

Décisions n^{os} 2014-688 DC et 2014-689 DC du 13 février 2014

Loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur

– **Le projet de loi organique** interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur a été délibéré en conseil des ministres et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 3 avril 2013. Le Gouvernement a alors engagé la procédure accélérée. Le projet a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 9 juillet 2013 et par le Sénat le 19 septembre 2013. Le 9 octobre 2013, la commission mixte paritaire n'a pu parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion. Le projet de loi a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 20 novembre 2013 et par le Sénat le 15 janvier 2014. Le Gouvernement a demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, ce qu'elle a fait le 22 janvier 2014, en adoptant le texte à une majorité de 313 voix.

Les articles de la loi organique sont pris sur le fondement des articles 25, 74 et 77 de la Constitution.

La loi organique a été transmise au Conseil constitutionnel par le Premier ministre en application du 5^{ème} alinéa de l'article 46 et de l'article 61 de la Constitution. Cent trente-deux sénateurs et cent trente-quatre députés ont, en outre, adressé au Conseil constitutionnel des « observations » sur cette loi. Bien qu'il juge de manière constante que de telles observations ne valent pas saisine du Conseil constitutionnel, dans la mesure où cette saisine s'opère de manière obligatoire, le Conseil accepte toutefois de les viser et les prend en compte pour l'examen d'une loi organique.

Dans sa décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions du paragraphe IV de l'article 8, pour un motif de procédure. Il a assorti d'une réserve d'interprétation la déclaration de conformité à la Constitution du 6° de l'article L.O. 141-1 du code électoral tel qu'il résulte de l'article 1^{er} de la loi organique. Il a déclaré le surplus de cette loi organique conforme à la Constitution tout en jugeant que les dispositions de son article 9 n'ont pas le caractère organique.

– **Le projet de loi** interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen a été délibéré le 3 avril 2013 au même conseil des ministres que le projet de loi organique. Le Gouvernement a également engagé la procédure accélérée. Le projet a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 9 juillet 2013 et par le Sénat le 19 septembre 2013. Le 9 octobre 2013, la commission mixte paritaire n'a pu parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion. Le projet de loi a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 20 novembre 2013 et par le Sénat le 15 janvier 2014. Le Gouvernement a demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, ce qu'elle a fait le 22 janvier 2014.

La loi a été déférée par plus de soixante députés le 23 janvier. La saisine mettait en cause la conformité à la Constitution des articles 1^{er} et 5, ainsi que, par voie de conséquence, celle des articles 2, 3 et 4 présentés comme inséparables de l'article 1^{er}.

Dans sa décision n° 2014-688 DC du 13 février 2014, le Conseil constitutionnel a assorti de réserves d'interprétation la déclaration de conformité à la Constitution des dispositions des articles 1^{er} et 4. Il a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article 5.

I – La procédure d'adoption de la loi organique

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord examiné si la loi organique avait été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par la Constitution.

Les exigences procédurales résultant des trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution ont été respectées. Le projet de loi organique a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 3 avril 2013 et son examen en séance publique en première lecture a débuté le 3 juillet 2013. L'adoption en dernière lecture par l'Assemblée nationale, alors qu'il n'y avait pas d'accord entre les deux assemblées sur l'ensemble des dispositions, a bien eu lieu à la majorité absolue exigée par la seconde phrase du troisième alinéa de l'article 46.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a examiné plus particulièrement la question, soulevée dans les observations des sénateurs, de savoir si tout ou partie des dispositions de cette loi organique sont ou non relatives au Sénat au sens du quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution.

Dans le cas où une loi organique est relative au Sénat, la Constitution impose une procédure particulière. Ainsi, le quatrième alinéa de son article 46 dispose

que « *les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées* ».

Dans le passé, le Conseil constitutionnel avait, dans un premier temps, retenu une formulation complexe pour définir les lois organiques relatives au Sénat en considérant que « *par les termes "lois organiques relatives au Sénat" employés par l'article 46 de la Constitution, il faut entendre les dispositions législatives qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant* » mais qu'en revanche « *si une loi organique ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat* »¹. En l'espèce, en 1985, le Conseil constitutionnel avait dénié le caractère de dispositions relatives au Sénat à celles modifiant le nombre de députés (car elles ne privaient « *d'aucun droit ou prérogative les sénateurs en tant que tels* »²) ainsi que le mode de scrutin pour les élections législatives.

Par la suite, le Conseil constitutionnel avait jugé que la loi organique relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires avait été adoptée « *dans la forme prévue à l'article 46 de la Constitution* »³, que celle relative à la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel avait été adoptée « *dans le respect de la procédure prévue à l'article 46 et notamment à son quatrième alinéa* »⁴ et que celle relative aux incompatibilités entre mandats électoraux avait été adoptée « *conformément aux règles de procédure fixées par l'article 46* » de la Constitution⁵.

Cette formulation générique, relative à la conformité aux règles de procédure de l'article 46 de la Constitution, sans identifier particulièrement ni exclure le quatrième alinéa, figurait également dans le contrôle de l'ensemble des lois organiques, aussi bien de celles relatives à l'élection des sénateurs⁶ que de celles

¹ Décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985, *Loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés*, cons. 5.

² *Ibid.*, cons. 8.

³ Décision n° 85-205 DC du 28 décembre 1985, *Loi organique relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires*, cons. 2.

⁴ Décision n° 94-354 DC du 11 janvier 1995, *Loi organique relative à la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel*, cons. 1.

⁵ Décision n° 2000-427 DC du 30 mars 2000, *Loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux*, cons. 2.

⁶ Décisions n°s 2003-476 DC du 24 juillet 2003, *Loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat*, cons. 1 ; 2005-529 DC du 15 décembre 2005, *Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat*, cons. 1.

relatives aux collectivités territoriales⁷, de celles relatives aux conditions d'adoption des lois financières⁸, de celles relatives au Conseil constitutionnel⁹, de celles relatives à l'élection du Président de la République¹⁰ ou encore de celles relatives au statut des magistrats¹¹...

Dans deux cas, le Conseil constitutionnel a relevé expressément que les dispositions organiques relatives au Sénat qui figuraient dans la loi organique contrôlée avaient été votées dans les mêmes termes par les deux assemblées¹². La première de ces lois comprenait, en effet, des dispositions sur le nombre des sénateurs et la durée de leur mandat. La seconde comprenait une disposition relative à la consultation de l'assemblée de la Polynésie française à la demande du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat.

