



Commentaire

Décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018

Résolution sénatoriale relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 juin 2018, en application du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution, adoptée par le Sénat le 6 juin 2018, tendant à modifier son règlement et relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.

Déposée le 15 mars par le président du Sénat, M. Gérard Larcher, à l'issue d'une concertation avec les présidents de groupes et de commissions, cette résolution a été adoptée le 30 mai 2018 par la commission des lois, au rapport de son président, M. Philippe Bas, puis à l'unanimité le 6 juin 2018 en séance publique.

Cette résolution présentait un double objet. En premier lieu, elle visait à tirer les conséquences de la suppression de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) par l'article 20 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. En second lieu, elle mettait en œuvre les dispositions de cette même loi et de la loi organique n° 2017-1338 du même jour pour la confiance dans la vie politique, relatives à la prévention et au traitement des conflits d'intérêts des parlementaires ainsi qu'à leurs obligations déontologiques.

Dans sa décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a jugé cette résolution conforme à la Constitution, sous deux réserves d'interprétation relatives aux dispositions de son article 1^{er} et de son article 3. Seul l'examen de cet article 3 fait l'objet du présent commentaire.

I. – Les dispositions de l'article 3 relatives au respect, par les sénateurs, de certaines obligations déontologiques dans l'exercice de leur mandat

L'article 3 introduit dans le nouveau chapitre XVI *bis* « *Obligations déontologiques* » du règlement du Sénat, créé par l'article 2 de la résolution, un nouvel article 91 *bis*, qui définit certaines de ces obligations.

¹ Réserve relative à la retenue financière en cas d'absentéisme des sénateurs, reprenant celle formulée dans la décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, cons. 7.

Parmi celles-ci, le second alinéa de l'article 91 *bis* prévoit que les sénateurs exercent leur mandat « *dans le respect du principe de laïcité* ».

En vertu du nouvel article 99 *ter* du règlement du Sénat, résultant de l'article 9 de la résolution, un sénateur ayant « *manqué gravement* » à cette obligation encourt les peines disciplinaires prévues à l'article 92 (le rappel à l'ordre, avec ou sans inscription au procès-verbal, et la censure, avec ou sans exclusion temporaire).

La référence au principe de laïcité est reprise des « *Règles déontologiques applicables aux membres du Sénat* » figurant, depuis l'arrêté du Bureau du Sénat n° 2014-168 du 25 juin 2014, au XX *bis* de son instruction générale du Bureau (IGB). En effet, selon ce XX *bis*, « *Les membres du Sénat s'engagent, dans le cadre du libre exercice de leur mandat parlementaire et dans la fidélité aux valeurs de la République, à respecter les principes déontologiques suivants* », parmi lesquels figure la « *Laïcité : les membres du Sénat s'obligent à observer une stricte neutralité religieuse dans l'enceinte du Sénat* ».

Cet ajout résulte d'un amendement de M. Philippe Bas déposé au cours de l'examen du texte en commission des lois, pour répondre à une demande exprimée par Mme Marie-Pierre de la Gontrie².

Au cours des débats, M. Philippe Bas a souhaité préciser le sens de l'obligation ainsi instaurée : « *un tel principe ne saurait toutefois s'entendre de façon aussi rigoureuse pour un parlementaire que pour un agent public, tenu à une obligation de neutralité. Si un tel principe emporte incontestablement l'interdiction du prosélytisme, il ne saurait empêcher pour autant nos collègues d'exprimer des opinions religieuses* »³.

Toutefois, la généralité de l'obligation ainsi formulée a conduit le Conseil constitutionnel à examiner sa conformité aux principes qui régissent les droits des parlementaires.

II. – La liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat

A. – La reconnaissance d'une nouvelle exigence constitutionnelle

La Constitution ne consacre pas, en tant que telle, la liberté des parlementaires dans l'exercice de leur mandat. Pour autant, plusieurs autres exigences constitutionnelles s'y rattachent.

