

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Documents à propos de la décision n° **99-420 DC**

du 16 décembre 1999

Loi organique relative à l'inéligibilité du Médiateur des enfants

NORMES DE REFERENCE

CONSTITUTION DE 1958

ART. 46

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée Nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil Constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN DU 26 AOÛT 1789

ART. 6. -

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

LEGISLATION

CODE ÉLECTORAL

Article LO130-1

(inséré par Loi n° 73-637 du 11 juillet 1973 Journal Officiel du 12 juillet 1973)

Le médiateur est inéligible dans toutes les circonscriptions.

Article LO296

Nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de trente-cinq ans révolus.

Les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale.

Toutefois, pour l'application de l'alinéa précédent, n'est pas réputée faire acte de candidature contre un sénateur devenu membre du gouvernement la personne qui a été appelée à le remplacer dans les conditions prévues à l'article L. O. 319 lorsqu'elle se présente sur la même liste que lui.

Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998

Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994

[abstracts]

Une loi organique ne saurait renvoyer pour son application à des dispositions d'une loi ordinaire à venir. L'article L.O. 227-3 nouveau du code électoral prévoit que les dispositions des articles L. 10 et L. 11, L. 15 à L. 17, L. 18 à L. 41 et L. 43 du même code, relatives à l'établissement des listes électorales et au contrôle de leur régularité, seront, dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique, applicables aux listes électorales complémentaires recensant les ressortissants communautaires habilités à voter aux élections municipales, et précise les conditions dans lesquelles pourront être exercés les recours prévus par l'article L. 25 du même code. Il était loisible au législateur organique de rendre applicables à des matières relevant du domaine d'intervention d'une loi organique des dispositions ayant valeur de loi ordinaire insérées dans le code électoral, dès lors que celles-ci ont été adoptées antérieurement au vote de la loi examinée.

Décision n° 89-263 DC du 11 janvier 1990

Loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés

1. Considérant que la loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés comporte deux séries de dispositions ; que les articles premier, 2 et 3 qui ont trait à l'élection du Président de la République ressortissent effectivement au domaine de la loi organique en vertu du deuxième alinéa de l'article 6 de la Constitution ; que les articles 4, 5 et 6 qui concernent les inéligibilités applicables aux députés relèvent également du domaine d'intervention de la loi organique en application des dispositions du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution ;
2. Considérant que, dans ses articles premier et 4, la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel fait référence à des articles du code électoral qui, pour nombre d'entre eux, résultent, non pas de dispositions présentement en vigueur, mais de dispositions nouvelles ; que ces dernières figurent dans la loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques qui est issue d'un projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en même temps que le projet qui est à l'origine de la loi organique présentement examinée ;
3. Considérant que dans la mesure où les dispositions nouvelles du code électoral relatives au financement des campagnes sont destinées à régir des matières qui ressortissent à la compétence de la loi organique, elles ne pouvaient être rendues applicables à ces matières que dans le respect des règles de la procédure législative régissant les lois organiques ;
4. Considérant que n'étant pas relatives au Sénat les diverses dispositions de la loi organique présentement examinée étaient soumises, non au quatrième alinéa, mais aux prescriptions du troisième alinéa de l'article 46 de la Constitution aux termes desquelles : "La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres" ;
5. Considérant qu'après son examen en première lecture par l'Assemblée nationale puis par le Sénat, le texte de la loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés a été considéré comme définitivement adopté à la suite de

sa discussion par l'Assemblée nationale en deuxième lecture au cours de sa troisième séance du 6 décembre 1989 ; que, cependant, cette assemblée avait au préalable, lors de la même séance, adopté en deuxième lecture le projet de loi relatif à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques dans un texte qui se différenciait sur de nombreux points de celui voté par le Sénat en première lecture ; que les différences ne concernaient pas seulement la numérotation des articles mais portaient également sur leur contenu ; qu'il en allait ainsi notamment pour onze articles auxquels se réfèrent les articles premier et 4 de la loi organique ;

6. Considérant qu'à défaut d'accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur le contenu de dispositions qui, du fait du renvoi opéré par les articles premier et 4, étaient destinées à régir des matières relevant de la loi organique, l'Assemblée nationale ne pouvait faire prévaloir son point de vue sur celui du Sénat qu'en statuant en dernière lecture à la demande du Gouvernement conformément au quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution et en se prononçant à la majorité absolue de ses membres comme l'exige le troisième alinéa de l'article 46 ;

7. Considérant que cette dernière formalité, qui revêt un caractère substantiel, a été méconnue ; que, dès lors, les articles premier et 4 de la loi organique soumise au Conseil constitutionnel doivent, en raison de la procédure suivie pour leur adoption, être déclarés non conformes à la Constitution sans qu'il y ait lieu pour le Conseil d'examiner le contenu de cette loi organique ;

8. Considérant que les articles 2 et 3 de la loi organique sont inséparables des dispositions de l'article premier ; que de même, sont inséparables des dispositions de l'article 4 celles des articles 5 et 6 ;

DECIDE :

Article premier.- Les articles premier et 4 de la loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés sont déclarés non conformes à la Constitution.

Article 2.- Les autres dispositions de la loi organique sont inséparables des articles déclarés non conformes à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 11 janvier 1990.

Décision n° 90-273 DC du 4 mai 1990

Loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés

(...)