Le Conseil constitutionnel a commencé à infléchir l'interprétation du quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution dans la décision sur la loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévision et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France. Il a alors considéré que si un organe du Sénat – en l'espèce sa commission chargée des affaires culturelles – était bien concerné par la loi organique et voyait ses compétences élargies, dès lors qu'il était amené à se prononcer sur une proposition de nomination faite par le Président de la République, cette disposition, applicable conjointement aux deux assemblées parlementaires, ne suffisait pas à faire de la loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévision et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France une loi organique « *relative au Sénat* »¹³.

⁷ Décisions n^{os} 2003-478 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, cons. 2 ; 2003-482 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative au référendum local*, cons. 2 ; 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 2 ; 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 2.

⁸ Décisions n^{os} 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, cons. 2 ; 2005-517 DC du 7 juillet 2005, *Loi organique modifiant la loi organique n^o 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*, cons. 1 ; 2005-519 DC du 29 juillet 2005, *Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, cons. 1.

⁹ Décision n^o 2008-566 DC du 9 juillet 2008, *Loi organique relative aux archives du Conseil constitutionnel*, cons. 1.

¹⁰ Décisions n^{os} 2005-518 DC du 13 juillet 2005, *Loi organique modifiant la loi organique n^o 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République*, cons. 1 ; 2006-536 DC du 5 avril 2006, *Loi organique relative à l'élection du Président de la République*, cons. 1.

¹¹ Décision n^o 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007, *Loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats*, cons. 1.

¹² Décisions n^{os} 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, cons. 2 ; 2007-559 DC du 6 décembre 2007, *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*, cons. 1.

¹³ Décision n^o 2009-576 DC du 3 mars 2009, *Loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France*, cons. 1. Dans sa première décision portant sur une loi organique prévoyant l'application de la procédure prévue par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le Conseil constitutionnel avait vérifié le respect « *des règles*

Il se dégage d'une série de décisions adoptées depuis lors qu'une loi organique dont les mêmes dispositions concernent les deux assemblées n'est pas pour autant une loi « *relative au Sénat* »¹⁴.

Lorsque seules certaines dispositions de la loi sont propres au Sénat, le Conseil constitutionnel vérifie qu'elles ont été adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

C'était le cas à l'occasion du contrôle de la loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs :

- du paragraphe II de l'article 1^{er}, qui abaisse l'âge d'éligibilité pour être sénateur de trente à vingt-quatre ans (alors que cet âge, pour les députés, est abaissé de vingt-trois à dix-huit ans par le paragraphe I du même article) ;
- de l'article 17 qui fixe les inéligibilités particulières applicables à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, différentes de celles posées à l'article 15 pour les députés représentant les Français de l'étranger.

Le Conseil constitutionnel s'est donc assuré que ces dispositions, qui modifiaient des règles propres au Sénat ou à ses membres, avaient été adoptées dans les mêmes termes par les deux chambres en application du quatrième alinéa de l'article 46¹⁵.

En ce qui concerne la question plus particulière des incompatibilités avec un mandat parlementaire, certaines décisions rendues depuis 2009 n'étaient pas déterminantes, car elles concernaient des dispositions relatives à une procédure de nomination sur avis conjoint des commissions permanentes compétentes des

de procédure prévues par son article 46 » (décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009, *Loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution*, cons. 1). Il s'agissait d'une loi organique qui mettait également en œuvre les dispositions de l'article 25 de la Constitution.

¹⁴ Décisions n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, cons. 1 ; n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 1 ; n° 2010-608 DC du 24 juin 2010, *Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental*, cons. 1 ; n° 2010-609 DC du 12 juillet 2010, *Loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*, cons. 1 ; n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, cons. 1 ; n° 2012-663 DC du 27 décembre 2012, *Loi organique relative à la nomination du directeur général de la société anonyme BPI-Groupe*, cons. 1 ; n° 2013-668 DC du 16 mai 2013, *Loi organique relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux*, cons. 1 ; n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*, cons. 1 ; n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, *Loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public*, cons. 6 ; 2013-681 DC du 5 décembre 2013, *Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution*, cons. 1.

¹⁵ Décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, *Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs*, cons. 1.

deux assemblées¹⁶ ou sur les règles procédurales applicables à la discussion de textes dans les deux assemblées¹⁷.

En revanche, dans sa décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, le Conseil a jugé que n'étaient pas relatives au Sénat des dispositions organiques prévoyant les mêmes inéligibilités pour l'élection des députés et pour celle des sénateurs. Dans sa décision n° 2013-668 DC du 16 mai 2013, le Conseil a jugé que des dispositions organiques abaissant de 3 500 à 1 000 habitants le seuil de population de la commune à partir duquel le mandat de maire est comptabilisé pour les règles de cumul avec un mandat de parlementaire n'étaient pas relatives au Sénat. Enfin, dans sa décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, le Conseil a jugé que n'étaient pas relatives au Sénat des dispositions organiques relatives aux conséquences de l'absence de dépôt ou de dépôt de déclarations de situation patrimoniale et de déclaration d'intérêts et d'activités incomplètes applicables tant aux députés qu'aux sénateurs (par le jeu de renvoi de l'article L.O. 296 du code électoral) ainsi que des dispositions organiques modifiant les incompatibilités entre l'exercice de certaines fonctions professionnelles et celui du mandat de député ou de sénateur (par le jeu de renvoi de l'article L.O. 297 du code électoral).

Dans sa décision n° 2014-689 DC commentée, faisant application de cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions des articles 1^{er} à 6 de la loi organique, rendues applicables aux sénateurs par le jeu de l'article L.O. 297 du code électoral prévoyant l'application des incompatibilités applicables aux députés, sont strictement identiques pour l'ensemble des parlementaires. Qui plus est, cette identité est maintenue : elle était déjà présente dans l'état du droit antérieur à la loi en cause et le législateur organique n'a pas souhaité que la modification des règles d'incompatibilités diffère pour les membres des deux assemblées du Parlement. Dès lors, ces dispositions ne pouvaient être qualifiées de « *relatives au Sénat* » et pouvaient être adoptées en lecture définitive par l'Assemblée nationale dans une rédaction différente de celle adoptée en nouvelle lecture par le Sénat.

Dans une formulation permettant de résumer le sens qu'il convient de donner à la notion de « *lois organiques relatives au Sénat* », le Conseil constitutionnel a considéré que répondent à cette notion les dispositions qui modifient ou instaurent des règles relatives au Sénat ou à ses membres différentes de celles relatives à l'Assemblée nationale ou à ses membres (cons 5).

