

Commentaire des décisions n°s 2007-23 I et 2008-24 I/25 I/26 I du 14 février 2008

Situation de quatre députés au regard du régime des incompatibilités parlementaires

Le Conseil constitutionnel a été saisi par M. Pierre Morange, le 28 novembre 2007, puis par MM. Bruno Le Maire, Pierre Moscovici et Henri Plagnol, les 10 et 11 janvier 2008, de demandes tendant à apprécier si leurs fonctions respectivement de président d'un groupement d'intérêt public et de professeur associé étaient compatibles avec leur mandat de député.

Ces saisines directes par les intéressés, fondées sur le quatrième alinéa de l'article L.O. 151 du code électoral, étaient recevables, le Bureau de l'Assemblée nationale ayant préalablement exprimé un doute sur la compatibilité des fonctions en cause¹.

Le Conseil constitutionnel a rendu deux décisions d'incompatibilité le 14 février 2008.

1. La présidence du G.I.P. « Alliance pour le développement »

M. Pierre Morange, député depuis 1999, a été nommé, par un arrêté du ministre des affaires étrangères en date du 24 novembre 2006, président du groupement d'intérêt public « Alliance pour le développement ».

Créé le 7 novembre 2006 par une convention approuvée par arrêté, le G.I.P. « Alliance pour le développement » associe l'Etat et l'Agence pour le développement² à l'Institut Pasteur, Sanofi-Aventis et Veolia-environnement. Il a pour mission « *d'identifier les synergies à développer entre les activités des entreprises et les activités des projets de développement, et, sur cette base, de créer des partenariats sous des formes variées avec les entreprises privées pour mieux répondre aux besoins de développement des pays pauvres* ».

Le Bureau de l'Assemblée nationale ayant exprimé un doute sur la fonction exercée par M. Morange, celui-ci a saisi le Conseil constitutionnel le 28 novembre 2007. La présidence du conseil d'administration de ce G.I.P. a été déclarée incompatible avec l'exercice d'un mandat de parlementaire (décision n° 2007-23 I).

Cette incompatibilité a été jugée sur le fondement de l'article L.O. 142 du code électoral, qui interdit aux parlementaires d'exercer des « *fonctions publiques non électives* ». Le caractère public d'une fonction non élective doit se déduire d'un faisceau d'indices permettant de déterminer si son exercice par un parlementaire constituerait une entorse au principe de séparation des pouvoirs et d'indépendance du député à l'égard de l'Exécutif.

Dans le cas particulier, différents éléments constituaient ce faisceau d'indices : la convention constitutive du G.I.P. et la nomination de M. Pierre Morange à sa présidence ont été approuvées par des arrêtés ministériels ; M. Morange siège « *en qualité de représentant de*

¹ Voir la décision n° 76-3 I du 20 décembre 1976, cons. 2.

² Etablissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial (décret n° 2006-530 du 9 mai 2006).

l'Etat » à son conseil d'administration, au sein duquel la majorité des droits de vote est détenue par l'Etat et l'Agence française de développement ; l'organisme concerné, qui a son siège social au ministère des affaires étrangères, est soumis au contrôle de la Cour des comptes et d'un commissaire du gouvernement également désigné par arrêté du ministre des affaires étrangères.

Le fait que M. Morange exerce sa fonction à titre bénévole ne pouvait tenir en échec les dispositions de l'article L.O. 142 dès lors que les incompatibilités qu'il édicte ne sont pas liées à la rémunération des fonctions qu'il vise. Le Conseil l'avait déjà jugé dans sa décision n° 2006-22 I du 26 octobre 2006 (cons. 10) à propos de l'incompatibilité édictée par l'article L.O. 146.

2. La fonction de professeur associé

Les députés Henri Plagnol, Pierre Moscovici et Bruno Le Maire ont déclaré exercer des fonctions de professeur associé à mi-temps, le premier à l'Université de Paris-Dauphine, les deux autres à l'Institut d'études politiques de Paris.

Le Bureau de l'Assemblée nationale a estimé qu'il existait un doute quant à la possibilité pour les professeurs associés de bénéficier de l'exception prévue par l'article L.O. 142 du code électoral précité, aux termes duquel : « *L'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député. – Sont exceptés des dispositions du présent article : 1° les professeurs qui, à la date de leur élection, étaient titulaires de chaires données sur présentation des corps où la vacance s'est produite ou chargés de directions de recherches...* ».

Les intéressés ont saisi le Conseil constitutionnel les 10 et 11 janvier 2008 ; celui-ci a confirmé cette incompatibilité (décision n° 2008-24 I/25 I/26 I).

