

**Décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012**

*M. Pierre G.*

*(Inéligibilités au mandat de conseiller général)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 janvier 2012 par le Conseil d'État (décision n° 353784 du 25 janvier 2012) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Pierre G., relative au 14° de l'article L. 195 du code électoral.

Ces dispositions prévoient que « *les ingénieurs en chef, ingénieurs principaux, ingénieurs des travaux et autres agents du génie rural, des eaux et forêts dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois* » ne peuvent être élus membres du conseil général.

Agent de l'Office national des forêts (ONF), le requérant avait été réélu conseiller général à l'issue des élections cantonales qui se sont déroulées les 20 et 27 mars 2011. Son élection a été annulée par le tribunal administratif de Strasbourg le 4 octobre 2011, au motif que les fonctions qu'il exerçait dans le canton le rendaient inéligible en application des règles énoncées par le 14° de l'article L. 195 du code électoral.

Le requérant a fait appel de ce jugement devant le Conseil d'État, ainsi que le prévoit l'article R. 116 du code électoral, et a soulevé à cette occasion une question prioritaire de constitutionnalité.

Dans sa décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.

Dans cette procédure, M. Hubert Haenel a estimé devoir s'abstenir de siéger.

**I. – Dispositions contestées**

**A. – Historique**

La loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux énumérait seize catégories de fonctionnaires ou titulaires de grade qui ne pouvaient être élus membres du conseil général. La liste des inéligibilités au conseil général a, par la suite, été

modifiée pour tenir compte de l'évolution des institutions (par exemple, disparition des conseillers de préfecture et apparition des membres des tribunaux administratifs) et des progrès de la décentralisation et de la déconcentration.

Les dispositions contestées sont issues de l'article 8 de la loi de 1871 susvisée aux termes duquel : « *Ne peuvent être élus membres du conseil général : (...) 15° Les conservateurs, inspecteurs et autres agents des eaux et forêts, dans les cantons de leur ressort* ». À la suite de la codification opérée par le décret n° 56-981 du 1<sup>er</sup> octobre 1956, elles ont figuré à l'article 220 du code électoral, puis, à la suite du décret n° 64-1086 du 27 octobre 1964 portant révision du code électoral, à l'article L. 195 de ce code. La rédaction actuelle résulte :

– d'une part de la loi n° 69-419 du 10 mai 1969 modifiant certaines dispositions du code électoral, pour les fonctions ou grades visés (« ingénieurs en chef, ingénieurs principaux, ingénieurs des travaux et autres agents du génie rural ou des eaux et forêts »)<sup>1</sup> ;

– d'autre part de la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 modifiant certaines dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux<sup>2</sup>. Cette dernière loi a complété le régime des inéligibilités applicables aux élections cantonales. Alors que les règles d'inéligibilité précédentes ne s'appliquaient qu'aux fonctionnaires en fonction dans le département à la date de l'élection, la loi du 30 décembre 1988 prévoit que l'inéligibilité sera également applicable aux « *ingénieurs en chef, ingénieurs principaux, ingénieurs des travaux et autres agents du génie rural, des eaux et forêts dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois* ». La loi a procédé ainsi pour l'ensemble des fonctionnaires ou magistrats visés dans l'article L. 195 en fixant des délais variables selon les fonctions : trois ans pour les préfets, un an pour les sous-préfets et six mois pour les magistrats, les recteurs et les autres fonctionnaires.

Ces inéligibilités sont relatives, en ce qu'elles laissent les personnes intéressées libres de se présenter aux élections cantonales dans un autre canton que celui ou ceux dans lequel ou lesquels elles exercent ou ont exercé leurs fonctions.

La jurisprudence administrative est, en la matière, relativement abondante.

<sup>1</sup> Cette loi n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel.

<sup>2</sup> Cette loi n'a pas été déférée non plus au Conseil constitutionnel.