C'est donc bien l'interprétation donnée par M. Jacques Larché dès mars 1972 à ce quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution qui est ainsi confirmée : « *Toute loi " concernant le Sénat " nous paraît donc devoir être soumise à*

¹⁶ Décisions n°s 2009-576 DC, 2010-609 DC, 2012-663 DC, 2013-677 DC précitées.

¹⁷ Décisions n°s 2009-579 DC, 2012-658 DC, 2013-681 DC précitées.

l'interrogation suivante : le projet modifie-t-il la situation actuelle d'une assemblée par rapport à l'autre, établit-elle des prérogatives ou une organisation particulière pour l'une ou l'autre des deux assemblées : alors elle doit être considérée comme " relative au Sénat ". Au contraire, la loi modifie-t-elle de la même façon les pouvoirs de chacune des deux chambres de telles sorte que l'équilibre établi entre elles par la Constitution ne s'en trouve pas modifié... alors la loi n'est pas relative au Sénat, mais relative au parlement. Le Sénat ne dispose pas en la matière d'une prérogative particulière »¹⁸.

Les dispositions de l'article 8 posaient la même question d'une manière légèrement différente. En effet, ces dispositions, relatives aux conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des sièges de parlementaires devenus vacants (par appel au suppléant ou au suivant de liste ou par l'organisation d'élections partielles) modifiaient des articles différents applicables respectivement aux députés et aux sénateurs et devaient prendre en compte le fait que certains sénateurs sont élus au scrutin proportionnel alors que tous les députés sont élus au scrutin majoritaire.

Le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions de l'article L.O. 322 du code électoral qui étaient modifiées par le paragraphe IV de l'article 8, « *s'agissant des sénateurs élus à la représentation proportionnelle, se distinguent de celles relatives aux conditions dans lesquelles il est procédé à des élections partielles pour le remplacement des sièges vacants de députés* » (cons. 4) et sont donc des dispositions relatives au Sénat. Ayant été adoptées par le Sénat en nouvelle lecture dans une rédaction différente de celle adoptée par l'Assemblée nationale en lecture définitive, ces dispositions ne pouvaient être considérées comme ayant été votées dans les mêmes termes par les deux assemblées, en dépit du fait qu'en première lecture, le Sénat avait adopté ce paragraphe de l'article 8 sans modification par rapport au texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Il en résultait par conséquent une adoption selon une procédure contraire à la Constitution. Le Conseil constitutionnel a donc censuré le paragraphe IV de l'article 8 en raison de l'absence de respect des exigences du quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution¹⁹.

¹⁸ M. Jacques Larché, « Le Conseil constitutionnel organe du pouvoir d'État », *AJDA*, mars 1972, p. 136.

¹⁹ En conséquence, la rédaction de l'article L.O. 322 du code électoral demeure inchangée. Pour autant, la nouvelle rédaction de l'article L.O. 319 du même code par le paragraphe III de l'article 8 de la loi organique est compatible avec cette absence de modification : « *les cas de vacance autres que ceux visés à l'article L.O. 319* » font référence aux cas de vacance n'appelant pas le remplacement du sénateur élu au scrutin majoritaire par la personne élue en même temps que lui à cet effet.

II – Les nouvelles règles d’incompatibilité applicables aux membres du Parlement et aux représentants au Parlement européen

A. – Les dispositions soumises à l’examen du Conseil constitutionnel

1. – Le cumul du mandat parlementaire avec d’autres mandats électoraux

Les règles applicables au cumul du mandat de parlementaire et d’autres mandats électoraux ou fonctions électives résultent principalement de deux lois organiques.

La loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires a créé un article L.O. 141 du code électoral, qui prévoyait l’incompatibilité entre le mandat de député et l’exercice de plus d’un mandat ou fonction parmi les mandats de représentant au Parlement européen, de conseiller régional, de conseiller général et de conseiller de Paris et les fonctions de maire d’une commune de plus de 20 000 habitants autre que Paris ou d’adjoint au maire d’une commune de plus de 100 000 habitants autre que Paris.

La loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux a modifié l’article L.O. 141. Elle a étendu le champ des incompatibilités entre certains mandats locaux et le mandat parlementaire. Elle a étendu la limitation du cumul aux conseillers municipaux des communes d’au moins 3 500 habitants – au lieu, auparavant, des maires des communes de plus de 20 000 habitants et des adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants.

Ainsi, selon l’article L.O. 141 du code électoral en vigueur jusqu’aux élections municipales de 2014, un député ou un sénateur ne peut conserver qu’un seul des mandats suivants : conseiller régional ; conseiller à l’assemblée de Corse ; conseiller général ; conseiller de Paris ; conseiller municipal d’une commune d’au moins 3 500 habitants.

À compter des élections municipales de 2014, le seuil de 3 500 habitants est abaissé à 1 000 habitants, en application de l’article 1^{er} de la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l’élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux.

Par ailleurs les articles L. 2122-4, L. 3122-3 et L. 4133-3 du CGCT prohibent le cumul entre la fonction de maire, de président de conseil général et de président de conseil régional.

Cet état du droit conduit à ce qu’à l’heure actuelle, 338 députés et 211 sénateurs exercent au moins une fonction exécutive locale. Par ailleurs, près du tiers des membres de chaque assemblée – 185 députés et 106 sénateurs – sont présidents

ou vice-présidents d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

À la suite des propositions de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par M. Lionel Jospin, la loi organique entend mettre un terme à cette situation tout à la fois pour favoriser un renouvellement des élus tant au plan national qu'au plan local et pour modifier les conditions d'exercice tant du mandat parlementaire que de fonctions locales²⁰.

L'article 1^{er} de la loi organique instaure de nouvelles incompatibilités entre le mandat parlementaire et l'exercice des fonctions de maire, de président et de vice président de conseil général ou de conseil régional. L'incompatibilité avec la fonction de maire vaut quelle que soit la population de la commune et s'étend, de surcroît, aux maires d'arrondissement et aux maires délégués. L'interdiction du cumul s'applique aux adjoints au maire et aux vice-présidents de conseil général et régional mais aussi à la présidence et à la vice-présidence d'un EPCI, que cet établissement soit ou non à fiscalité propre, ainsi qu'aux mêmes fonctions pour un syndicat mixte. Le nouveau régime s'applique enfin aux fonctions de président et vice-président de l'assemblée délibérante des collectivités à statut particulier ainsi que des collectivités ultra-marines et de la Nouvelle-Calédonie et à des fonctions exécutives au sein de ces collectivités. On peut relever que des fonctions qui ne sont pas à proprement parler des fonctions exécutives figurent au nombre de ces nouvelles incompatibilités, notamment les fonctions de président ou de membre du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger ainsi que de vice-président de conseil consulaire. De même, certaines fonctions exécutives mais non électives figurent au nombre de ces nouvelles incompatibilités : les fonctions de membre du gouvernement de la Polynésie française.

