

Commentaire

Décision n° 2013-30 I du 19 décembre 2013

*Situation de Mme Sophie DION
au regard du régime des incompatibilités parlementaires*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 3 décembre 2013 par le président de l'Assemblée nationale au nom du Bureau de cette assemblée, dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l'article L.O. 151-2 du code électoral, d'une demande tendant à apprécier si les fonctions de maître de conférences exercées par Mme Sophie DION à l'Université Paris I sont compatibles avec son mandat de député¹.

Dans sa décision n° 2013-30 I du 19 décembre 2013, le Conseil a déclaré que les fonctions de maître de conférences exercées par Mme DION sont compatibles avec l'exercice de son mandat de député.

Dans cette procédure, M. Guy Canivet a estimé devoir s'abstenir de siéger.

I. – Les dispositions applicables

Aux termes de l'article L.O. 142 du code électoral :

« 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 ;

« 2° dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les ministres des cultes et les délégués du gouvernement dans l'administration des cultes.

« Le présent article est applicable aux fonctions de membre de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution ».

¹ Élu(e) dans la 6^e circonscription de la Haute-Savoie en juin 2012.

Pour la première fois, le Conseil était amené à décider si un maître de conférences pouvait être assimilé à un professeur de l'enseignement supérieur au regard des règles sur les incompatibilités parlementaires.

Dans une décision du 14 février 2008, il s'était prononcé sur l'application des dispositions du 1° de l'article L.O. 142 du code électoral aux professeurs associés et avait considéré « *que les fonctions exercées par MM. LE MAIRE, MOSCOVICI et PLAGNOL en qualité de professeur associé n'entrent pas dans le champ de la dérogation précitée ; que, dès lors, elles sont incompatibles avec leur mandat de député* »².

Toutefois, le statut des professeurs associés, tout comme celui des maîtres de conférences associés, diffère de ceux des professeurs et maîtres de conférences, et la réponse apportée par cette décision du 14 février 2008 n'était pas transposable.

Le 1° de l'article L.O. 142 utilise une formulation désuète : « *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 chaires dont il est question dans cet article n'ont rien à voir avec celles qui renaissent actuellement dans l'enseignement supérieur. Elles n'ont également rien à voir avec les « professeurs de chaires supérieures », enseignants dans les classes préparatoires des établissements du second degré nommés par arrêté du ministre de l'éducation dans ce corps particulier³.

Cet article L.O. 142 a repris un principe qui figure dans notre droit depuis 1849 et dont le Conseil constitutionnel s'est inspiré pour dégager le principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR) d'indépendance des enseignants-chercheurs.

L'article 86 de la loi électorale du 15 mars 1849 précisait en effet que sont également exceptés de l'incompatibilité prononcée par l'article 28 de la Constitution entre toute fonction publique rétribuée et le mandat de représentant du peuple : « *Les professeurs dont les chaires sont données au concours ou sur présentation faite par leurs collègues, quand ils exercent leurs fonctions dans le lieu où siège l'Assemblée nationale* ».

² Décision n° 2008-24/25/26 I du 14 février 2008, *Situation de trois députés au regard du régime des incompatibilités parlementaires (Messieurs Bruno LE MAIRE, Pierre MOSCOVICI et Henri PLAGNOL)*.

³ Décret n° 68-503 du 30 mai 1968 portant statut particulier des professeurs de chaires supérieures des établissements classiques, modernes et techniques.

L'article 9 de la loi organique sur l'élection des députés du 30 novembre 1875 exceptait également de l'incompatibilité avec le mandat de député « *les professeurs titulaires de chaires qui sont données au concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite* ». On retrouve cette disposition dans l'article 88 de la loi du 30 décembre 1928 portant fixation du budget général de l'exercice 1929 et l'article 11 de la loi n° 50-10 du 6 janvier 1950 portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics.

La formulation actuelle n'a pas été modifiée depuis l'article 12 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires.

La suppression des chaires dont il était question dans cet article date de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur. Depuis cette date, une lecture strictement littérale du 1° de l'article L.O. 142 du code électoral n'est en tout état de cause pas possible.

II. – L'interprétation du 1° de l'article L.O. 142 du code électoral

Les fondements historiques du 1° de l'article L.O. 142 du code électoral, établis de longue date, sont à l'origine du principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant l'indépendance des enseignants-chercheurs dégagé progressivement par le Conseil constitutionnel.

– Dans sa décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, le Conseil constitutionnel avait dégagé un principe fondamental reconnu par les lois de la République applicable aux seuls professeurs, tout en reconnaissant que tous les enseignants et chercheurs de l'enseignement supérieur devaient bénéficier de garanties de libre expression et d'indépendance :

« Considérant que les dispositions critiquées ne touchent pas à la liberté de l'enseignement mais sont relatives à l'organisation d'un service public et aux droits et obligations des enseignants et chercheurs chargés de l'exécution de ce service et associés à sa gestion et, comme tels, relevant d'un statut différent de celui des personnes privées ; que cependant ce statut ne saurait limiter le droit à la libre communication des pensées et des opinions garanti par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que dans la seule mesure des exigences du service public en cause ;

« Considérant que, selon les termes de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel : "Le service public de l'enseignement supérieur est laïc et indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique ; il tend à l'objectivité du savoir ; il respecte la diversité des opinions. Il doit garantir à l'enseignement et à la recherche leurs possibilités de libre développement scientifique, créateur et critique" ;

« Considérant dès lors que, par leur nature même, les fonctions d'enseignement et de recherche non seulement permettent mais demandent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des personnels soient garanties par les dispositions qui leur sont applicables ; que l'article 57 de la loi fait, dans leur principe, droit à ces exigences en disposant : "Les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et dans leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions de la présente loi, les principes de tolérance et d'objectivité" ;

« Considérant 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 »⁴.