Les professeurs associés exercent leur activité dans le cadre fixé par le décret n° 85-733 du 17 juillet 1985 modifié. En vertu de son article 9-2 (relatif aux professeurs associés à mi-temps) ils sont nommés au choix par le Président de la République pour une période comprise entre trois et neuf ans. Dans cette dernière limite le décret de nomination peut prévoir qu'au terme d'une période de trois ans, l'intéressé, à sa demande, est maintenu une ou plusieurs fois dans ses fonctions par arrêté du ministre de l'enseignement supérieur³.

Le fait que la fonction de professeur associé soit une fonction publique non élective et que ceux qui l'exercent ne peuvent se prévaloir de la dérogation prévue au 1° de l'article L.O. 142 est établi de longue date. La loi organique ne vise que les professeurs « titulaires de chaires » – ou les titulaires d'emplois comme il est d'usage de le dire depuis la suppression des chaires – et non les professeurs associés, nommés au choix par l'exécutif sous la seule condition de justifier d'une expérience professionnelle en rapport avec la spécialité enseignée. Le Conseil d'Etat et le Gouvernement ont pris position dans ce sens, le premier dans un avis

³ *La circulaire d'application du décret n° 2002-1069 du 6 août 2002 modifiant le décret de 1985 précise que la nomination des professeurs associés à mi-temps, « bien que limitée, peut faire l'objet d'un nombre indéfini de renouvellements ». Elle ajoute que : « Le renouvellement [par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur] n'est en aucun cas automatique. Il est subordonné à une appréciation positive de l'enseignant par les instances de l'établissement ».*

n° 326498 du 17 avril 1980 rendu à la demande du ministre des universités⁴, le second dans une réponse ministérielle à une question écrite publiée au *Journal officiel* du 8 janvier 1981⁵.

Le fondement originel de cet état du droit réside dans les garanties juridiques apportées par le critère de la titularisation. L'incompatibilité du mandat parlementaire avec l'exercice des fonctions publiques non électives a en effet été instaurée, à partir de 1849, au sortir de la monarchie de Juillet, pour soustraire les représentants du peuple à toute pression de la part d'un Exécutif qu'ils sont chargés de contrôler. De ce point de vue, l'exception dont bénéficient les professeurs titulaires depuis près de 200 ans est donc remarquable : cette tradition républicaine s'est fondée sur leur statut dont les règles particulières éclipsent la présence du pouvoir hiérarchique⁶.

Le fait que les trois députés exerçant la fonction de professeur associé aient été nommés, par décret, avant le début de leur mandat (le 30 juillet 2003 pour M. Moscovici, le 9 novembre 2005 pour M. Plagnol et le 15 mai 2007 pour M. Le Maire) était sans effet sur l'application de l'article L.O. 142. Ils devaient au demeurant être renouvelés en cours de mandat.

Était également sans conséquence le fait que deux des trois députés soient professeurs associés à l'IEP de Paris et non à l'université.

*

Conformément à l'article L.O. 151 du code électoral, les députés concernés par les décisions du 14 février 2008 doivent désormais régulariser leur situation dans un délai de trente jours, sous peine d'être déclarés démissionnaires d'office de leur mandat.

⁴ « N'entrent dans le champ d'application de la dérogation, laquelle est d'interprétation stricte, que des enseignants titulaires du corps des professeurs des universités. Les professeurs associés, qui n'appartiennent ni à ce corps ni à celui des professeurs des universités..., ne peuvent se prévaloir de cette dérogation ».

⁵ « Une tradition constante depuis 1875, dont la dernière manifestation est une des lois organiques de 1958, vise à préserver l'indépendance des parlementaires à l'égard du pouvoir exécutif. Seuls parmi les fonctionnaires ou agents publics, les professeurs titulaires disposent de l'indépendance totale dont doit jouir un membre du Parlement du fait de leur mode de désignation et des règles disciplinaires de leurs corps. Les professeurs associés élus à l'Assemblée nationale ou au Sénat ne peuvent continuer d'exercer leurs fonctions universitaires ».

⁶ *C'est d'ailleurs de cette exception que le Conseil constitutionnel a déduit, dans sa décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, « qu'en ce qui concerne les professeurs, auxquels l'article 55 de la loi confie des responsabilités particulières, la garantie de l'indépendance résulte en outre d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, et notamment par les dispositions relatives à la réglementation des incompatibilités entre le mandat parlementaire et les fonctions publiques ».*