

Conseil constitutionnel

N° 2014-688 DC

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

jeudi 13 février 2014

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen, le 23 janvier 2014, par MM. Christian JACOB, Bernard ACCOYER, Yves ALBARELLO, Julien AUBERT, Olivier AUDIBERT-TROIN, Jean-Pierre BARBIER, François BAROIN, Jacques-Alain BÉNISTI, Étienne BLANC, Mme Valérie BOYER, MM. Philippe BRIAND, Dominique BUSSEREAU, Yves CENSI, Jérôme CHARTIER, Guillaume CHEVROLLIER, Alain CHRÉTIEN, Dino CINIERI, Éric CIOTTI, François CORNUT-GENTILLE, Jean-Louis COSTES, Édouard COURTIAL, Mme Marie-Christine DALLOZ, MM. Gérald DARMANIN, Olivier DASSAULT, Bernard DEFLESSELLES, Patrick DEVEDJIAN, Nicolas DHUICQ, Jean-Pierre DOOR, Dominique DORD, David DOUILLET, Christian ESTROSI, Daniel FASQUELLE, Georges FENECH, Mme Marie-Louise FORT, MM. Yves FOULON, Marc FRANCINA, Yves FROMION, Laurent FURST, Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, Hervé GAYMARD, Mme Annie GENEVARD, MM. Guy GEOFFROY, Bernard GÉRARD, Alain GEST, Franck GILARD, Georges GINESTA, Charles-Ange GINESY, Claude GOASGUEN, Philippe GOSSELIN, Philippe GOUJON, Mmes Claude GREFF, Anne GROMMERCH, Arlette GROSSKOST, Françoise GUÉGOT, MM. Christophe GUILLOTEAU, Michel HEINRICH, Antoine HERTH, Patrick HETZEL, Philippe HOUILLON, Guénhaël HUET, Sébastien HUYGHE, Denis JACQUAT, Christian KERT, Jacques KOSSOWSKI, Charles de LA VERPILLIÈRE, Mme Valérie LACROUTE, MM. Jacques LAMBLIN, Jean-François LAMOUR, Guillaume LARRIVÉ, Mme Isabelle LE CALLENNEC, MM. Marc LE FUR, Dominique LE MÈNER, Pierre LELLOUCHE, Pierre LEQUILLER, Alain LEBOEUF, Mmes Geneviève LEVY, Véronique LOUWAGIE, MM. Lionnel LUCA, Gilles LURTON, Jean-François MANCEL, Thierry MARIANI, Hervé MARITON, Alain MARLEIX, Olivier MARLEIX, Alain MARTY, Jean-Claude MATHIS, Damien MESLOT, Philippe MEUNIER, Pierre MORANGE, Yannick MOREAU, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Alain MOYNE-BRESSAND, Mme Dominique NACHURY, MM. Yves NICOLIN, Patrick OLLIER, Jacques PÉLISSARD, Bernard PERRUT, Jean-Frédéric POISSON, Mme Bérangère POLETTI, M. Axel PONIATOWSKI, Mme Josette PONS, MM. Didier QUENTIN, Frédéric REISS, Jean-Luc REITZER, Franck RIESTER, Camille de ROCCA-SERRA, Mme Sophie ROHFRITSCH, MM. Martial SADDIER, François SCHELLIER, Mme Claudine SCHMID, MM. André SCHNEIDER, Jean-Marie SERMIER, Fernand SIRÉ, Éric STRAUMANN, Claude STURNI, Mme Michèle TABAROT, MM. Guy TEISSIER, Michel TERROT, Jean-Marie TETART, Dominique TIAN, François VANNON, Mme Catherine VAUTRIN, MM. Patrice VERCHÈRE, Jean-Sébastien VIALATTE, Jean-Pierre VIGIER, Philippe VITEL, Jean-Luc WARSMANN, Éric WOERTH, Mme Marie-Jo ZIMMERMANN,

MM. Francis VERCAMER, Michel ZUMKELLER, Jean-Christophe FROMANTIN, Philippe VIGIER et Thierry BENOIT, députés.