## B. – Jurisprudence administrative

Le Conseil d'État a, par exemple, jugé dans sa décision *Élections cantonales de Mont-de-Marsan* du 12 février 1975 qu'est inéligible un ingénieur des travaux ruraux, déchargé de toute compétence en ce qui concerne le génie rural dans le canton, mais ayant gardé des attributions de caractère général pour l'ensemble du département :

*« Considérant qu'aux termes de l'article L. 195 du code électoral "ne peuvent être élus membres du conseil général 14°. Les ingénieurs en chef, ingénieurs principaux, ingénieurs des travaux et autres agents du génie rural ou des eaux et forêts, dans les cantons de leur ressort" ;*

*« Considérant (...) que, si, avant son élection, le 30 septembre 1973, en qualité de conseiller général du Z...B...de Mont-de-Marsan, le sieur X..., ingénieur des travaux ruraux, a été déchargé "de toute compétence en ce qui concerne le service du génie rural des eaux et forêts dans le canton de Mont-de-Marsan", par une décision prise le 25 juillet précédent par le directeur départemental de l'agriculture, il n'en a pas moins continué à assumer, de par sa qualification et compte tenu des attributions de caractère général qu'il a conservées dans le bureau "alimentation en eau potable" pour l'ensemble du département, au sein de la direction départementale de l'agriculture des Landes, des responsabilités de nature à le faire tomber sous le coup de l'inéligibilité prévue à l'article L. 195 précité du code électoral »<sup>3</sup>.*

Le Conseil d'État a également jugé, dans une décision du 3 décembre 1982<sup>4</sup>, qu'est inéligible un adjoint technique du génie rural chargé de surveiller les travaux d'hydraulique agricole alors même qu'il ne dispose d'aucun pouvoir de décision :

*« Considérant (...) qu'au moment de son élection, le 21 mars 1982, en qualité de conseiller général du X...Y...B...Z..., M. A..., adjoint technique du génie rural, était affecté à la direction de l'agriculture de ce département et chargé de surveiller l'exécution de travaux d'hydraulique agricole ; qu'ainsi, alors même qu'il ne disposait d'aucun pouvoir de décision, il tombait, pour l'ensemble du département, sous le coup de l'inéligibilité prévue par les dispositions précitées ».*

<sup>3</sup> Conseil d'État, 12 février 1975, n° 93866.

<sup>4</sup> Conseil d'État, 3 décembre 1982, n° 43324 ; voir aussi 15 février 1984, n° 50008.

Ou encore, le Conseil d'État a jugé, dans une décision du 27 septembre 1989 :

*« Considérant(...) que M. X..., secrétaire administratif des services extérieurs du ministère de l'agriculture, qui a été proclamé élu conseiller général du canton du Puy Nord, appartient au personnel administratif de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt de la Haute-Loire, placée sous les ordres d'un ingénieur en chef du génie rural et des eaux et forêts ; que ses attributions qui s'étendent à l'ensemble du département de la Haute-Loire et notamment au canton où il était candidat, comportent notamment l'examen de dossiers d'octroi d'aides financières aux agriculteurs, en particulier à l'occasion de calamités agricoles ; qu'alors même que l'intéressé est un fonctionnaire de catégorie B et ne dispose pas d'un pouvoir de décision, les fonctions qu'il exerce étaient de nature à le faire tomber sous le coup de l'inéligibilité prévue par l'article L. 195-14° précité du code électoral »<sup>5</sup>.*

En revanche, dans sa décision du 30 avril 1980, *Élections cantonales de Lavoute-Chilhac*,<sup>6</sup> le Conseil d'État a jugé qu'est éligible un ingénieur en chef du génie rural et des eaux et forêts chargé de mission auprès du préfet de région dès lors que les missions qu'il exerce sont étrangères au champ d'application du 14° de l'article L. 195 qui déclare ces ingénieurs inéligibles *« dans les cantons de leur ressort »*.

Il a également jugé dans sa décision du 16 janvier 1980, *Élections cantonales de Solignac-sur-Loire*, que n'est pas inéligible en application du 14° de l'article L. 195 du code électoral, un agent du personnel administratif de la direction départementale de l'agriculture, placé sous les ordres d'un ingénieur en chef du génie rural, des eaux et des forêts, dès lors que cet agent appartient à la catégorie B et a des attributions de nature essentiellement contentieuse<sup>7</sup>.

Dans ses conclusions sous la décision n° 43324 du 3 décembre 1982, à propos de l'expression *« canton de leur ressort »* alors employée par la loi, le commissaire du gouvernement Rivière synthétisait ainsi la jurisprudence du Conseil d'État : *« il n'y a pas d'inéligibilité quand ses fonctions n'amènent pas l'agent à participer de manière concrète à l'exécution du service dans une aire géographique déterminée (...) Par contre l'inéligibilité s'applique à tous les cantons où s'exerce l'activité à laquelle les responsabilités de l'agent le conduisent à participer »*. Et il précisait : *« La loi ne subordonne nullement l'inéligibilité qu'elle institue à l'existence d'un pouvoir de décision ; d'ailleurs*

<sup>5</sup> Conseil d'État, 27 septembre 1989, n° 105126. Voir aussi Conseil d'État ; 5 juillet 1993, n° 138894 ;

<sup>6</sup> Conseil d'État, 30 avril 1980, n° 19790.

