

**Commentaire des décisions n° 2000-426 DC et n° 2000-427 DC du 30 mars 2000**

Loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice

Loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux

C'est le 8 mars 2000 qu'ont été définitivement adoptées la loi organique "relative aux incompatibilités entre mandats électoraux" et la loi ordinaire "relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice".

Le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi organique par le Premier ministre, en application de l'article 61 (premier alinéa) de la Constitution. La loi ordinaire, quant à elle, lui a été déférée en application de l'article 61 (deuxième alinéa) de la Constitution par plus de soixante députés (le 9 mars) et par plus de soixante sénateurs (le 14 mars). Les deux recours émanaient des groupes de l'opposition. Le Premier ministre n'ayant, comme à l'accoutumée, accompagné la transmission de la loi organique d'aucune argumentation, les griefs portaient exclusivement sur la loi ordinaire.

En vertu de l'article 25 de la Constitution, le régime des incompatibilités parlementaires est fixé par une loi organique. C'est ainsi qu'en vertu du premier alinéa de l'article LO 141 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi organique du 30 décembre 1985 : "Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux ou fonctions électives énumérées ci-après : représentant au Parlement européen, conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20000 habitants ou plus autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100000 habitants ou plus autre que Paris." Par ailleurs, en vertu de l'article LO 297 du code électoral, le régime des incompatibilités applicable aux députés l'est également aux sénateurs. Enfin, l'article LO 137 du même code interdit le cumul des mandats de député et de sénateur.

Relèvent également de la loi organique les incompatibilités touchant les membres des assemblées locales et les titulaires de fonctions exécutives propres :

- aux territoires d'outre-mer (car il s'agit d'une matière statutaire et que les "statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques" en vertu du deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992);

- et à la Nouvelle-Calédonie (l'article 77 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, confiant à une loi organique, notamment, "les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie").

De leur côté, les incompatibilités applicables aux membres du Parlement européen résultent en France de la loi ordinaire, en l'absence de disposition spécifique imposant le recours à la loi organique. L'article L. 46-1 (premier alinéa) du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi ordinaire du 30 décembre 1985, dispose à cet égard que "nul ne peut cumuler plus de

deux des mandats électoraux ou fonctions électives énumérés ci-après : représentant au Parlement européen, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20000 habitants ou plus, autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100000 habitants ou plus, autre que Paris."

Sont réglées par la loi ordinaire les incompatibilités applicables aux autres mandats électoraux (conseillers municipaux, conseillers généraux, conseillers régionaux, conseillers de Paris, conseillers à l'Assemblée de Corse) et aux autres fonctions exécutives locales (maires, présidents des conseils généraux, présidents des conseils régionaux, président et membres du conseil exécutif de Corse). Ces incompatibilités sont énoncées par les dispositions précitées de l'article L. 46-1 du code électoral.

Antérieurement aux lois soumises à l'examen du Conseil, les règles limitant le cumul des mandats électoraux (autres que ceux propres aux collectivités non départementales d'outre-mer) s'énonçaient donc assez simplement. Il fallait ne pas détenir plus de deux des mandats suivants : député, sénateur et mandats mentionnés au premier alinéa de l'article LO 141 du code électoral (le cumul des mandats de député et de sénateur étant en outre proscrit).

Pour sa part, le nouveau dispositif de limitation du cumul des mandats électoraux et fonctions électives résultant des textes soumis au Conseil constitutionnel le 30 mars 2000 requiert au moins trois propositions pour être résumé, même en faisant abstraction de la situation des élus des collectivités non départementales d'outre-mer et des incompatibilités nouvellement édictées avec des fonctions professionnelles :

A. Le mandat de parlementaire national est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3500 habitants (art. 3 de la loi organique modifiant l'art. LO 141 c. élect.).

B. Nul ne peut cumuler plus de deux des mandats suivants : représentant au Parlement européen, conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal (art. 2 de la loi ordinaire modifiant l'art. L. 46-1 c. élect. et art. 22 de la loi ordinaire complétant la loi n° 77-729 du 7 juill. 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen).

C. Nul ne peut exercer plus d'un des mandats électoraux ou fonctions électives suivants : représentant au Parlement européen, président d'un conseil régional, président du conseil exécutif de Corse, président d'un conseil général, maire (art. 7, 14, 16, 18 et 22 de la loi ordinaire).