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 la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen ;

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

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

Vu la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux ;

Vu la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral ;

Vu la loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, adoptée par le Parlement le 22 janvier 2014, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-689 DC du 13 février 2014 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 3 février 2014 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution de ses articles 1er et 5 et font valoir que les articles 2, 3 et 4 en sont inséparables ;

- SUR L'ARTICLE 1ER :

2. Considérant que l'article 1er de la loi donne une nouvelle rédaction de l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 susvisée relatif aux règles d'incompatibilité applicables au mandat de représentant au Parlement européen ;

3. Considérant que les requérants contestent la conformité à la Constitution des nouvelles incompatibilités avec l'exercice du mandat de représentant au Parlement européen ; qu'ils contestent également la conformité à la Constitution des nouvelles règles de résolution de ces incompatibilités ;

. En ce qui concerne les incompatibilités :

4. Considérant que, selon les requérants, en renvoyant aux incompatibilités énumérées par les articles L.O. 141-1 et L.O. 147-1 du code électoral dans leur rédaction résultant de la loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, le législateur aurait méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi dans la mesure où la notion de « fonctions exécutives locales » serait imprécise ; que la liste des fonctions énumérées par la loi ne serait ni cohérente ni fondée sur des critères objectifs précis ; qu'en prévoyant un régime d'incompatibilités fondé sur des choix arbitraires, cette loi porterait atteinte au principe d'égale admissibilité aux dignités, places et emplois publics ; qu'ils font enfin valoir que le principe d'égalité serait méconnu en ce que le cumul du mandat de député ou de sénateur avec toute fonction exécutive locale serait interdit alors que le cumul avec certaines activités professionnelles privées ne l'est pas ;

5. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « 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 » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

7. Considérant, en premier lieu, qu'en énonçant les incompatibilités entre mandats électifs prévues au premier alinéa du paragraphe II de l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 dans sa rédaction résultant de l'article 1er de la loi déferée, le législateur a estimé qu'à l'instar du mandat de député ou de sénateur, le mandat de représentant au Parlement européen ne pouvait plus être

cumulé, avec l'exercice de mandats exécutifs locaux et de certaines fonctions de présidence ou de vice-présidence d'assemblées délibérantes ; qu'en renvoyant aux dispositions de l'article L.O. 141-1 du code électoral résultant de la loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur adoptée définitivement par le Parlement à la date de l'adoption définitive de la loi déferée, le législateur a précisément défini la liste des mandats dont le cumul est ainsi interdit ; 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 de représentant au Parlement européen avec des fonctions exécutives locales, ne permettait pas à leur titulaire de les exercer de façon satisfaisante ;

8. Considérant, toutefois, que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés au considérant 11 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-689 DC du 13 février 2014 susvisée, les dispositions de l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 susvisée, dans sa rédaction résultant de l'article 1er de la loi déferée, qui renvoient aux incompatibilités prévues par l'article L.O. 141-1 du code électoral, ne sauraient être interprétées comme permettant le cumul du mandat de parlementaire européen avec les fonctions de vice-président élu par l'assemblée de Corse en application de l'article L. 4422-9 du code général des collectivités territoriales ;

9. Considérant, en second lieu, 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 ; qu'en soumettant les représentants au Parlement européen aux incompatibilités prévues par l'article L.O. 147-1 du code électoral, le législateur a institué des interdictions qui, par leur portée, 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 ;

. En ce qui concerne la résolution des incompatibilités :

10. Considérant que les dispositions des deuxième et troisième alinéas des paragraphes I et II de l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977, dans leur rédaction résultant de l'article 1er de la loi déferée, sont relatives aux conditions dans lesquelles cesse une incompatibilité entre un mandat de représentant au Parlement européen et l'exercice de plus de l'un des mandats énumérés au premier alinéa du paragraphe I ainsi qu'aux conditions dans lesquelles cesse une incompatibilité entre un mandat de représentant au Parlement européen et l'une des fonctions mentionnées au premier alinéa du paragraphe II ; qu'elles accordent au représentant au Parlement européen un délai de trente jours à compter de la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif pour faire cesser cette incompatibilité en démissionnant d'un des mandats ou de la fonction qu'il détenait antérieurement ; qu'à défaut, le mandat ou la fonction acquis ou renouvelé à la date la plus ancienne prend fin de plein droit ;

11. Considérant que les requérants font valoir qu'en prévoyant une démission ou une cessation de plein droit s'appliquant obligatoirement au mandat ou à la fonction détenu antérieurement, ces

dispositions instituent une perte du mandat « assimilable aux sanctions automatiques » ; qu'il en résulterait une atteinte aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; qu'ils contestent également « l'effet mécanique » de telles règles d'incompatibilité qui porte atteinte aux exigences de l'article 6 de la Déclaration de 1789 ainsi qu'à la liberté de choix de l'électeur et à l'indépendance de l'élu ;

12. Considérant, en premier lieu, que les règles relatives aux conditions dans lesquelles il est mis fin à une incompatibilité entre l'exercice d'un mandat de représentant au Parlement européen et l'exercice d'autres mandats ou fonctions n'instituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition ; que le grief tiré de l'atteinte aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 est inopérant ;