<sup>7</sup> Conseil d'État, 16 janvier 1980, n°18984

*une telle restriction ne se comprendrait pas, car les agents d'exécution ne sont nullement privés des " capacités d'influence " dont la loi a entendu préserver les élections cantonales ».*

## **II. – La constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – Les griefs**

Le requérant ne contestait pas le principe des inéligibilités au conseil général, mais seulement le fait que la loi retienne certaines d'entre elles et en particulier, s'agissant de sa situation personnelle, qu'elle interdise à un agent des « eaux et forêts » de se présenter aux élections cantonales dans le canton où il exerce ou a exercé ses fonctions depuis moins de six mois.

Selon lui, étaient méconnus le principe de la libre administration des collectivités territoriales, qui inclut l'élection des assemblées délibérantes, et le droit d'éligibilité dont jouit tout citoyen en vertu des dispositions combinées de l'article 3 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le requérant faisait également valoir que le législateur n'avait pas exercé pleinement la compétence que lui reconnaît l'article 34 de la Constitution. Le grief tiré de l'incompétence négative était combiné avec celui de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi découlant des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789. Le requérant faisait ainsi grief au législateur de ne pas avoir « dépoussiéré » l'article L. 195 du code électoral qui fait référence à des fonctions ou administrations aujourd'hui disparues et de ne pas avoir tenu compte de l'évolution des fonctions elles-mêmes.

Le requérant invoquait en outre le commentaire de la décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011<sup>8</sup> publié aux *Cahiers du Conseil constitutionnel*, aux termes duquel :

*« Dans ses observations du 29 mai 2008 sur les élections législatives de 2007, le Conseil constitutionnel avait indiqué : " Le Conseil constitutionnel a eu à connaître d'une requête contestant l'élection comme député du chef de cabinet du président d'un conseil général. Cette affaire le conduit à réaffirmer que la liste des fonctions officielles entraînant l'inéligibilité, dressée par l'article L.O. 133 du code électoral, mériterait d'être revue, notamment pour prendre en compte les évolutions ayant affecté, depuis plusieurs décennies, l'organisation*

<sup>8</sup> Décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, *Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs*.

*administrative, juridictionnelle et politique de la France au niveau local. D'une part, cette liste devrait intégrer les fonctions de responsabilité des collectivités territoriales, telles que le directeur général des services de la collectivité et les directeurs généraux adjoints, les directeurs, les chefs de service de la collectivité ou de l'un de ses établissements publics. D'autre part, elle devrait attacher moins d'importance aux titres qu'à la réalité des fonctions exercées, comme cela a déjà été réalisé pour certaines collectivités d'outre-mer, en apportant une attention particulière aux fonctions de cabinet. "*

*« Partant du principe que la raison d'être de l'inéligibilité liée aux fonctions est d'éviter que la qualité du candidat influe sur le scrutin et en fausse ainsi la sincérité, le Conseil a souhaité que le législateur :*

*« – d'une part, s'attache à la réalité des fonctions, c'est-à-dire à la capacité effective d'influence et non aux titres ;*

*« – d'autre part, en application de ce premier principe, tienne compte des évolutions de l'organisation de la France qui est maintenant « décentralisée ».*

*« Cette double obligation pouvait conduire soit à des ajouts, soit à des retranchements de la liste des inéligibilités. Le nouvel article L.O. 132 fait suite à ces observations du Conseil constitutionnel ».*

## **B. – L'examen des griefs**

**1.** – S'agissant du droit à l'éligibilité, dans sa décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, le Conseil avait jugé que du rapprochement de l'article 3 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, *« il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux »*<sup>9</sup>.

Dans sa décision n° 99-420 DC du 16 décembre 1999, il avait déclaré contraire à la Constitution la loi organique relative à l'inéligibilité du Médiateur des enfants pour le motif suivant :

---

<sup>9</sup> Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, cons. 6 et 7.