Les articles 3 à 5 de la loi organique portent sur des incompatibilités avec des fonctions non électives : le mandat de député devient incompatible avec les fonctions de directeur d'une société d'économie mixte (modification de l'article L.O. 146 par l'article 3 de la loi organique) et les fonctions de président et de vice président du conseil d'administration d'un établissement public local, du Centre national de la fonction publique territoriale ou d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale, du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale, d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement et, enfin, d'un organisme d'habitations à loyer modéré (nouvel article L.O. 147-1 du code électoral inséré par l'article 4).

²⁰ M. Christophe Borgel, *Rapport sur le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et sur le projet de loi interdisant le cumul de fonctions locales avec le mandat de représentant au Parlement européen*, Assemblée nationale, XIV^e législature, 26 juin 2013, n^{os} 1173 et 1174, p. 23 et 24.

En outre l'article 5 abroge l'article L.O. 148 du code électoral qui autorise les députés membres d'un conseil régional, d'un conseil général ou d'un conseil municipal à être désignés dans certaines conditions par ces conseils pour représenter la collectivité territoriale intéressée dans des organismes d'intérêt régional ou local, et, d'autre part, autorise les députés, même lorsqu'ils ne sont pas membres du conseil d'une de ces collectivités territoriales, à exercer les fonctions de président du conseil d'administration, d'administrateur délégué ou de membre du conseil d'administration des sociétés d'économie mixte d'équipement régional ou local, ou des sociétés ayant un objet exclusivement social lorsque ces fonctions ne sont pas rémunérées.

2. – Le régime des incompatibilités applicable aux représentants au Parlement européen

Ce régime est défini par les articles 6 et suivants de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, qui fixent les incompatibilités avec ce mandat en renvoyant, pour certaines d'entre elles, aux dispositions organiques du code électoral applicables aux incompatibilités avec le mandat de député ou de sénateur. En particulier, l'article 6-3 de cette loi reprend une règle comparable à celle prévue par l'article L.O. 141 du code électoral en fixant un principe d'incompatibilité du mandat de représentant au Parlement européen avec plus d'un mandat d'élu d'une collectivité territoriale (pour une commune, à la condition que sa population atteigne le seuil à partir duquel l'élection est organisée au scrutin de liste à deux tours).

L'article 1^{er} de la loi ordinaire donne une nouvelle rédaction de l'article 6-3. Son paragraphe I reprend les dispositions antérieures de l'article 6-3 tout en les modifiant sur les modalités de règlement des cas d'incompatibilités (*cf. infra* III du commentaire). Le paragraphe II crée notamment de nouvelles incompatibilités en rendant applicables aux représentants au Parlement européen les articles L.O. 141-1 et L.O. 147-1 du code électoral créés par les articles 1^{er} et 4 de la loi organique. Le Conseil constitutionnel relève à ce sujet, dans sa décision n° 2014-688 DC, que la loi organique avait été définitivement adoptée à la date de l'adoption définitive de la loi ordinaire²¹.

B. – Le contrôle des incompatibilités entre mandats électoraux

Le Conseil constitutionnel opère en matière d'incompatibilités entre mandats électoraux un contrôle restreint, comme le montre la décision n° 2000-427 DC du 30 mars 2000 :

²¹ Pour d'autres exemples récents d'imbrication des dispositions d'une loi organique et d'une loi ordinaire, voir les décisions n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013 précitée, cons. 17 ; 2013-668 DC du 16 mai 2013 précitée, cons. 4.

« Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de renforcer les incompatibilités entre le mandat parlementaire et les autres mandats électoraux, ainsi que de prévoir les mesures d'adaptation que justifie l'organisation particulière des territoires et collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer ; qu'en particulier, son article 3 insère dans le code électoral un article L.O. 141 ainsi rédigé : "Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants." ; qu'il était loisible à la loi organique de ne faire figurer, dans le dispositif de limitation de cumul du mandat de parlementaire et de mandats électoraux locaux, le mandat de conseiller municipal qu'à partir d'un certain seuil de population, à condition que le seuil retenu ne soit pas arbitraire ; que cette condition est remplie en l'espèce, dès lors que le seuil de 3 500 habitants détermine, en vertu de l'article L. 252 du code électoral, un changement de mode de scrutin pour l'élection des membres des conseils municipaux ;

« Considérant que la loi organique, adoptée dans le respect des dispositions des articles 25, 74 et 77 de la Constitution et conformément aux règles de procédure fixées par l'article 46 de celle-ci, n'est contraire à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle »²²

De même, dans la décision n° 2013-668 DC du 16 mai 2013, le Conseil constitutionnel a jugé :

« Considérant que l'article 1^{er} de la loi organique modifie l'article L.O. 141 du code électoral ; qu'il inclut, pour toutes les communes soumises au mode de scrutin prévu au chapitre III du titre IV du livre premier du code électoral, le mandat de conseiller municipal parmi les mandats dont l'exercice n'est compatible avec le mandat de député que dans la limite d'un seul ; que l'article 24 de la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, adoptée par le Parlement le 17 avril 2013, étend à toutes les communes de 1 000 habitants et plus le mode de scrutin prévu au chapitre III du titre IV du livre premier du code électoral, actuellement applicable aux communes de 3 500 habitants et plus ; qu'il est loisible à la loi organique de ne faire figurer, dans le dispositif de limitation de cumul du mandat de parlementaire et de mandats électoraux locaux, le mandat de conseiller municipal qu'à partir d'un certain seuil de population, à condition que le seuil retenu ne soit pas arbitraire ; que cette condition est remplie en l'espèce dès lors que le seuil de 1 000 habitants détermine, en vertu de la nouvelle rédaction

²² Décision n° 2000-427 DC du 30 mars 2000 précitée, cons. 1 et 2.

de l'article L. 252 du code électoral, un changement de mode de scrutin pour l'élection des membres des conseils municipaux »²³.

