

N° 384

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 juin 1989.

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*tendant à instituer une incompatibilité entre le mandat parlementaire et celui de représentant à l'Assemblée des Communautés européennes,*

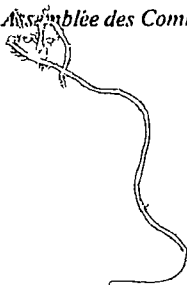
PRÉSENTÉE

Par MM. Georges LOMBARD, Rémi HERMENT, Edouard LE JEUNE, Jean CAUCHON, Alphonse ARZEL, Raymond POIRIER, Jean FRANCOU, Jean MADELAIN, Louis de CATUELAN, Jean HUCHON, Jacques MACHET, Roger BOILEAU, Bernard LEMARIÉ,

Sénateur

(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.)

Elections et référendums. — Assemblée des Communautés européennes - Députés - Sénateurs - Code électoral.



## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Un certain nombre d'élus locaux ou nationaux candidats à l'élection de représentant à l'Assemblée des Communautés européennes — et figurant sur une liste en position d'éligible — se présentent sans avoir réellement l'intention de siéger au sein de cette assemblée.

Certes, des personnalités politiques importantes font de cette candidature une priorité. Certains ont annoncé qu'ils démissionneraient de leur mandat de député s'ils étaient élus à Strasbourg. D'autres, qui figurent en rang éligible sur une liste, annoncent qu'ils n'ont pas de problème de cumul de mandats et qu'ils sont d'ores et déjà disponibles pour siéger à Strasbourg.

Mais parmi les parlementaires nationaux candidats à l'élection, certains affichent leur intention de cumuler les deux mandats, marquant ainsi leur volonté de ne s'« investir » dans l'activité de représentant à l'Assemblée des Communautés européennes qu'à l'occasion des débats les plus importants. Ils font valoir les aspects positifs d'une telle démarche, eu égard à la « complémentarité » des deux mandats.

D'autres font acte de candidature pour marquer une volonté politique et indiquer clairement quelle liste ils entendent soutenir, mais ne cachent pas qu'ils démissionneront de l'Assemblée des Communautés européennes une fois élus, laissant ainsi la place aux autres candidats de la liste.

Cette situation, pour légitimes que puissent paraître les motivations des candidats concernés, ne va pas sans de graves inconvénients :

— Absentéisme et insuffisance de la participation française aux travaux de l'Assemblée de Strasbourg, où se déroulent pourtant des débats fondamentaux.

— Une certaine méconnaissance de la volonté de l'électeur, qui s'est parfois engagé pour une liste en fonction du nom et de la personnalité des premiers de la liste, et voit ceux-ci démissionner à peine élus ou ne participer aux travaux du « Parlement européen » que de façon intermittente.

Plus généralement, le phénomène décrit ci-dessus, particulier à notre pays, traduit, en même temps qu'il l'aggrave, une sous-estimation, par la France, de l'importance des enjeux européens, délaissés, dans une certaine mesure, au profit de préoccupations de pure politique nationale.

Les lois du 30 décembre 1985 sur le cumul des mandats atténuent, certes, les effets de cette situation : la fonction de député européen ne peut plus être cumulée qu'avec un mandat parlementaire ou un mandat local important. Mais cette limitation ne joue, par hypothèse, qu'après l'élection. Le système actuel, qui permet à un parlementaire président de conseil général ou maire de grande ville de se porter candidat aux élections européennes et de ne choisir qu'ensuite les deux mandats qu'il compte conserver, maintient tout de même l'essentiel des effets pervers décrits *supra*. Par ailleurs, il est douteux qu'un représentant à l'Assemblée des Communautés européennes, sénateur ou député, ait matériellement la possibilité de consacrer à ses deux mandats le temps et les présences nécessaires.

Il n'est pas certain qu'une modification des règles de cumul et d'incompatibilité soit de nature, à elle seule, à mettre fin aux difficultés actuelles ; celles-ci ne procèdent pas uniquement de lacunes de la réglementation, mais résultent également de comportements politiques propres à la France.

Toutefois, un réaménagement du dispositif juridique existant peut contribuer à améliorer cette situation : il permettrait, à tout le moins, de clarifier le choix de l'électeur et de réduire l'important « turn over » qui affecte notre représentation à Strasbourg et compromet nécessairement la qualité de la participation française aux travaux de l'Assemblée des Communautés européennes.

Ce réaménagement peut prendre trois formes, entre lesquelles il convient d'opter :

1. Engagement par tout candidat de siéger à l'Assemblée des Communautés européennes, c'est-à-dire de ne pas démissionner et d'opter pour le mandat européen si l'intéressé est touché par la réglementation du cumul.

2. Interdiction de se présenter si l'on possède déjà deux des mandats pris en compte par la réglementation du cumul, voire si l'on est déjà titulaire du seul mandat de député ou de sénateur. L'élu français qui souhaite se présenter à l'Assemblée des Communautés européennes serait donc contraint de démissionner d'emblée de l'un de ses deux mandats, ou de son mandat parlementaire.

