

N° 308

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986 -1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1987.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*tendant à modifier le second alinéa de l'article L.O. 145
du code électoral.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Etienne DAILLY, Pierre-Christian TAITTINGER, Jean CHÉRIOUX, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Pierre SCHIÉLÉ, Amédée BOUQUEREL, Jacques BIALSKI, Charles BONIFAY, Jean-François LE GRAND, Roland du LUART, Serge MATHIEU, Daniel MILLAUD, Josy MOINET, Dick UKEIWÉ, Robert VIZET,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Incompatibilités parlementaires. — *Députés - Entreprises nationales - Etablissements publics nationaux - Mandats locaux - Parlementaires - Sénateurs - Code électoral.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans le souci de préserver l'indépendance des parlementaires à l'égard du pouvoir exécutif, la loi organique n° 58-998 du 24 octobre 1958 a édicté une incompatibilité entre le mandat parlementaire et certaines fonctions exercées au sein des établissements publics nationaux et des entreprises nationales.

L'article L.O. 145, alinea premier, du code électoral dispose en effet :

« Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions de président et de membre de conseil d'administration ainsi que celles de directeur général et de directeur général adjoint exercées dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux ; il en est de même de toute fonction exercée de façon permanente en qualité de conseil auprès de ces entreprises ou établissements. »

Mais le second alinéa dudit article affranchit de cette incompatibilité les députés ou les sénateurs dès lors qu'ils sont « désignés en cette qualité comme membres de conseils d'administration, d'entreprises nationales ou d'établissements publics nationaux en vertu des textes organisant ces entreprises ou établissements ».

Pour l'essentiel, cette exception s'applique à ceux des organismes extraparlimentaires qui soit constituent des entreprises nationales, soit revêtent la forme d'établissement public national, comme c'est le cas par exemple de la Caisse des dépôts et consignations ou de la Caisse nationale de crédit agricole. Les députés ou sénateurs y siègent alors comme représentants du Parlement, qu'ils soient désignés par leur Assemblée respective, par le Président de l'Assemblée ou par l'une des commissions permanentes, ou qu'ils y figurent comme membres de droit. Mais ils bénéficient aussi de cette exception s'ils y siègent désignés en tant que tels par le Gouvernement, et sans qu'aucune instance du Parlement ne soit intervenue dans la procédure de désignation, pourvu bien entendu que le texte constitutif de l'entreprise ou de l'établissement public ait prévu expressément la présence d'un ou plusieurs parlementaires.

En revanche, le second alinéa de l'article L.O. 145 ne saurait, dans l'état actuel de sa rédaction, être invoqué au profit d'un parlementaire qui serait désigné au sein d'un établissement public national en sa qualité

d'élu local ou, pour utiliser une expression plus générale, du fait d'un mandat électoral local.

Cette lacune de notre droit des incompatibilités conduit à des situations pour le moins paradoxales, car si la loi organique a consacré la possibilité de cumuler, selon certaines limites, le mandat parlementaire avec un ou plusieurs mandats locaux, on ne voit pas au nom de quelle logique un parlementaire élu local se verrait interdire d'assumer des fonctions qui ne sont que le prolongement direct ou indirect de l'un des mandats locaux exercés.

Ce paradoxe encourt d'autant plus la critique que l'incompatibilité édictée par l'article L.O. 145 du code électoral a une portée absolue. Elle s'applique donc non seulement à des fonctions qui pourraient être acceptées pendant le cours du mandat parlementaire, mais aussi à l'égard des fonctions acceptées et exercées avant l'élection à l'Assemblée nationale ou au Sénat. En d'autres termes, l'élu local, titulaire de fonctions de direction, au sein d'un établissement public national doit s'en démettre, du seul fait de son accession à la qualité de parlementaire, sans que le Bureau de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat soit en mesure de rechercher si les fonctions dont il s'agit ont un lien direct ou indirect avec le mandat électoral local que l'intéressé peut pourtant par ailleurs conserver.