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il était loisible à la loi organique de ne comprendre, parmi les mandats de conseiller municipal visés par les règles de limitation de cumul des mandats locaux, que ceux des communes excédant une certaine taille. Il a en outre estimé que le chiffre de 3500 habitants n'était pas arbitraire. En effet, en l'état du titre IV du livre premier du code électoral (cf. art. L. 252), il correspond à un seuil dont le franchissement entraîne un changement de mode de scrutin municipal.

Quant aux autres dispositions de la loi organique - laquelle avait été adoptée selon une procédure législative régulière et dont le projet avait été soumis à l'avis des collectivités d'outre-mer concernées - elles n'encouraient pas non plus de reproche de constitutionnalité.

Comme en 1985 (n° 85-205 DC du 28 déc. 1985, *Rec.* p. 24), le Conseil a adopté une rédaction sobre pour prononcer la conformité.

Pour leur part, les saisines mettaient en cause plusieurs séries de dispositions de la loi ordinaire.

Était en premier lieu visée l'interdiction de cumuler des fonctions exécutives locales (président de conseil régional, président de conseil général, maire).

La prohibition critiquée est prévue par les articles 7, 14 et 16 de la loi ordinaire, lesquels modifient respectivement les articles L. 2122-4, L. 3122-3 et L. 4133-3 du code général des collectivités territoriales, respectivement applicables au maire, au président du conseil général et au président du conseil régional.

Selon le recours sénatorial, cette prohibition était contraire à diverses règles et principes de valeur constitutionnelle. Cette argumentation a été rejetée.

Tout d'abord, manquait en fait le moyen tiré de la violation du principe fondamental reconnu par les lois de la République invoqué par la saisine, selon lequel "tout élu d'une assemblée territoriale peut être élu aux fonctions exécutives de cette assemblée". Sans se prononcer sur l'existence d'un tel principe, le Conseil a noté que les dispositions critiquées n'interdisaient pas l'élection d'un conseiller municipal comme maire, ni d'un conseiller général comme président du conseil général, ni d'un conseiller régional comme président du conseil régional. Elles obligent seulement le nouvel élu à renoncer à une autre fonction exécutive locale antérieurement exercée.

L'interdiction de cumul critiquée n'était pas davantage contraire aux articles 5 ("La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société") et 6 ("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") de la Déclaration de 1789. Le législateur peut en effet, sans commettre d'erreur manifeste, estimer qu'une fonction exécutive locale ne peut être convenablement exercée que si son titulaire s'y consacre pleinement.

Devait être pareillement rejeté le moyen tiré de l'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. En vertu de l'article 72 de la Constitution, c'est dans les conditions prévues par la loi que les collectivités territoriales s'administrent librement (n° 98-407 DC du 14 janv. 1999, *AJDA* 1999.2, p. 149, cons. 18). Certes, la loi ne doit pas restreindre le fonctionnement des collectivités territoriales au point de méconnaître le principe de libre administration (n° 98-407 DC, préc., cons. 25 et 26). Mais tel n'était pas le cas en l'espèce. On peut au contraire estimer qu'en prévenant l'indisponibilité de leur exécutif, la prohibition critiquée contribuera à un meilleur fonctionnement des collectivités territoriales et jouera un rôle favorable à leur libre administration dans le contexte désormais plus exigeant de la décentralisation.

Étaient tout aussi inopérants les moyens tirés des "discriminations inacceptables" résultant de la combinaison des deux lois. Selon que l'intéressé serait ou non parlementaire national, exposait la saisine à ce sujet, il pourrait ou non cumuler certaines fonctions exécutives locales. Ainsi, écrivaient les sénateurs requérants, "le maire d'une commune de moins de 3500 habitants ne pourra pas être président du conseil général sauf s'il est parlementaire, car celui-ci relève de la seule loi organique". Cette analyse se méprenait sur les champs

d'application respectifs des deux lois. Si, comme il a été dit plus haut, les règles d'incompatibilité faisant référence aux parlementaires nationaux (fût-ce à propos d'un autre mandat) relèvent bien de la loi organique, les règles d'incompatibilité visant exclusivement des fonctions électives locales relèvent, elles, de la loi ordinaire et s'appliquent aux titulaires de ces fonctions indépendamment de la circonstance qu'ils soient ou non par ailleurs parlementaires.

Les deux saisines mettaient ensuite en cause la "sévérité excessive" du régime prévu par la loi ordinaire pour les parlementaires européens. Au nom du principe d'égalité, les députés requérants contestaient plus particulièrement que la loi ordinaire fasse suivre aux représentants au Parlement européen un sort différent de celui que la loi organique réserve aux parlementaires nationaux.