- SUR L'ENSEMBLE DE LA LOI :

19. Considérant, d'une part, que la loi organique a été adoptée dans le respect de la procédure prévue à l'article 46 de la Constitution ; qu'à cet égard, il était loisible au législateur organique de rendre applicable à des matières relevant du domaine d'intervention d'une loi organique des dispositions ayant valeur de loi ordinaire insérées dans le code électoral, dès lors que celles-ci ont été adoptées antérieurement au vote de la loi organique ;

Procédure législative
Proposition de loi instituant un Médiateur des enfants.

Assemblée nationale :

Proposition de loi n° 1144, déposée le 22 octobre 1998 ;
Rapport de Mme Claudine Ledoux, au nom de la commission des lois, n° 1190 ;
Discussion et adoption le 19 novembre 1998 (T.A. 197).

Sénat :

Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, n° 76 (1998-1999) ;
Rapport de M. Christian Bonnet, au nom de la commission des lois, n° 43 (1999-2000) ;
Discussion et adoption le 9 novembre 1999 (T.A. 17).

Assemblée nationale :

Proposition de loi modifiée par le Sénat, n° 1915 ;
Rapport de Mme Claudine Ledoux, au nom de la commission des lois, n° 1960.
Discussion et adoption le 25 novembre 1999 (T.A. 398) (proposition de loi instituant un **défenseur des enfants**).

Sénat :

Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, n° 97 (1999-2000).

En instance de discussion

Fiche technique
(Source SGG)

La proposition de loi organique adoptée le 9 novembre 1999 modifie l'article LO 130-1 du code électoral, en vue de rendre inéligible le médiateur des enfants aux mandats de député et de sénateur.

Même si la proposition de loi ordinaire qui crée cette nouvelle autorité indépendante n'est pas définitivement adoptée, il est clair que les auteurs de cette proposition, et les parlementaires des deux assemblées qui en ont approuvé le principe, ont entendu s'inspirer du régime applicable au Médiateur de la République : quel que soit le choix qui prévaudra en définitive quant à la dénomination exacte de cette nouvelle autorité, et quant à l'insertion des dispositions la régissant dans la loi du 3 janvier 1973 ou dans un texte autonome, elle sera appelée à recevoir des réclamations mettant en cause les services publics.

C'est pourquoi un régime d'inéligibilité a été prévu, par analogie à celui qui s'applique au Médiateur de la République. La loi organique du 11 juillet 1973 prévoit en effet que le Médiateur de la République est inéligible aux élections parlementaires pendant la durée de ses fonctions (article LO 130-1 du code électoral).

1) Ce régime est d'une nature profondément différente de ceux que la loi fait découler de certaines décisions de justice, qu'il s'agisse des cas où le juge de l'élection a constaté un manquement aux obligations relatives au financement des campagnes électorales ou des hypothèses de condamnations visées à l'article LO 130 du code électoral.

Certes, il s'agit, dans tous les cas, d'une dérogation à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui pose le principe de l'égalité admissibilité des citoyens à toutes les dignités, places et emplois publics. La possibilité pour chacun d'accéder aux mandats électifs est donc une liberté publique consacrée par la Constitution et les restrictions à ce droit fondamental doivent nécessairement être justifiées.

Mais les inéligibilités liées à l'exercice d'une fonction d'autorité ne visent nullement à sanctionner un comportement. Elles poursuivent simultanément trois finalités, qui ne sont pas sans lien entre elles : il s'agit de garantir le principe de la libre détermination de l'électeur face à la notoriété ou au pouvoir de décision d'un candidat, tout autant que la neutralité de l'autorité administrative considérée dans l'exercice de ses fonctions et l'indépendance de l'exercice du mandat électoral.

La possibilité de se présenter à certaines élections est ainsi refusée aux personnes exerçant des fonctions ou activités qui leur confèrent une influence susceptible d'orienter les suffrages, c'est-à-dire de porter atteinte à l'égalité dans la compétition électorale et de fausser la sincérité de l'élection. En même temps l'inéligibilité permet de préserver la neutralité de la fonction en cause en protégeant son titulaire contre la tentation de s'en servir à des fins partisans. Corrélativement, elle garantit l'indépendance du titulaire du mandat qu'elle vise en le prémunissant, en particulier, contre le risque de se sentir lié par les positions qu'il a pu prendre dans l'exercice de sa fonction antérieure.

Il est vrai que, pour assurer neutralité dans l'exercice des fonctions et indépendance dans l'exercice du mandat, une simple incompatibilité peut, le cas échéant, suffire. C'est ainsi que, pour certains fonctionnaires et magistrats, les textes prévoient, d'une part, une incompatibilité entre les fonctions et le mandat, d'autre part, une inéligibilité dans le ressort d'exercice des fonctions.

2) S'agissant du Médiateur de la République ou de l'autorité qui sera chargée de prendre en compte les droits des enfants, c'est-à-dire d'une autorité dotée d'une compétence générale pour connaître des difficultés rencontrées par des personnes dans leurs relations avec les administrations, cette distinction n'aurait cependant guère de sens. D'une part, en effet, de telles fonctions sont de durée limitée, alors que la logique de l'incompatibilité consiste à aménager une parenthèse dans l'exercice d'une fonction, d'une activité ou d'une profession, le temps du mandat. D'autre part, le pouvoir d'influence d'une autorité à ressort national ne se limite pas à une circonscription. D'où la création d'une inéligibilité « pure et simple » qui permet de garantir, tout à la fois, qu'il ne sera pas parlementaire pendant l'exercice de ses fonctions et qu'il n'usera pas de ses fonctions pour préparer son élection.