Ces précédents étaient transposables à l'article 1^{er} de la loi organique. Le Conseil a toutefois procédé à une réserve d'interprétation relative aux fonctions exercées au sein de l'Assemblée de Corse incompatibles avec le mandat parlementaire et a apporté une précision relative à l'articulation entre la loi ordinaire et la loi organique.

– D'une part, la liste des incompatibilités fait apparaître une particularité relative à l'Assemblée de Corse : les vice-présidents n'y figurent pas. Le rapporteur a l'Assemblée nationale expliquait ainsi cette singularité : *« il n'existe pas de fonction de vice-président de l'assemblée de Corse. Seules existent celles de vice-président de la commission permanente qui, comme pour les départements et les régions, ne sont pas incluses dans le champ de l'incompatibilité »²⁴.*

L'article L. 4422-9 du code général des collectivités territoriales dispose : *« Aussitôt après l'élection du président et sous sa présidence, l'Assemblée procède à l'élection des membres de la commission permanente sous la même condition de quorum que celle prévue à l'article L. 4422-8.*

« La commission permanente est présidée par le président de l'Assemblée qui en est membre de droit. Elle comprend en outre dix conseillers à l'Assemblée dont deux vice-présidents. (...)

« Après la répartition des sièges, l'Assemblée procède à l'élection des vice-présidents parmi les membres de la commission permanente, selon les règles prévues au cinquième alinéa de l'article L. 4133-5 ».

Il n'en va pas différemment pour le conseil général ou le conseil régional. L'article L. 3122-4 dispose : *« Le conseil général élit les membres de la commission permanente. – La commission permanente est composée du président du conseil général, de quatre à quinze vice-présidents, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30 % de l'effectif du conseil, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres ».* L'article L. 3122-5 dispose : *« Aussitôt après l'élection du président, et sous sa présidence, le conseil général fixe le nombre des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente ».* Les articles L. 4133-4 et L. 4133-5 prévoient les mêmes règles pour le conseil régional.

²³ Décision n° 2013-668 DC du 16 mai 2013 précitée, cons. 3.

²⁴ M. Christophe Borgel, Rapport n°s 1173 et 1174 précité, p. 91.

Ainsi le président de la commission permanente est le président du conseil général ou du conseil régional et les vice-présidents de cette commission sont les vice-présidents de l'assemblée.

S'agissant des collectivités de l'article 74 de la Constitution, l'article L.O. 6353-2 dispose : « *Les membres du conseil exécutif exercent les attributions dévolues aux vice-présidents et membres des commissions permanentes du conseil général et du conseil régional par les lois et règlements en vigueur* ».

Le législateur a ainsi entendu que, sur l'ensemble du territoire national, que les collectivités territoriales soient ou non dotées d'un organe exécutif distinct de l'assemblée délibérante, les fonctions de vice-président de l'assemblée délibérante soient incompatibles avec le mandat parlementaire.

Le Conseil constitutionnel a estimé que le principe d'égalité devant la loi serait méconnu si les dispositions de l'article 1^{er} étaient interprétées comme n'incluant pas une telle incompatibilité à l'égard des fonctions de vice-président élu par l'Assemblée de Corse. Il a formulé une réserve d'interprétation en ce sens conditionnant la conformité à la Constitution du 6^o de l'article L.O. 141-1 du code électoral (cons. 11).

– D'autre part, le Conseil a examiné plus particulièrement les dispositions du 12^o de l'article L.O. 141-1 qui prévoient une incompatibilité du mandat parlementaire avec « *l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi* ». Le renvoi de la loi organique à la loi ordinaire opère une « cristallisation » : ce renvoi porte sur la loi telle qu'elle est adoptée à la date où la loi organique est elle-même adoptée (à défaut, en effet, le législateur ordinaire aurait le pouvoir d'étendre le champ d'application ou la portée de la loi organique). Le Conseil a donc précisé que le législateur organique a rendu incompatible le mandat de député ou de sénateur avec les fonctions de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute collectivité territoriale créée par une loi définitivement adoptée à la date de l'adoption définitive de la présente loi organique (cons. 12). En pratique, seule la métropole de Lyon est visée par le 12^o de l'article L.O. 141-1 du code électoral²⁵.

Pour le surplus, le Conseil constitutionnel a confirmé le caractère restreint du contrôle exercé en matière d'incompatibilités entre mandats électoraux. Il a jugé que, dès lors qu'il avait précisément défini la liste des mandats dont le cumul est interdit et qu'il avait estimé que le cumul de tels mandats ou fonctions, en particulier le cumul du mandat parlementaire avec des fonctions exécutives locales, ne permettait pas à leur titulaire de les exercer de façon satisfaisante, « *il*

²⁵ En effet, si la création de cette métropole doit intervenir au 1^{er} janvier 2015, en application du paragraphe I de l'article 36 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2013 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la loi prévoyant cette création a été définitivement adoptée le 19 décembre 2013.

lui était loisible de renforcer les incompatibilités entre fonctions électives » (cons. 13).

S'agissant de l'incompatibilité du mandat de représentant au Parlement européen avec les fonctions électives énumérées à l'article L.O. 141-1, le Conseil constitutionnel a retenu, en ce qui concerne les fonctions électives au sein de l'Assemblée de Corse, le même raisonnement que celui relatif à la loi organique, et a donc formulé une réserve d'interprétation identique : *« les dispositions de l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 (...), 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 »* (cons. 8 de la décision n° 2014-688 DC).

C. – Le contrôle des autres incompatibilités

Le contrôle opéré par le Conseil en matière d'incompatibilités professionnelles ou avec des fonctions publiques non électives est différent de celui opéré en matière d'incompatibilités entre des mandats politiques. Le contrôle du Conseil est plus approfondi en ce qui concerne une incompatibilité de mandats électoraux ou fonctions électives avec certaines activités. En effet, une telle incompatibilité affecte plus largement l'égalité d'admissibilité aux emplois publics proclamée par l'article 6 de la Déclaration de 1789. Le contrôle consiste à s'assurer de la réalité du risque que l'interférence possible entre l'activité professionnelle et le mandat électoral ou la fonction élective fait peser sur la *« liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu »*²⁶.

Dans sa décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a une nouvelle fois fait application de cette jurisprudence lors de l'examen de la loi organique relative à la transparence de la vie publique. Il a repris le considérant qui figurait déjà dans sa décision du 30 mars 2000, rendue à propos de la loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice :

« Considérant 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

²⁶ Décisions n°s 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. 7 et 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. 15.

l'électeur, l'indépendance de l'élu ou l'indépendance des juridictions contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts »²⁷.