3. Création d'une incompatibilité entre le mandat de député ou de sénateur et celui de représentant à l'Assemblée des Communautés européennes.

La première solution, séduisante à première vue, ne paraît guère en harmonie avec notre environnement juridique. Le droit public français, qui ignore déjà le mandat impératif, peut difficilement accueillir une réglementation qui interdirait à un élu de refuser un mandat. Et comment priver un élu qui a été contraint d'« accepter » le mandat européen et de démissionner d'un de ses autres mandats d'effectuer ensuite l'opération inverse, en démissionnant de son mandat de parlementaire européen pour se représenter à une élection nationale ou locale française ?

La seconde solution est beaucoup plus rigoureuse et l'est peut-être trop : contraindre un candidat aux élections européennes à abandonner son mandat parlementaire ou l'un des mandats locaux qu'il possède déjà, alors qu'il n'est pas certain d'être élu, apparaît difficile.

La troisième option possible — à savoir la création d'une incompatibilité entre le mandat parlementaire et le mandat de représentant à l'Assemblée des Communautés européennes — est certes de portée plus limitée, puisqu'elle ne remet en cause la réglementation actuelle des cumuls que dans le cas particulier des candidats à l'Assemblée des Communautés européennes qui sont déjà sénateurs ou députés. Mais il semble qu'en pratique rares soient les élus non parlementaires et titulaires de deux des mandats locaux visés par la réglementation sur les cumuls qui se présentent aux élections à l'Assemblée des Communautés européennes... pour en démissionner. Cette solution présente, en outre, l'avantage de se rattacher à des dispositifs existant, les cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire étant déjà nombreux.

Mais il faut rappeler que, concrètement, ces incompatibilités peuvent présenter deux formes :

— Soit le parlementaire dispose d'une option après son élection ou sa nomination entre les deux fonctions (cas du parlementaire devenant ministre, par exemple).

— Soit l'accès à la deuxième fonction entraîne *ipso facto* la renonciation à la première, sans possibilité d'option. Tel est le mécanisme utilisé, en particulier, pour le député élu au Sénat ou pour le sénateur élu à l'Assemblée nationale.

Si l'on souhaite instaurer une incompatibilité entre la qualité de représentant à l'Assemblée des Communautés européennes et celle de sénateur ou de député, il semble préférable d'opter pour cette seconde formule. En effet, en permettant à un parlementaire élu à l'Assemblée des Communautés européennes de ne pas conserver ce nouveau mandat et d'opter pour le maintien du mandat parlementaire, on laisse partiellement inchangée la situation actuelle : la possibilité de cumuler le mandat national français et le mandat européen est certes supprimée,

mais la pratique consistant, pour un député ou un sénateur, à se présenter au « Parlement européen » pour en démissionner immédiatement est maintenue.

Le projet de proposition de loi organique ci-joint instaure donc un dispositif analogue à celui prévu à l'article L.O. 137 du code électoral pour les sénateurs devenant députés ou vice versa.

Son article premier insère dans le code électoral un article L.O. 138-1 aux termes duquel :

— Tout parlementaire élu à l'Assemblée des Communautés européennes cesse de plein droit d'appartenir à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

— Tout représentant à l'Assemblée des Communautés européennes élu à l'Assemblée nationale ou au Sénat cesse de plein droit de faire partie de l'Assemblée des Communautés européennes.

Bien entendu, il est tenu compte d'éventuelles contestations de la seconde élection devant le Conseil d'Etat (s'il s'agit de l'élection européenne) ou devant le Conseil constitutionnel (s'il s'agit d'une élection sénatoriale ou législative). Dans une telle hypothèse, la « perte » du premier mandat n'intervient qu'après la décision juridictionnelle confirmant l'accès au second.

L'article 2 du projet de dispositif ci-joint modifie en conséquence l'article L.O. 141 du code électoral relatif aux possibilités de cumul offertes aux députés ou aux sénateurs, en supprimant toute référence au mandat de représentant à l'Assemblée des Communautés européennes, désormais régi par le nouvel article L.O. 138-1.

Telles sont les raisons pour lesquelles je vous demande de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Il est inséré après l'article L.O. 138 du code électoral un article L.O. 138-1 ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 138-1.* — Le cumul des mandats de député ou de sénateur et de représentant à l'Assemblée des Communautés européennes est interdit.

« Tout député ou sénateur élu en qualité de représentant à l'Assemblée des Communautés européennes, ou tout représentant à l'Assemblée des Communautés européennes élu député ou sénateur, cesse, de ce fait même, d'appartenir à la première assemblée dont il était membre. Toutefois, en cas de contestation, la vacance du siège n'est proclamée qu'après la décision juridictionnelle confirmant l'élection. »

### Art. 2.

Au premier alinéa de l'article L.O. 141 du code électoral, les mots : « représentant à l'Assemblée des Communautés européennes » sont supprimés.