

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 novembre 1987

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi organique de MM. Etienne DAILLY, Pierre-Christian TAITTINGER, Jean CHERIOUX, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Pierre SCHIELE, Amédée BOUQUEREL, Jacques BIALSKI, Charles BONIFAY, Jean-François LE GRAND, Roland du LUART, Serge MATHIEU, Daniel MILLAUD, Josy MOINET, Dick UKEIWE, Robert VIZEY

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

Par M. Etienne DAILLY

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larcene, *président* ; Felix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoulle, *vice-présidents* ; Germain Authie, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazals, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Male, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir le numéro :

SÉNAT : 308 (1986-1987)

Mesdames. Messieurs,

La présente proposition de loi organique est la réponse limitée, adaptée et consensuelle à un problème d'interprétation révélée par la pratique, d'une disposition relative aux incompatibilités parlementaires.

Si l'article L.O. 145 du code électoral interdit le cumul du mandat parlementaire avec "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" ainsi que "toute fonction exercée de façon permanente en qualité de conseil auprès de ces entreprises ou établissements", il prévoit cependant une exception et une seule en faveur des parlementaires désignés en cette qualité comme "membre de conseil d'administration... en vertu des textes organisant ces entreprises ou établissements".

Cette exception qui paraît tout à fait naturelle, puisqu'elle vise à assurer le contrôle du parlement sur l'emploi des fonds publics et, d'une manière générale, sur le fonctionnement des grands services publics, a donné lieu depuis le début de la Vème République à une jurisprudence abondante des Bureaux des Assemblées, appelés à apprécier ces incompatibilités sous le contrôle du Conseil Constitutionnel. Le Bureau du Sénat en particulier a, peu à peu, défini une doctrine en la matière, ainsi que le rappellent les auteurs de la proposition de loi :

- la compatibilité des fonctions est admise sans problème quelle que soit l'autorité appelée à désigner le parlementaire dans les organes dirigeants de ces sociétés ou établissements publics nationaux tels que l'Office national des Anciens Combattants, la Caisse nationale de crédit agricole, l'établissement public "Autoroutes de France" ou le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, pour n'en citer que quelques uns.

C'est ainsi que siègent dans les organes dirigeants de tels organismes -quelle que soit la dénomination exacte de ces organes- aussi bien des parlementaires désignés par leur assemblée respective, que des parlementaires désignés par le président de cette même assemblée, la commission permanente à laquelle ils appartiennent voire le Gouvernement dès lors que le texte institutif de l'organisme concerné le prévoit.

- Les problèmes d'interprétation se sont surtout posés cependant à propos de la qualification de "national" qu'il convenait de donner ou non à l'entreprise ou à l'établissement public considéré. Les Bureaux s'en sont tenus sur ce point à une interprétation stricte, suivant d'ailleurs en cela les règles posées par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 77-5-I du 18 octobre 1977. Appelé à examiner un recours contre la décision du Bureau de l'Assemblée nationale déclarant la compatibilité de certaines fonctions avec l'exercice d'un mandat parlementaire, le Conseil Constitutionnel a rappelé que "tout texte édictant une incompatibilité et qui a donc pour effet de porter une atteinte à l'exercice d'un mandat électif... ne saurait faire l'objet d'une interprétation extensive".

Le Bureau a donc décidé de ne retenir comme entreprise ou établissement public national que l'organisme qui aurait été qualifié ainsi formellement dans son acte institutif, quel que soit le niveau de l'acte dans la hiérarchie des actes juridiques : loi, décret ou arrêté.

A l'appui de cette interprétation, les Bureaux ont également considéré qu'il ne serait pas conforme à l'esprit de la législation sur les incompatibilités parlementaires - législation qui n'est qu'un élément du statut destiné à assurer l'indépendance des membres du Parlement - de subordonner la délimitation du champ de l'incompatibilité prescrite par l'article L.O. 145 du code électoral à une éventuelle modification du statut de l'établissement considéré par le pouvoir législatif et, a fortiori, par le pouvoir réglementaire.

Un problème demeure toutefois pour les parlementaires désignés au sein des organes de direction ou d'administration des entreprises ou établissements publics nationaux en leur qualité d'élus locaux. Il ne peut être fait alors appel au texte institutif et l'on peut se trouver confronté à une situation paradoxale, celle d'un parlementaire qui ne pourrait siéger dans un conseil d'administration en tant que maire alors qu'il aurait parfaitement pu le faire s'il avait été désigné par son Assemblée. On comprend qu'une telle situation soit particulièrement choquante au Sénat dont les membres tirent une grande partie de leurs qualités de leur enracinement local. On ne saurait donc s'étonner de ce qu'une initiative destinée à faire cesser une telle anomalie, prit naissance dans notre Assemblée.

Il apparaît en effet avec clarté que la désignation d'un parlementaire dans ces conditions ne saurait être considérée que comme le prolongement naturel de son activité locale.

On peut également invoquer à l'appui de cette interprétation un argument de texte tiré d'un autre article relatif aux incompatibilités parlementaires, l'article L.O. 148 du code électoral. Cet article autorise en effet la présence de parlementaires dans les organes délibérants de certaines sociétés dès lors qu'ils y figurent au titre du conseil général ou

du conseil municipal auquel ils appartiennent et qu'ils y sont désignés "pour représenter le département ou la commune dans des organismes d'intérêt régional ou local". Tel est le cas de la plupart des sociétés d'économie mixte qui jouent le rôle que l'on sait dans le développement local et qui, très souvent, sont présidées par des parlementaires.

Ce précédent explique que la proposition de loi organique qui vous est soumise ait pour objet d'étendre l'exception du second alinéa de l'article L.O. 145 aux parlementaires désignés dans les organes dirigeants des entreprises ou établissements publics qualifiés de nationaux par leur acte institutif "du fait d'un mandat électoral local". En adoptant cette expression de "mandat électoral local", les auteurs de la proposition de loi ont voulu viser l'ensemble des mandats obtenus au plan local par voie d'élection, ce qui inclut bien entendu les mandats d'administration de toutes les collectivités territoriales de la République.

Le texte apporte également une modification de forme, à titre de précaution en quelque sorte, et qui consiste à ajouter à la qualité de membre de conseil d'administration la qualité de président, disposition qui paraît aller de soi mais qui va encore mieux en le disant.

La modification proposée est par conséquent extrêmement limitée et consiste, pourrait-on dire, à mettre le droit en accord avec le bon sens. Elle est néanmoins indispensable en raison du caractère très strict de la législation relative aux incompatibilités. Enfin, sa moindre qualité n'est pas d'être le fruit d'une réflexion commune menée au sein du Bureau du Sénat. La qualité des signataires qui représentent l'ensemble des groupes politiques de cette assemblée suffirait à convaincre les plus réticents si l'objet-même du texte n'était pas frappé du signe de l'évidence.

Telles sont les raisons pour lesquelles, Mesdames, Messieurs, Mes chers Collègues, il vous est proposé d'adopter la présente proposition de loi organique.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Conclusions de la commission
Code électoral		
Article L.O.145		
<p>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.</p>	Article unique	Article unique
	<p>Le second alinéa de l'article L.O.145 du code électoral est rédigé comme suit :</p>	Sans modification
<p>L'incompatibilité édictée au présent article ne s'applique pas aux députés 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.</p>	<p>"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."</p>	