13. Considérant, en second lieu, que, par ces nouvelles règles relatives à la résolution des situations d'incompatibilité, le législateur a entendu garantir l'exercice effectif du mandat ou de la fonction auquel le représentant au Parlement européen a le plus récemment concouru ; qu'il lui était loisible de prévoir de telles restrictions à la liberté de l'élu de choisir les conditions dans lesquelles sont résolues les incompatibilités entre des mandats électoraux ou fonctions électives et le mandat de représentant au Parlement européen ; que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à la liberté de choix de l'électeur et à l'indépendance de l'élu ; qu'elles ne portent aucune atteinte au principe d'égalité devant la loi ;

- SUR L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 1ER DE LA LOI DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER ET EN NOUVELLE-CALÉDONIE :

14. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi : « La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République » ; que cette disposition a notamment pour objet de rendre applicables les dispositions de l'article 1er de la loi déferée dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ;

15. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du paragraphe II de l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 dans sa rédaction résultant de l'article 1er de la loi déferée : « Le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible avec les fonctions mentionnées aux articles L.O. 141-1 et L.O. 147-1 du code électoral » ; qu'il résulte des 8° à 11° de l'article L.O. 141-1 du code électoral que cette incompatibilité porte notamment sur : « 8° Les fonctions de président, de vice-président et de membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; de président et de vice-président du congrès de la Nouvelle-Calédonie ; de président et de vice-président d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie ;

« 9° Les fonctions de président, de vice-président et de membre du gouvernement de la Polynésie française ; de président et de vice-président de l'assemblée de la Polynésie française ;

« 10° Les fonctions de président et de vice-président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ;

« 11° Les fonctions de président et de vice-président du conseil territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ; de membre du conseil exécutif de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon » ;

16. Considérant que l'article 74 de la Constitution confie à une loi organique le soin de fixer, pour les collectivités soumises aux dispositions de cet article, « les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante » ; que son article 77 confie à une loi organique le soin de déterminer « les règles relatives. . . au régime électoral » applicable aux institutions de la Nouvelle-Calédonie ;

17. Considérant que l'institution de nouvelles règles d'incompatibilités entre le mandat de représentant au Parlement européen et les fonctions énumérées aux 8° à 11° de l'article L.O. 141-1 du code électoral relève de la compétence du législateur organique ; que les dispositions du paragraphe II de l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977, qui ont le caractère de loi ordinaire, ne sauraient avoir pour objet ou pour effet de rendre les dispositions de l'article 1er de la loi déferée applicables à l'exercice des fonctions énumérées aux 8° à 11° de l'article L.O. 141-1 du code électoral ;

18. Considérant que, sous cette réserve et sous la réserve énoncée au considérant 8, les dispositions des articles 1er et 4 de la loi déferée sont conformes à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 5 :

19. Considérant qu'en vertu de son article 5, la loi déferée entre en vigueur à compter du premier renouvellement du Parlement européen suivant le 31 mars 2017 ;

20. Considérant que, selon les requérants, l'abaissement de 3 500 habitants à 1 000 habitants du seuil de population de la commune pris en compte pour les incompatibilités au titre de l'article L.O. 141 du code électoral est applicable aux membres du Parlement dès les élections municipales de mars 2014 ; que, dès lors, en reportant à 2019, date du premier renouvellement du Parlement européen suivant le 31 mars 2017, l'application des règles équivalentes pour les membres du Parlement européen le législateur aurait porté atteinte au principe d'égalité ;

21. Considérant que l'article 31 de la loi du 17 mai 2013 susvisée a modifié l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 susvisée afin d'abaisser de 3 500 à 1 000 habitants le seuil de population de la commune pris en compte pour le cumul du mandat de représentant au Parlement européen et de plus d'un mandat local ; qu'en vertu de l'article 51 de cette même loi, cette disposition entre en vigueur à compter de mars 2014 ; que, si les dispositions de l'article 1er de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel donnent une nouvelle rédaction de l'article 6-3 susmentionné, cette nouvelle rédaction reprend, sans la modifier, la rédaction du premier alinéa de cet article qui résultait de la loi du 17 mai 2013 précitée ;

22. Considérant que, par suite, le grief des requérants manque en fait ; que l'article 5 de la loi, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution ;

23. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de constitutionnalité,

D É C I D E :

Article 1er.- Sous les réserves énoncées aux considérants 8 et 17, l'article 1er de la loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen est conforme à la Constitution.

Article 2.- Sous la réserve énoncée au considérant 17, l'article 4 de la même loi est conforme à la Constitution.

Article 3.- L'article 5 de la même loi est conforme 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 13 février 2014, 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.