

Commentaire

Décision n° 2013-326 QPC du 5 juillet 2013

M. Jean-Louis M.

(Inéligibilités au mandat de conseiller municipal)

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel le 17 avril 2013 (décision n° 362776 du 17 avril 2013) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Jean-Louis M. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit « *des dispositions du 8° de l'article L. 231 du code électoral dans leur rédaction applicable à la date du 2 septembre 2011* ».

Dans sa décision n° 2013-326 QPC du 5 juillet 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

L'article L. 231 du code électoral fixe la liste des fonctions publiques dont l'exercice, dans une période précédant l'élection, rend inéligible aux élections municipales. Selon le 8° de cet article, ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois : « *Les directeurs de cabinet du président du conseil général et du président du conseil régional, les directeurs généraux, les directeurs, les directeurs adjoints, chefs de service et chefs de bureau de conseil général et de conseil régional, le directeur de cabinet du président de l'assemblée et le directeur de cabinet du président du conseil exécutif de Corse, les directeurs généraux, les directeurs, les directeurs adjoints, chefs de service et chefs de bureau de la collectivité territoriale de Corse et de ses établissements publics* ».

A. – Historique

Avant les lois de décentralisation, l'article L. 231 du code électoral visait, à son 7°, les employés de préfecture et de sous-préfecture. Avec les lois de décentralisation, il a été décidé, d'une part, de recentrer les inéligibilités sur des fonctions de responsabilité et, d'autre part, d'étendre des inéligibilités aux fonctions de responsabilité exercées au sein du conseil général et du conseil

régional. Ainsi, l'article 13 de la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982¹ a donné une nouvelle rédaction du 7° pour viser les directeurs et chefs du bureau de préfecture ainsi que les « *secrétaires en chef* » de sous-préfecture. Il a aussi inséré un 7° bis visant les directeurs généraux et directeurs, chefs de service et chefs de bureau du conseil général et du conseil régional.

Lors des deuxièmes lois de décentralisation, le champ de l'inéligibilité a été étendu. Le paragraphe IV de l'article 33 de la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986² a inséré dans l'énumération du 7° bis, les membres du cabinet du président du conseil général et du président du conseil régional. Le 7° bis est ensuite devenu le 8° à la faveur de la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988³ qui a prolongé la durée de l'inéligibilité aux six mois suivant la fin de l'exercice des fonctions.

La loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse a tiré les conséquences de la réforme statutaire dans le 8°, en ajoutant les intitulés des fonctions correspondantes pour cette île, mais n'a pas changé la portée des dispositions.

En revanche, l'article 5 de la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice a réduit le champ de l'inéligibilité, en la réservant aux directeurs de cabinet des présidents du conseil général et du conseil régional. Le 8° était déferé au Conseil constitutionnel dans sa rédaction résultant de cette loi.

Le 8° de l'article L. 231 doit évoluer. Ainsi, l'article 8 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, avait complété ce 8° en ajoutant à la liste des inéligibilités : « *les directeurs de cabinet des présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et les directeurs des services d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ». Cette modification avait vocation à entrer en vigueur à l'occasion du prochain renouvellement des conseils municipaux, soit en mars 2014. Toutefois, la rédaction résultant de cette réforme n'entrera pas en vigueur, dans la mesure où l'article 22 de 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 lui a substitué une nouvelle rédaction, applicable à compter du prochain renouvellement des conseils municipaux, visant : « *Les personnes*

¹ Loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le code électoral et le code des communes relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des français établis hors de France sur les listes électorales.

² Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux.

³ Loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux (article 23).

exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité territoriale de Corse, de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif ».

B. – Application des dispositions contestées

La liste des inéligibilités visées par la loi du 19 novembre 1982, qui ne s'appliquait à aucun membre du cabinet du président du conseil général ou du président du conseil régional, a rapidement été interprétée par le Conseil d'État comme visant les fonctions de chef de cabinet (CE, 16 décembre 1983, *Conseil municipal de Louans*). Cette jurisprudence, quoique isolée, peut laisser entendre qu'il en serait allé de même, *a fortiori*, des fonctions de directeur de cabinet.