² Amendement n° COM 22 du 30 mai 2018.

³ Rapport n° 517 (2017-2018 – Sénat) de M. Philippe Bas, fait au nom de la commission des lois, déposé le 30 mai 2018, p. 21.

Il en va ainsi de l'article 3 de la Constitution qui dispose que « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». En effet, la souveraineté suppose une pleine liberté de délibérer et, dans le respect de la Constitution, de se décider. Dans la mesure où les membres du Parlement, représentants du peuple français, exercent cette souveraineté, leur liberté doit être garantie dans cette tâche. La même observation peut être faite pour l'article 6 de la Déclaration de 1789 qui dispose que « *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation* ». L'article 26 de la Constitution garantit, quant à lui, au parlementaire l'immunité pénale pour les opinions ou vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. L'article 27 de la Constitution, qui répute nul tout mandat impératif, confirme la liberté de décision des membres du Parlement.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a jugé, pour la première fois, que ces dispositions « *imposent le respect de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat* » (paragr. 3). Ce faisant, il a consacré un principe régulateur du droit parlementaire, dont la décision commentée précise la portée.

B. – La validation, au regard de cette exigence, des obligations déontologiques dont le respect s'impose aux sénateurs

L'article 3 de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne se limitait pas à la question du respect du principe de laïcité. Son premier alinéa impose aux sénateurs de faire prévaloir en toutes circonstances l'intérêt général sur tout intérêt privé et de veiller à rester libres de tout lien de dépendance à l'égard d'intérêts privés ou de puissances étrangères. Son second alinéa prévoit que les sénateurs exercent leur mandat « *avec assiduité, dignité, probité et intégrité* ». Comme pour le non-respect du principe de laïcité, les manquements graves aux obligations ainsi définies sont susceptibles de faire l'objet de sanctions disciplinaires.

Pour autant, le Conseil constitutionnel n'a pas considéré qu'il en résultait une atteinte à la liberté qu'il a consacrée. En effet, il a jugé que, « *compte tenu de leur nature* », ces obligations ne méconnaissent pas cette liberté (paragr. 11) et sont conformes à la Constitution (paragr. 12).

La reconnaissance, par le Conseil constitutionnel, de la liberté qu'il a consacrée ne remet ainsi en cause ni le principe ni les modalités du droit parlementaire disciplinaire. Ce dernier a déjà été jugé conforme à la Constitution, à l'occasion

des décisions du Conseil constitutionnel portant sur les dispositions correspondantes du règlement de chacune des assemblées⁴.

D'ailleurs, comme le rappelle Eugène Pierre dans son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, « *Les Assemblées ne pourraient subsister si elles n'avaient un droit de discipline sur leurs membres. Ce droit est consacré dans tous les règlements ; il a pris place dans quelques Constitutions ; il ne deviendrait discutable que s'il servait à opprimer les minorités au lieu de servir à protéger l'ordre général et la liberté individuelle* »⁵. La liberté reconnue aux membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat peut ainsi trouver sa limite dans la nécessité pour les assemblées de préserver l'ordre dans la conduite des délibérations et d'assurer que les membres du Parlement ont une conduite conforme aux exigences de leur mandat.

C. – La réserve d'interprétation relative à l'obligation de respect du principe de laïcité

L'article 3 de la résolution déférée au Conseil constitutionnel plaçait sur le même plan les obligations d'assiduité, de probité, d'intégrité et de dignité et celle de respect du principe de laïcité.

Pourtant, si les premières relèvent de règles de conduite générales, la seconde présente un contenu spécifique.