– Dans sa décision n° 93-322 DC, le Conseil constitutionnel a formulé ainsi le considérant de principe : *« Considérant (...) que le statut des établissements d'enseignement supérieur ne saurait limiter le droit à la libre communication des pensées et des opinions garanti par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen que dans la seule mesure des exigences du service public en cause ; que par leur nature, les fonctions d'enseignement et de recherche exigent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des enseignants-chercheurs soient garanties ; qu'en ce qui concerne les professeurs, la garantie de l'indépendance résulte en outre d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ».*

Et il a jugé *« qu'en autorisant ainsi le pouvoir réglementaire ou les établissements publics concernés à déroger aux règles constitutives qu'il a fixées et l'autorité ministérielle à s'opposer à de telles dérogations ou à y mettre fin, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la*

⁴ Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur (Libertés universitaires)*, cons. 17 à 20.

Constitution en matière de création de catégories d'établissements publics et n'a pas assorti de garanties légales les principes de caractère constitutionnel que constituent la liberté et l'indépendance des enseignants-chercheurs »⁵.

Une autre référence à « *l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs* » figure dans la décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995⁶, mais dans d'autres décisions, le Conseil évoque plus précisément les professeurs et les maîtres de conférences.

– C'est ce qu'il a fait dans sa décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995, saisi d'une loi organique relative au statut des magistrats, à propos de dispositions sur les incompatibilités applicables aux magistrats recrutés à titre temporaire :

« Considérant (...) qu'en vertu du deuxième alinéa du même article, les magistrats exerçant à titre temporaire ne peuvent exercer aucune activité d'agent public, à l'exception de celles de professeur et de maître de conférences des universités dont l'indépendance est garantie par un principe à valeur constitutionnelle »⁷.

– Cette précision figure également dans sa décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010, dans laquelle le Conseil juge que « *la garantie de l'indépendance des enseignants-chercheurs résulte d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ; que, si le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs implique que les professeurs et maîtres de conférences soient associés au choix de leurs pairs, il n'impose pas que toutes les personnes intervenant dans la procédure de sélection soient elles-mêmes des enseignants-chercheurs d'un grade au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir* »⁸.

Compte tenu de la jurisprudence constitutionnelle assimilant les maîtres de conférences aux professeurs des universités pour l'application du principe fondamental reconnu par les lois de la République, les maîtres de conférences et les professeurs ne pouvaient être traités différemment au regard des incompatibilités parlementaires, même si la lettre des dispositions de l'article L.O. 142 du code électoral n'évoque que les professeurs.

⁵ Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, cons. 7 et 12.

⁶ Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, cons. 14.

⁷ Décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature*, cons. 23.

⁸ Décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010, *M. Jean C. et autres (Loi Université)*, cons. 6.

Les maîtres de conférences, comme les professeurs, font partie des enseignants-chercheurs⁹ et bénéficient des mêmes garanties. L'article L. 952-6-1 du code de l'éducation définit de façon identique les conditions dans lesquelles sont recrutés les uns et les autres. Ces modalités de recrutement peuvent être lues comme la forme moderne de l'exigence selon laquelle les « *chaires* » sont « *données sur présentation des corps* ». L'article L. 952-3 du même code, qui définit les domaines dans lesquels s'exercent les fonctions des enseignants-chercheurs (enseignement, recherche, diffusion des connaissances, coopération internationale, administration et gestion de l'établissement), mentionne simplement dans son avant-dernier alinéa : « *Les professeurs ont la responsabilité principale de la préparation des programmes, de l'orientation des étudiants, de la coordination des équipes pédagogiques* » et renvoie, dans son dernier alinéa, à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les droits et obligations des enseignants-chercheurs.

Le statut des enseignants-chercheurs est régi par le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences.

L'article 2 de ce décret précise notamment, comme le fait l'article L. 952-2 du code de l'éducation que, dans l'accomplissement des missions relatives à l'enseignement et à la recherche, les enseignants-chercheurs jouissent « *d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions du code de l'éducation, les principes de tolérance et d'objectivité* ». Le dernier alinéa de cet article 2 mentionne : « *Les enseignants-chercheurs ne peuvent être mutés que sur leur demande* ».

L'article 3 définit les fonctions des enseignants-chercheurs, sans distinguer entre les maîtres de conférences et les professeurs, si ce n'est que le dernier alinéa précise : « *Les professeurs des universités ont vocation prioritaire à assurer leur service d'enseignement sous forme de cours ainsi que la direction des unités de recherche* ».

Maîtres de conférences et professeurs des universités sont des enseignants-chercheurs titulaires (article 4 du décret).

⁹ Article L. 952-1 et s. du code de l'éducation.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les maîtres de conférences sont des enseignants-chercheurs titulaires, comme les professeurs d'université, et bénéficient des mêmes garanties d'indépendance que ces derniers.

Pour l'application du 1° de l'article L.O. 142 du code électoral, il n'y a donc pas lieu de distinguer les maîtres de conférences et les professeurs des universités : les fonctions de maître de conférences entrent dans le champ d'application de la dérogation prévue par cet article.