Les inéligibilités énumérées par l'article L. 231 du code électoral n'ont pas seulement pour effet de rendre irrecevable la candidature et, si le préfet ne s'y est pas opposé lors du dépôt de celle-ci, d'entraîner la nullité des opérations électorales. Elle conduit à la démission d'office de celui qui se trouve, postérieurement à l'élection, dans une situation d'inéligibilité. L'article L. 236 du code électoral dispose en effet : « *Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par les articles L. 230, L. 231 et L. 232 est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au tribunal administratif dans les dix jours de la notification, et sauf recours au Conseil d'État, conformément aux articles L. 249 et L. 250. Lorsqu'un conseiller municipal est déclaré démissionnaire d'office à la suite d'une condamnation pénale définitive prononcée à son encontre et entraînant de ce fait la perte de ses droits civiques et électoraux, le recours éventuel contre l'acte de notification du préfet n'est pas suspensif.* » C'est d'ailleurs la mise en œuvre de cette disposition qui est à l'origine de la présente QPC.

II. – La conformité à la Constitution des dispositions contestées

A. – Les griefs du requérant

Le requérant a été élu en 2005 conseiller municipal d'une commune de La Réunion. Le 31 mars 2010, il a été recruté comme directeur de cabinet du président du conseil régional de la Réunion. Par décision du 2 septembre 2011, le préfet de La Réunion l'a déclaré démissionnaire d'office de son mandat municipal.

C'est à l'occasion de la contestation de cette décision devant la juridiction administrative que le requérant a posé une QPC visant le 8° de l'article L. 231 du code électoral sur le fondement duquel cette décision a été prise

À l'appui de sa QPC, le requérant invoquait principalement deux griefs : l'atteinte au droit d'éligibilité de tout citoyen et l'atteinte au principe d'égalité devant la loi.

B. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. – Le droit d'éligibilité

Les inéligibilités ont en principe pour but d'éviter que des personnes dont l'activité professionnelle leur confère une influence sur une partie de la population puissent tirer parti de cet avantage pour se faire élire. À ce titre, les inéligibilités visent à préserver la liberté de l'électeur. Mais l'inéligibilité porte atteinte à des droits garantis par la Constitution (droit d'éligibilité et égalité). Les inéligibilités instituées par le législateur pour certaines professions ou fonctions doivent donc être en rapport avec l'influence supposée de leur titulaire sur les électeurs. Cette influence ne dépend pas seulement ni uniquement du pouvoir de décision détenu par le titulaire de la fonction. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur ces questions.

Dans sa décision du 18 novembre 1982, le Conseil a jugé :

« Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la Constitution : La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. Et qu'aux

termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : Tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents ;

« Considérant que du rapprochement de ces textes il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux »⁴.

Toutefois le contrôle du Conseil portait, dans cette décision, uniquement sur l'interdiction de présenter une liste de candidats comportant plus de 75 % de personnes de même sexe et non sur les dispositions du 7° bis de l'article L. 231 du code électoral.

Dans sa décision du 16 décembre 1999, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la loi organique relative à l'inéligibilité du Médiateur des enfants pour le motif suivant :

« Considérant que la loi organique a été définitivement adoptée le 9 novembre 1999 ; qu'à cette date, la proposition de loi instituant le Médiateur des enfants et définissant son statut, ses pouvoirs et ses missions était en cours d'examen devant le Parlement et encore susceptible d'être substantiellement modifiée ; que, dès lors, le législateur organique ne pouvait se prononcer en connaissance de cause et priver cette autorité du droit d'éligibilité dont jouit tout citoyen en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen »⁵.

Le Conseil constitutionnel a eu à connaître de la loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs. Dans ce texte, l'article L.O. 132 prenait en compte les observations relatives aux inéligibilités que le Conseil avait présentées, le 28 mai 2008, à la suite des élections législatives de 2007. Cet article maintenait en outre à trois ans suivant la fin de l'exercice des fonctions la durée d'inéligibilité d'un préfet mais unifiait à un an les autres durées d'inéligibilité aux élections législatives. D'autre part, la liste des fonctions était actualisée et étendue notamment aux directeurs généraux et adjoints des

⁴ Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, cons. 6 et 7.

⁵ Décision n° 99-420 DC du 16 décembre 1999, *Loi organique relative à l'inéligibilité du Médiateur des enfants*, cons. 2.

collectivités territoriales et aux membres du cabinet des exécutifs territoriaux. Cette extension, qui allait bien au-delà de ce qu'avait recommandé le Conseil, incluait la quasi-totalité de l'encadrement de la fonction publique de l'État. Ainsi elle interdisait à des chefs de bureau de préfecture ou à des responsables de circonscription territoriale d'un établissement public de l'État de se présenter aux élections législatives

Dans sa décision du 12 avril 2011, le Conseil a jugé ces orientations conformes à la Constitution :

« Considérant que, si le législateur organique est compétent, en vertu du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, pour fixer les conditions d'éligibilité aux assemblées parlementaires, il ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur ;

« Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ces exigences constitutionnelles que les dispositions fixant une inéligibilité sont d'interprétation stricte ; qu'ainsi, une inéligibilité ne saurait valoir pour l'ensemble du territoire national que de manière expresse ;

« Considérant, en second lieu, que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement ; qu'en fixant la liste des inéligibilités aux mandats parlementaires, le paragraphe II de l'article L.O. 132 a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre les exigences constitutionnelles précitées »⁶.