Dans cette décision du 9 octobre 2013, le Conseil a jugé plusieurs dispositions conformes à la Constitution et notamment la modification de l'article L.O. 146 relatif à l'incompatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général délégué ou gérant exercées dans des sociétés ou entreprises travaillant essentiellement pour des personnes publiques. Les modifications apportées par le législateur organique avaient pour objet de « rendre plus rigoureux le régime d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et l'exercice d'une fonction de direction au sein d'une entreprise ou d'un organisme travaillant de façon substantielle pour une personne publique »²⁸. Ainsi le mandat parlementaire est-il désormais incompatible avec l'une des fonctions énoncées plus haut exercées dans des sociétés ayant « principalement » et non plus « exclusivement » un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne. Dans le même esprit, le mandat parlementaire est désormais incompatible avec une fonction de direction exercée dans des sociétés ou entreprises dont l'activité consiste²⁹ dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services « destinés spécifiquement à ou devant faire l'objet d'une autorisation discrétionnaire de la part », et non plus « pour le compte ou sous le contrôle »³⁰ de l'État, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale ou d'un État étranger.

En revanche, dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a jugé :

« Considérant que le paragraphe V de l'article 2 de la loi organique modifie l'article L.O. 146-1 du code électoral ;

« Considérant qu'aux termes de la première phrase du paragraphe I de l'article L.O. 146-1 : « Il est interdit à tout député d'exercer une activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat » ; qu'en vertu de la seconde phrase du paragraphe I « cette interdiction n'est pas applicable aux travaux scientifiques, littéraires ou artistiques » ; que, sous réserve de cette exception, l'interdiction pour un parlementaire d'exercer une activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat s'applique à toute activité professionnelle quelle que soit sa nature ;

²⁷ Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013 précitée, cons. 43.

²⁸ *Ibid.*, cons. 49.

²⁹ Le terme « principalement » a été supprimé par le 3° du paragraphe IV de l'article 2 de la loi organique n°2013-96 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

³⁰ *Ibid.*

« Considérant qu'aux termes du paragraphe II de l'article L.O. 146-1 du même code : « Il est interdit à tout député d'exercer une fonction de conseil, sauf dans le cadre d'une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et qu'il exerçait avant le début de son mandat » ; que cette disposition a pour objet d'interdire à un parlementaire de continuer à exercer une fonction de conseil, quelle qu'en soit la nature, lorsqu'il ne l'exerçait pas avant le début de son mandat dans le cadre d'une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé ;

« Considérant que le législateur a institué des interdictions qui, par leur portée, excèdent 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 ; que le paragraphe V de l'article 2 de la loi organique déférée et, par voie de conséquence le paragraphe XI du même article 2 relatif à l'entrée en vigueur des dispositions de ce paragraphe V doivent être déclarés contraires à la Constitution »³¹.

Dans les décisions du 13 février 2014 commentées, les articles 3 à 5 de la loi organique, de même que l'article 1^{er} de la loi ordinaire renvoyant à ces dispositions de la loi organique, ne pouvaient subir le même reproche de constitutionnalité. Ils visent des fonctions ponctuelles à la tête de sociétés d'économie mixte nationale et locale, d'établissements publics ou d'organismes d'habitation à loyer modéré : ces interdictions n'excèdent pas manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu et prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts. Le Conseil constitutionnel les a déclarés conformes à la Constitution.

III. – La résolution des incompatibilités

Jusqu'à la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs, le choix du mandat à conserver pour un élu local devenant parlementaire ou pour un parlementaire devenant élu local était laissé à l'appréciation de l'élu. Au-delà de modifications ponctuelles, la loi organique du 14 avril 2011 a posé la règle selon laquelle, en l'absence de choix dans ce délai, c'est le mandat local le plus ancien qui prend fin.

Dans le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le Gouvernement conservait cette orientation : le député ou le sénateur se trouvant dans un cas d'incompatibilité disposait de trente jours pour le faire cesser en démissionnant du mandat ou de la fonction de son choix.

³¹ Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013 précitée, cons. 50 à 53.

À défaut d'option, le mandat ou la fonction locale acquis à la date la plus ancienne prenait fin de plein droit.

L'Assemblée nationale a souhaité mettre un terme au principe selon lequel le parlementaire en situation de cumul pourrait librement choisir le mandat ou la fonction qu'il entend conserver. Désormais, le parlementaire devra démissionner de son mandat parlementaire ou de la fonction élective qu'il détenait avant l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité. Comme le soulignait le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Christophe Borgel : « *Il ne serait ainsi pas possible de briguer un mandat parlementaire ou une fonction exécutive locale sans, en cas de victoire, l'exercer effectivement – ce qui est de nature à éviter la pratique, peu respectueuse des électeurs, de la "locomotive électorale" »*³². En conséquence, si le parlementaire élu pour un mandat ayant pour effet de le placer en situation d'incompatibilité décidait de démissionner du nouveau mandat, cette démission ne ferait pas disparaître le motif d'incompatibilité et, à l'expiration du délai de trente jours, il serait quand même déchu de son mandat le plus ancien bien qu'il ne soit plus, à cette date, en situation d'incompatibilité.

La modification de l'article L.O. 151 du code électoral par l'article 6 de la loi organique prévoit, de même, pour la résolution des incompatibilités entre un mandat parlementaire et plus d'un mandat local (non exécutif), que le parlementaire dispose d'un délai d'un mois pour choisir celui des mandats acquis antérieurement (mandat local ou mandat parlementaire qu'il abandonne), faute de quoi le mandat le plus ancien est perdu (ce mandat pouvant être le mandat parlementaire).

Il est également prévu l'hypothèse (rare en pratique) dans laquelle deux élections ont été acquises le même jour : le mandat ou la fonction acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants doit alors cesser. En pratique, ces dispositions relatives aux règles de résolution du cumul de mandats, présentées comme de simple coordination et de simple cohérence avec celles relatives au cumul du mandat parlementaire avec des fonctions électives, ne devraient pas être sans incidence sur les choix électoraux des parlementaires : un parlementaire détenant un mandat local qui souhaiterait briguer un autre mandat dans une collectivité territoriale afin de devenir le président de l'exécutif de cette collectivité sera susceptible de perdre son autre mandat local non seulement si sa tentative électorale se solde par un succès (il devient effectivement président de l'exécutif) mais également si elle se solde par un demi-échec (il est uniquement élu membre de l'organe délibérant de la collectivité).