* Le Conseil constitutionnel a jugé que le principe de laïcité découle à la fois de l'article 10 de la Déclaration de 1789, dont il résulte la liberté de conscience, et de l'article 1^{er} de la Constitution, qui dispose que la France est une République laïque et qu'elle respecte toutes les croyances. S'agissant du culte, si la liberté de conscience porte plutôt sur son exercice individuel, le principe de laïcité vise principalement son exercice collectif. S'adressant à la puissance publique, le principe de laïcité implique sa neutralité⁶. Il ne s'y réduit cependant pas et peut par exemple imposer une intervention de l'État, afin de lever les obstacles au libre exercice du culte : il « *impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes* »⁷. En outre, la conciliation de ce principe avec d'autres, comme la liberté de l'enseignement,

⁴ Cf., par exemple, s'agissant des sanctions disciplinaires relatives aux manquements à l'obligation d'assiduité ou de prévention des conflits d'intérêts, décision n° 2015-712 DC précitée, cons. 5 à 8 et 42 à 46.

⁵ Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 4^e éd., 1910, § 456, p. 505.

⁶ Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité (Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle)*, cons. 5.

⁷ Décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017, *Collectivité territoriale de la Guyane (Rémunération des ministres du culte en Guyane)*, paragr. 8. Voir également la décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)*, paragr. 37.

peut justifier qu'il y soit apporté certaines limites. Ainsi, « *le principe de laïcité ne fait pas obstacle à la possibilité pour le législateur de prévoir, sous réserve de fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels, la participation des collectivités publiques au financement du fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association selon la nature et l'importance de leur contribution à l'accomplissement de missions d'enseignement* »⁸.

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel n'a toutefois pas inscrit son raisonnement dans le cadre d'une conciliation susceptible d'être opérée entre le libre exercice du mandat parlementaire et le principe de laïcité.

Il s'est en revanche attaché à la portée de l'obligation instaurée par le règlement du Sénat.

À s'en tenir à une lecture littérale du texte, cette portée était étendue : les sénateurs seraient tenus « *[d'exercer] leur mandat dans le respect du principe de laïcité* ». C'est-à-dire qu'ils seraient tenus, à l'instar des agents publics, à une obligation de stricte neutralité en ce qui concerne la religion. Tels sont d'ailleurs les termes, rappelés ci-dessus, des dispositions en vigueur de l'IGB.

Les travaux parlementaires manifestaient cependant l'intention des sénateurs de conférer à cette expression une portée moindre. Au cours de l'examen du texte en commission, M. Philippe Bas, faisant référence au fait que cette obligation figurait déjà dans l'IGB, a précisé la portée qu'il entendait lui conférer : « *elle suppose que, dans notre expression publique au Sénat, nous ne faisons pas preuve de prosélytisme, ce qui me semble aller de soi et se rattache à une forme de neutralité attendue de chacun, sans qu'elle vienne entraver les convictions personnelles des uns et des autres. Dès lors que nous reversons dans le Règlement le contenu de l'instruction générale du Bureau sur un certain nombre de points, je ne vois pas pourquoi la laïcité disparaîtrait. Il faut éviter toute mauvaise interprétation. [...]. Dans notre société, la laïcité est souvent attaquée. Je ne voudrais pas que l'on nous reproche d'avoir fait subrepticement disparaître notre obligation de laïcité* »⁹.

Toutefois, même ainsi entendue, l'exigence s'appliquait bien à l'« *expression publique* » des sénateurs.

⁸ Décision n° 2009-591 DC du 22 octobre 2009, *Loi tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence*, cons. 6.

⁹ Rapport n° 517 (2017-2018 – Sénat) précité, p. 34 et 35.

En outre, les dispositions en cause ne précisait pas quels aspects de l'exercice du mandat parlementaire étaient soumis à l'obligation de respect de la laïcité.

Le Conseil constitutionnel a, dans ces conditions, formulé une réserve d'interprétation selon laquelle la disposition en cause ne saurait avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à la liberté d'opinion et de vote des sénateurs (paragr. 8).

Cette réserve d'interprétation préserve à ce titre la liberté d'expression des sénateurs dans l'exercice de leur mandat.