Ainsi, le Conseil a souligné le caractère restreint de son contrôle sur ces inéligibilités.

Dans sa dernière décision rendue le 6 avril 2012 en matière d'inéligibilité, portant sur le 14° de l'article L. 195 du code électoral qui rend inéligibles au mandat de conseiller général *« les ingénieurs en chef, ingénieurs principaux, ingénieurs des travaux et autres agents du génie rural, des eaux et forêts dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois »*, le Conseil a confirmé cette jurisprudence : *« Considérant que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement ; qu'en prévoyant que ne sont pas éligibles au*

⁶ Décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, *Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs*, cons. 5 à 7.

conseil général les ingénieurs et agents du génie rural et des eaux et forêts dans les cantons où ils exercent leurs fonctions ou les ont exercées depuis moins de six mois, les dispositions contestées ont opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées »⁷.

2. – L'égalité devant les règles d'éligibilité

Dans sa décision du 30 mars 2000 sur la loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice, le Conseil a jugé :

« Considérant que les compétences spécifiques exercées par le Parlement européen sont différentes de celles de l'Assemblée nationale et du Sénat de la République, qui participent à l'exercice de la souveraineté nationale en vertu de l'article 3 de la Constitution ; qu'eu égard à la spécificité du mandat des représentants au Parlement européen et des contraintes inhérentes à son exercice, il était en particulier loisible à la loi ordinaire, dont relève leur situation, de décider que le cumul dudit mandat et d'une fonction exécutive locale ne permettrait pas à leur titulaire d'exercer l'un et l'autre de manière satisfaisante ; que doivent être par suite rejetés les moyens tirés d'une rupture d'égalité entre représentants au Parlement européen et parlementaires nationaux »⁸.

Il se déduit de cette jurisprudence que les règles d'incompatibilité s'apprécient en principe mandat électoral par mandat électoral et que, sauf à ce que les compétences soient identiques ou analogues, il n'y a pas lieu de procéder à un contrôle, au regard du principe d'égalité, entre des règles d'incompatibilité différentes s'appliquant à des mandats différents.

C'est également la différence de situation entre les mandats électifs de Nouvelle-Calédonie et les mandats électifs dans les autres assemblées locales de la République qui a conduit le Conseil constitutionnel à juger que le régime des incompatibilités des magistrats pouvait être plus strict en Nouvelle-Calédonie⁹.

Ce principe de contrôle des règles relatives aux incompatibilités paraît pouvoir s'appliquer également aux règles d'inéligibilité.

Lorsque les mandats en cause sont identiques ou comparables, le Conseil contrôle si la différence dans les règles d'inéligibilité est justifiée. Il a ainsi

⁷ Décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012, *M. Pierre G. (Inéligibilités au mandat de conseiller général)*.

⁸ Décision n° 2000-426 DC du 30 mars 2000, *Loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice*, cons. 12.

⁹ Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relative à l'outre-mer*, cons. 17 et 18.

censuré des règles de cumul des mandats particuliers interdisant aux membres de l'Assemblée de Corse de cumuler ce mandat avec celui de membre d'un conseil général de Corse, alors que, sur le reste du territoire national, le cumul du mandat de conseiller régional et de conseiller général était possible¹⁰.

Dans la décision précitée du 30 mars 2000, le Conseil a également censuré des dispositions en matière d'inéligibilité qui traitaient différemment des personnes candidate aux mêmes mandats :

« Considérant que l'article critiqué réduit à dix-huit ans l'âge d'éligibilité des ressortissants d'un État de l'Union européenne autre que la France, alors que, pour les citoyens français, s'applique l'âge d'éligibilité à l'Assemblée nationale, soit vingt-trois ans conformément à l'article L.O. 127 du code électoral, dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux soumise par ailleurs à l'examen du Conseil constitutionnel ; que, s'il était loisible au législateur de fixer à dix-huit ans l'âge d'éligibilité au Parlement européen, il ne pouvait le faire qu'en traitant également tous les candidats ; que, dès lors, la discrimination critiquée méconnaît le principe d'égalité ; qu'il y a lieu, par suite, de déclarer contraire à la Constitution l'article 20 de la loi déferée »¹¹.