³² M. Christophe Borgel, Rapport n^{os} 1173 et 1174 précité, p. 39.

De la même manière, à l'article 1^{er} de la loi déferée, les mêmes nouvelles règles de résolution des incompatibilités entre un mandat de représentant au Parlement européen et d'autres mandats ou fonctions sont prévues aux deuxième et troisième alinéas tant du paragraphe I que du paragraphe II de l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977.

Les députés qui contestaient la loi ordinaire faisaient valoir que de telles règles prévoyant une démission ou une cessation de plein droit s'appliquant obligatoirement au mandat ou à la fonction détenue antérieurement, instituaient une perte du mandat « assimilable aux sanctions automatiques » et qu'il en résultait une atteinte aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789. Ils considéraient également que « l'effet mécanique » de ces nouvelles dispositions portait 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.

Le Conseil constitutionnel considère que les exigences constitutionnelles qui résultent de l'article 8 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* », ne s'appliquent qu'aux peines et sanctions ayant le caractère de punition.

Dans sa décision n° 2014-688 DC commentée, le Conseil constitutionnel a considéré « *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* » (cons. 12). Il a donc jugé le premier grief des requérants inopérant.

En second lieu, le Conseil a considéré que le législateur « *pouvait 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* ». En soi, ces dispositions n'emportent aucune conséquence sur la possibilité de se présenter à une élection ou d'obtenir les suffrages des électeurs. Le Conseil constitutionnel ne pouvait donc que constater 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* » (cons. 13). Enfin, l'ensemble des personnes se trouvant dans la même situation de cumul de mandats (sous réserve des cas particuliers concernant les mandats exercés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie) se voient appliquer les mêmes règles : le principe d'égalité devant la loi n'est donc pas non plus méconnu.

Les dispositions contestées de la loi ordinaire, de même que les dispositions équivalentes figurant à l'article 6 de la loi organique, ont donc été déclarées conformes à la Constitution.

IV – L'application des dispositions de la loi organique et de la loi ordinaire dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie

L'article 11 de la loi organique dispose : « *La présente loi organique est applicable sur l'ensemble du territoire de la République* ». De la même manière, l'article 4 de la loi ordinaire dispose : « *La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République* ». Par ces deux articles, le législateur a entendu étendre aux mandats et fonctions exercés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie les dispositions introduites par ces deux lois.

Toutefois, cette transposition, en apparence simple, se heurtait à deux types de difficultés : pour les résolutions des incompatibilités avec l'exercice d'un mandat parlementaire pour les élus de ces collectivités ; pour l'introduction de nouvelles règles d'incompatibilité entre le mandat de représentant au Parlement européen et des mandats exercés dans les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie.

A. – La résolution des incompatibilités avec l'exercice d'un mandat parlementaire pour les titulaires de certains mandats ou fonctions dans les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie (l'article 11 de la loi organique)

En ce qui concerne les dispositions de la loi organique, alors même que le législateur organique rend applicable dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie l'ensemble des nouvelles dispositions de la loi organique, il ne procède à aucune modification des dispositions organiques spécifiques qui régissent aujourd'hui les incompatibilités avec des mandats électoraux ou des fonctions électives dans ces collectivités. Cela ne pose en soi aucune difficulté pour celles de ces dispositions créant de nouveaux cas d'incompatibilités, susceptibles de s'ajouter aux cas jusqu'alors envisagés par les dispositions organiques relatives à ces collectivités.

En revanche, en matière de règles relatives à la résolution des incompatibilités, les règles prévues par l'article L.O. 151 du code électoral dans sa nouvelle rédaction résultant de l'article 6 de la loi organique diffèrent de celles prévues respectivement :

– aux articles L.O. 493, L.O. 495, L.O. 520, L.O. 522, L.O. 548 et L.O. 550 du code électoral pour le mandat de conseiller territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin ou de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

– aux articles 111 et 112 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 pour le mandat de membre de l'assemblée de la Polynésie française et à l'article 75 de la même loi organique pour les fonctions de président ou de membre du gouvernement de la Polynésie française ;

– aux articles 196 et 197 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 pour le mandat de membre ou de président d'une assemblée de province ou du congrès de la Nouvelle-Calédonie et à l'article 112 de la même loi organique pour les fonctions de président ou de membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil constitutionnel a pris en considération :

– le fait que le dernier alinéa du nouvel article L.O. 141-1 du code électoral, tel qu'il résulte de l'article 1^{er} de la loi organique, précise expressément qu'il est « *mis fin, dans les conditions prévues au II de l'article L.O. 151, à une incompatibilité mentionnée au présent article* » ;

– le fait que seule la nouvelle rédaction de l'article L.O. 151 du code électoral, telle qu'elle résulte de l'article 6 de la loi organique, comporte un paragraphe II et des règles de résolution des incompatibilités imposant l'abandon du mandat ou de la fonction acquis le plus anciennement ;

– le fait que l'article 11 de la loi organique prévoit une application des dispositions de cette loi, et donc notamment de ses articles 1^{er} et 6, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil a donc considéré qu'en l'espèce, les dispositions nouvelles introduites par la loi organique étaient, pour les collectivités d'outre-mer, des dispositions dérogeant aux dispositions organiques spéciales préexistantes pour les incompatibilités avec des mandats ou fonctions dans ces collectivités, faisant ainsi application de la règle *lex posterior derogat priori*.

En conséquence, le Conseil a déduit de la combinaison des dispositions des articles 1^{er}, 6 et 11 de la loi organique que, pour les incompatibilités avec les fonctions énumérées aux 8°, 9° et 11° de l'article L.O. 141-1 du code électoral, les nouvelles règles de résolution des incompatibilités sont applicables (cons. 39).

Pour les fonctions prévues au 10° de ce même article, cette précision n'était pas nécessaire, aucune règle organique particulière n'étant aujourd'hui en vigueur pour les incompatibilités entre le mandat de parlementaire et des fonctions exercées dans la collectivité des îles Wallis et Futuna³³.

