'autres chantiers comme la réorganisation territoriale de la France ou l'augmentation du nombre d'élus locaux et avec eux la question du statut des élus et de leur régime indemnitaire. Assurément, le serpent de mer fera encore tressauter la politique française !

Sophie LAMOUREUX
Maître de conférences-HDR
Aix Marseille Université
ILF-GERJC – UMR 7318