Lorsque le même mandat est en cause, le Conseil procède donc à un contrôle normal du lien entre la différence de traitement et l'objet de la loi. En l'espèce, il juge que la nationalité des candidats n'est pas un critère en lien direct avec une différence d'âge d'éligibilité.

C. – Constitutionnalité des dispositions contestées

* Sur le grief tendant à mettre en cause le principe de l'inéligibilité du directeur de cabinet du président du conseil régional au mandat de conseiller municipal, le Conseil constitutionnel a appliqué sa jurisprudence constante qui reconnaît, en ce domaine, un large pouvoir d'appréciation au Parlement. Il a jugé qu'en prévoyant que n'est pas éligible au conseil municipal, dans les communes situées dans la région où il exerce ou a exercé ses fonctions depuis moins de six mois, le directeur du cabinet du président du conseil régional, le 8^o de l'article L. 231 du code électoral a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les diverses exigences constitutionnelles applicables. Il en va de même des autres fonctions prévues par le 8^o de l'article L. 231 du code électoral.

¹⁰ Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, cons. 21 à 24.

¹¹ Décision n° 2000-426 DC précitée, cons. 19.

* Sur le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité, le premier argument du requérant consistait à mettre en cause la différence entre les dispositions contestées et :

– d'une part, celles de l'article L.O. 132 dont le 22° rend inéligibles aux élections législatives (et, également, par renvoi de l'article L.O. 296 du code électoral, aux élections sénatoriales), pendant l'exercice de leurs fonctions et l'année qui suit cet exercice : « Les membres du cabinet du président du conseil régional, du président de l'Assemblée de Corse, du président du conseil exécutif de Corse, du président du conseil général, des maires des communes de plus de 20 000 habitants, des présidents des communautés de communes de plus de 20 000 habitants, des présidents des communautés d'agglomération, des présidents des communautés urbaines et des présidents des métropoles » ;

– d'autre part, celles du 18° de l'article L. 195 du code électoral aux termes desquelles sont inéligibles aux élections des conseils généraux, pendant l'exercice de leurs fonctions et les six mois qui suivent cet exercice : « Les membres du cabinet du président du conseil général et du président du conseil régional, les directeurs généraux, les directeurs, les directeurs adjoints, les chefs de service et les chefs de bureau de conseil général et de conseil régional dans la circonscription où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ». Ces dispositions sont applicables à l'élection des conseillers régionaux par le renvoi auquel procède l'article L. 340 du code électoral.

Les mandats de conseiller municipal, de conseiller général et de parlementaire sont toutefois différents. Le législateur n'est donc pas tenu de prévoir des régimes d'inéligibilité identiques. En prévoyant que, pour des mandats obtenus dans une circonscription qui se rapproche de l'échelle du département ou de la région (le canton, la circonscription législative ou le département) le régime des inéligibilités, s'agissant des membres du cabinet du président du conseil général et du président du conseil régional, est plus sévère, le législateur n'a pas adopté des dispositions manifestement inappropriées. Le législateur a d'ailleurs également établi une distinction entre ces deux dernières inéligibilités, en retenant une durée d'effet de l'inéligibilité différente.

La seconde branche du grief, tirée de ce que les directeurs de cabinet des EPCI à fiscalité propre ne sont pas visés, n'a pas davantage retenu le Conseil constitutionnel. Premièrement, les fonctions de directeur de cabinet du président du conseil général ou du président du conseil régional et celles de directeur de cabinet de président d'EPCI sont différentes. Contrôler si ces fonctions sont suffisamment différentes pour que la différence de situation justifie une différence de traitement au regard de l'inéligibilité procède d'un contrôle renforcé auquel le Conseil refuse de se livrer. Les deux censures précitées (la

différence d'âge pour les élections européennes et la différence entre un mandat à l'Assemblée de Corse et un mandat au conseil régional) concernent des situations où les mandats étaient identiques ou analogues. Or, en l'espèce, les EPCI ne sont pas des collectivités territoriales. Il y a là une différence de situation que le législateur pouvait prendre en compte.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel conduisait ainsi à ce que le 8° de l'article L. 231 du code électoral dans sa rédaction résultant de la loi du 5 avril 2000 précitée, soit déclaré conforme à la Constitution.