Au regard des règles d'incompatibilité, la situation des parlementaires européens élus en France doit être rapprochée non de celle des parlementaires nationaux mais de celle des parlementaires européens élus dans les autres pays membres (puisque les uns et les autres sont conduits à représenter ensemble les peuples de l'Union européenne à Strasbourg) ou encore de celle des détenteurs de mandats électoraux locaux (puisque, en raison même de la volonté du constituant, les règles d'incompatibilité applicables aux représentants au Parlement européen et aux titulaires des mandats électoraux locaux relèvent pareillement de la loi ordinaire).

En tout état de cause, le principe d'égalité n'a pas été méconnu entre parlementaires nationaux et parlementaires européens eu égard à la différence existant entre les attributions, contraintes et situations juridiques des uns et des autres.

Députés et sénateurs requérants contestaient en troisième lieu les dispositions de la loi ordinaire qui édictent :

- pour les titulaires des mandats locaux, une incompatibilité avec les fonctions de président d'un organisme consulaire (art. 3);
- pour les titulaires des fonctions exécutives locales, une incompatibilité avec les fonctions de juge des tribunaux de commerce (art. 7, 14, 16, 25, 27, 28 et 31).

Cette incompatibilité était, selon les saisines, "disproportionnée", car édictée sur l'ensemble du territoire national et non limitée au ressort où sont exercées les mandats électoraux ou fonctions électives concernés. L'argumentation ainsi présentée était fondée.

L'appréciation à laquelle se livre le législateur pour édicter une incompatibilité de mandats électoraux ou fonctions électives avec certaines activités professionnelles doit être contrôlée par le Conseil constitutionnel, car une telle incompatibilité affecte l'égalité d'admissibilité aux emplois publics proclamée par l'article 6 de la Déclaration. Le contrôle consiste à s'assurer de la réalité du risque que l'interférence possible entre l'activité professionnelle et le mandat électoral ou fonction élective fait peser sur la "liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu" (cf. n° 82-146 DC du 18 nov. 1982, *Rec.* p. 66, cons. 7) ou encore sur l'indépendance des juridictions.

En l'espèce, on ne décelait pas de risque sérieux de confusion ou de conflit d'intérêts lorsque les ressorts géographiques de l'organisme consulaire ou du tribunal de commerce, d'une part, et de la collectivité territoriale, d'autre part, ne se recouvraient pas au moins en partie.

Était dénoncée en quatrième lieu la rupture d'égalité entachant l'article 20 de la loi ordinaire, qui fixe un âge d'éligibilité des représentants au Parlement européen différent selon que l'intéressé est de nationalité française ou d'une autre nationalité de l'Union européenne.

La discrimination ainsi dénoncée par les députés requérants, imputable à un "raté" de la procédure législative, ressortait en effet des dispositions combinées :

- de l'article LO 127 du code électoral, dans sa rédaction issue de l'article 1er de la loi organique, qui fixe explicitement à vingt-trois ans révolus l'âge d'éligibilité des députés;

- et du premier alinéa de l'article 5 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, qui, dans sa rédaction issue de l'article 20 de la loi ordinaire, renvoyait à l'article LO 127 et se lisait comme suit : "Les articles LO 127 à LO 130-1 du code électoral sont applicables à l'élection des représentants du Parlement européen. Sans préjudice des dispositions qui précèdent, sont également éligibles les ressortissants d'un État de l'Union européenne autre que la France âgés de dix-huit ans accomplis, ayant en France leur domicile réel ou une résidence continue et jouissant de leur droit d'éligibilité dans leur État d'origine."

Il y avait donc lieu de censurer l'article 20 de la loi ordinaire. En conséquence, reste fixé uniformément à vingt-trois ans l'âge d'éligibilité pour les représentants au Parlement européen (quelle que soit leur nationalité) et pour les députés.

A été également accueillie la dernière critique, dirigée par les deux saisines contre l'incompatibilité édictée par les articles 25 et 27 de la loi ordinaire entre les fonctions de maire d'une commune de Polynésie ou de Nouvelle-Calédonie avec les fonctions de membre (autre que le président) du gouvernement de Polynésie ou de membre ou de président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

Comme il a été dit ci-dessus, de telles incompatibilités, qui intéressent l'organisation et le fonctionnement d'institutions propres à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie (leurs gouvernements), relèvent de la loi organique. La loi ordinaire peut certes "recopier" la loi organique (n° 86-217 DC du 18 sept. 1986, *Rec.* p. 141, cons. 51 à 54). Mais ce n'était pas le cas des dispositions censurées.