Dans le même temps, le Conseil constitutionnel a relevé que, pour les incompatibilités relatives à un mandat de membre de l'assemblée délibérante de la collectivité de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin ou de Saint-Pierre-et-Miquelon, de représentant à l'assemblée de la Polynésie française ou de membre d'une assemblée de province ou du congrès de la Nouvelle-Calédonie, lorsque la personne exerçant ce mandat n'est pas président ou vice-président de l'assemblée délibérante concernée, ni l'article 11 de la loi organique ni aucune autre disposition de la loi organique n'a pour objet ou pour effet de déroger aux dispositions organiques particulières applicables au régime de résolution des incompatibilités. Toutefois, les dispositions organiques relatives à ces collectivités renvoient aux règles prévues par les « *deuxième et troisième alinéas de l'article L.O. 151 du code électoral* » pour déterminer le mandat dont la personne est privée en l'absence de choix de sa part dans un délai de trente jours. Dans cette hypothèse, ce sont ces alinéas de l'article L.O. 151 du code électoral dans leur nouvelle rédaction qui seront alors applicables³⁴ : perte du mandat le plus ancien (et non plus du mandat *local* le plus ancien).

Par exemple, le député qui serait également membre d'un conseil municipal et serait élu représentant à l'assemblée de la Polynésie française pourra toujours bénéficier d'une période de trente jours pendant laquelle il pourra choisir lequel de ces trois mandats il cessera d'exercer, sans être contraint d'abandonner son mandat de conseiller municipal ou de député. En revanche, à l'issue de ce délai, à défaut de choix de sa part, il perdra son mandat le plus ancien.

Le fait qu'en conséquence, des différences mineures subsistent entre le régime des incompatibilités des titulaires de mandats électifs en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités d'outre-mer et les titulaires de mandats électifs dans les autres collectivités ne pose pas en soi de problème de constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel a donc pu déclarer l'article 11 de la loi organique conforme à la Constitution.

B. – Les nouvelles règles d'incompatibilité entre le mandat de représentant au Parlement européen et des mandats ou fonctions exercés dans les

³³ L'article L.O. 394-1 du code électoral prévoit une application de l'ensemble des dispositions ayant valeur de loi organique du titre II du livre I^{er} du code électoral à l'élection des députés dans les îles Wallis-et-Futuna.

³⁴ En soi, le fait que la nouvelle rédaction de l'article L.O. 151 du code électoral introduise des subdivisions sous forme de paragraphes ne fait pas obstacle à ce que les deuxième et troisième alinéas auxquels il est fait référence soient désormais les deuxième et troisième alinéas du paragraphe I de l'article L.O. 151.

collectivités d’outre-mer et la Nouvelle-Calédonie (l’article 4 de la loi ordinaire)

En l’état du droit antérieur à la loi déferée, des dispositions législatives organiques prévoient le régime des incompatibilités entre le mandat de représentant au Parlement européen et un mandat de membre d’une assemblée délibérante d’une collectivité d’outre-mer ou de la Nouvelle-Calédonie ainsi qu’entre le mandat de représentant au Parlement européen et les fonctions de président ou de membre du gouvernement de la Polynésie française ou de la Nouvelle-Calédonie.

Ces dispositions organiques, contrôlées par le Conseil constitutionnel, relèvent bien de la compétence du législateur organique, en vertu des exigences de l’article 74 de la Constitution, qui confie à une loi organique le soin de fixer « *les règles d’organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité (d’outre-mer) et le régime électoral de son assemblée délibérante* » ainsi que de celles de son article 77, qui confie à une loi organique le soin de déterminer « *les règles relatives...au régime électoral* » applicables aux institutions de la Nouvelle-Calédonie. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l’occasion de juger que les règles d’incompatibilité applicables aux membres des assemblées de ces collectivités d’outre-mer et de Nouvelle-Calédonie ou aux membres du gouvernement relèvent de la loi organique, et s’il admet que des dispositions de loi ordinaire puissent évoquer de telles incompatibilités, c’est « *à condition de se borner à rappeler ou à appliquer des règles fixées par une loi organique* »³⁵.

Dès lors, la modification de ces incompatibilités relève de la compétence du législateur organique et le législateur ordinaire ne pouvait prévoir de nouvelles incompatibilités s’ajoutant à celles prévues par le législateur organique.

En conséquence, dans la nouvelle rédaction de l’article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 résultant de l’article 1^{er} de la loi déferée, le renvoi aux incompatibilités avec les fonctions mentionnées à l’article L.O. 141-1 du code électoral ne pouvait valoir pour celles de ces fonctions exercées dans les institutions d’une collectivité d’outre-mer ou de la Nouvelle-Calédonie³⁶.

³⁵ Décision n° 2000-426 DC du 30 mars 2000 précitée, cons. 27.

³⁶ Dans certains cas, le fait que le texte particulier relatif aux incompatibilités pour les fonctions exercées dans la collectivité d’outre-mer renvoie aux incompatibilités applicables à des fonctions exercées dans une collectivité de droit commun (ainsi, pour la Nouvelle-Calédonie, le 2° du paragraphe II de l’article 196 de la loi organique du 19 mars 1999) ne saurait permettre de rendre applicables outre-mer les nouvelles incompatibilités introduites par la loi ordinaire pour ces fonctions exercées dans la collectivité de droit commun. Comme le Conseil constitutionnel l’avait jugé le 30 mars 2000, « *les assimilations ainsi prévues ne sauraient renvoyer à des dispositions de lois ordinaires postérieures* » (décision n° 2000-426 DC précitée, cons. 28).

Le Conseil constitutionnel a donc formulé une réserve d'interprétation relative aux articles 1^{er} et 4 de la loi déferée : 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 applicables à l'exercice des fonctions énumérées aux 8^o à 11^o de l'article L.O. 141-1 du code électoral les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déferée (cons. 17). Par exemple, un vice-président de l'assemblée délibérante d'une collectivité d'outre-mer pourra dans le même temps exercer un mandat de représentant au Parlement européen ; de même, un président d'une telle assemblée délibérante, quand bien même il sera en situation de cumul de mandats, pourra librement choisir le mandat auquel il renonce.

Pour autant, l'article 4 de la loi ordinaire, rendant applicable la loi sur l'ensemble du territoire de la République, ne sera pas sans effet sur les représentants au Parlement européen dans ces collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. En effet, y seront applicables³⁷ l'incompatibilité nouvelle instaurée avec les fonctions de maire et d'adjoint au maire (1^o de l'article L.O. 141-1) ou de président ou de vice président d'un établissement public de coopération intercommunale (2^o de l'article L.O. 141-1) ainsi que les incompatibilités avec les fonctions énumérées à l'article L.O. 147-1.

³⁷ Pour celles de ces collectivités dans lesquelles des communes ou des EPCI existent.