Il serait certes loisible d'objecter que l'incompatibilité de l'article L.O. 145 du code électoral trouve son fondement dans le caractère national de l'établissement public. C'est oublier :

— que la qualification d'établissement public national ressortit à la compétence discrétionnaire de l'acte législatif ou réglementaire qui le crée ;

— que, conformément au principe général d'interprétation affirmé par le Conseil constitutionnel (décision n° 77-5-I du 18 octobre 1977) selon lequel les incompatibilités sont de droit étroit, il a été admis que les fonctions exercées dans un établissement public qui ne serait pas qualifié formellement de national dans son acte institutif — loi, décret ou arrêté — n'entrent pas dans le champ d'application des incompatibilités parlementaires ;

— qu'il en résulte en revanche que le parlementaire intéressé se trouverait contraint de renoncer à des fonctions si le pouvoir réglementaire venait à modifier le statut de l'établissement pour l'ériger au rang d'établissement public national ;

— que l'autorité constitutive, qu'il s'agisse du Législateur ou du Gouvernement, peut ainsi exercer une influence déterminante sur la délimitation du champ de l'incompatibilité prescrite par l'article L.O. 145 du code électoral ;

— que dans ces conditions, l'argument tiré du caractère national de l'établissement public, loin de plaider en faveur du maintien de la

situation actuelle, doit être écarté lorsque l'objet de la mission de l'établissement public justifie la désignation d'élus locaux au sein des organes de direction ou d'administration.

Pour toutes ces raisons, il est souhaitable d'étendre la portée du second alinéa de l'article L.O. 145 du code électoral en instituant une nouvelle dérogation au profit des parlementaires qui seraient appelés « du fait d'un mandat électoral local » à siéger au conseil d'administration d'un établissement public national.

Cette solution procède d'ailleurs du même esprit que l'article L.O. 148 qui permet d'écarter les incompatibilités prévues par les articles L.O. 146 et L.O. 147 lorsque les parlementaires, membres d'un conseil général ou d'un conseil municipal, sont désignés par un de ces conseils pour représenter la collectivité locale intéressée dans des organismes d'intérêt régional ou local. Dans ces cas, l'incompatibilité est levée, car la participation à de tels organismes s'impose comme le prolongement des fonctions exercées au sein des collectivités locales.

La même argumentation doit donc aussi être développée pour les établissements publics nationaux dont la mission peut d'ailleurs avoir aussi une incidence sur l'exercice des compétences locales. C'est la raison pour laquelle les élus y trouvent normalement leur place et le mandat parlementaire ne doit en aucune façon constituer par lui-même un empêchement à conserver de telles fonctions, surtout s'agissant des membres du Sénat qui, en vertu de l'article 24 de la Constitution « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ».

Il paraît opportun enfin de profiter de l'occasion de la présente proposition de loi pour lever une ambiguïté inhérente à la rédaction du second alinéa de l'article L.O. 145 du code électoral. Cet alinéa ne mentionne que les membres du conseil d'administration des établissements publics nationaux, ce qui pourrait être interprété comme excluant du champ de la dérogation les fonctions de président du conseil d'administration. Une telle interprétation ne saurait bien entendu être retenue d'autant que le second alinéa traite de l'« incompatibilité édictée au présent article » et que la présidence du conseil d'administration d'un établissement public national figure précisément au nombre des fonctions visées par ledit article.

Dans le souci d'éviter tout risque d'ambiguïté, il vous est donc proposé de préciser dans le texte de la loi organique que l'exception à l'incompatibilité prescrite par le premier alinéa de l'article L.O. 145 du code électoral peut s'appliquer au président comme aux membres du conseil d'administration d'un tel organisme.

*
* *

Tels sont les motifs de la proposition de loi organique qui est soumise à l'approbation du Sénat.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique.

Le second alinéa de l'article L.O. 145 du code électoral est rédigé comme suit :

« L'incompatibilité édictée au présent article ne s'applique pas aux députés désignés soit en cette qualité soit du fait d'un mandat électoral local comme présidents ou membres de conseils d'administration d'entreprises nationales ou d'établissements publics nationaux en application des textes organisant ces entreprises ou établissements. »