*« Considérant que la loi organique a été définitivement adoptée le 9 novembre 1999 ; qu'à cette date, la proposition de loi instituant le Médiateur des enfants et définissant son statut, ses pouvoirs et ses missions était en cours d'examen devant le Parlement et encore susceptible d'être substantiellement modifiée ; que, dès lors, le législateur organique ne pouvait se prononcer en connaissance de cause et priver cette autorité du droit d'éligibilité dont jouit tout citoyen en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen »<sup>10</sup>.*

Le Conseil constitutionnel a eu, plus récemment, à connaître de la loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs. L'article L.O. 132 du code électoral issu de ce texte maintient à trois ans la durée d'inéligibilité d'un préfet mais unifie à un an les autres durées d'inéligibilité. En outre, la liste des fonctions est actualisée et étendue notamment aux directeurs généraux et adjoints des collectivités territoriales et aux membres du cabinet des exécutifs territoriaux. Cette extension, qui va bien au-delà de ce qu'avait recommandé le Conseil dans ses observations du 29 mai 2008 à la suite des élections législatives de 2007, inclut la quasi-totalité de l'encadrement de la fonction publique de l'État. Ainsi elle interdit à des chefs de bureau de préfecture ou à des responsables de circonscription territoriale d'un établissement public de l'État de se présenter aux élections législatives.

Dans sa décision n° 2011-628 DC , le Conseil a jugé ces orientations conformes à la Constitution :

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

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

*« Considérant, en second lieu, que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement ;*

---

<sup>10</sup> Décision n° 99-420 DC du 16 décembre 1999, *Loi organique relative à l'inéligibilité du Médiateur des enfants*, cons. 2.

*qu'en fixant la liste des inéligibilités aux mandats parlementaires, le paragraphe II de l'article L.O. 132 a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre les exigences constitutionnelles précitées »<sup>11</sup>.*

Dans sa décision n° 2012-230 QPC, le Conseil constitutionnel a tenu le même raisonnement pour le législateur ordinaire. Après avoir rappelé que le législateur « ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et la préservation de la liberté de l'électeur » (cons. 4) et que « le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement » le Conseil a jugé « qu'en prévoyant que ne sont pas éligibles au conseil général les ingénieurs et agents du génie rural et des eaux et forêts dans les cantons où ils exercent leurs fonctions ou les ont exercées depuis moins de six mois, les dispositions contestées ont opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées » (cons. 5).

**2.** – S'agissant de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité du droit, le Conseil constitutionnel a repris son considérant habituel, dans le contentieux des QPC, sur cet objectif de valeur constitutionnelle, en rappelant que sa méconnaissance « ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution »<sup>12</sup> (cons. 6). En tout état de cause, en l'espèce, même si certaines dénominations ont changé (Office national des forêts – ONF – et non plus « Eaux et forêts »), la disposition n'a rien de confus ou d'inintelligible. Sont inéligibles au conseil général les personnes, notamment les agents de l'ONF, remplissant les missions antérieurement dévolues aux ingénieurs en chef, ingénieurs principaux, ingénieurs des travaux et autres agents du génie rural ou des eaux et forêts.

**3.** – Le Conseil a également écarté le grief tiré de l'incompétence négative du législateur. Depuis sa décision du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark*, il juge que « la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit »<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, précitée, cons. 5 à 7

<sup>12</sup> Décisions n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, M. Alain C. et autre (*Indemnité temporaire de retraite outre-mer*), cons. 8 et 9 ; n° 2011-134 QPC du 17 juin 2011, Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT et autres (*Réorientation professionnelle des fonctionnaires*), cons. 26 ; n° 2011-175 QPC du 7 octobre 2011, Société Travaux industriels maritimes et terrestres et autres (*Contribution au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante*), cons. 9.

<sup>13</sup> Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark* (*Incompétence négative en matière fiscale*), cons. 3.

Dans sa décision du 17 septembre 2010, *Association Sportive Football Club de Metz*, le Conseil a toutefois précisé que « si la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit, elle ne saurait l'être à l'encontre d'une disposition législative antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958 »<sup>14</sup>. Cette jurisprudence confirmée peu après dans la décision du 3 décembre 2010, *Société ZEturf Limited*<sup>15</sup>, procède de l'idée que la « régularité » de la compétence ne peut s'apprécier qu'au moment où elle s'exerce et qu'il serait incohérent de reprocher au législateur des régimes passés de ne pas respecter les bornes fixées par le constituant de 1958.

Même si les dispositions contestées ont une histoire ancienne, puisqu'elles sont issues de la loi de 1871 sur les conseils généraux, le 14° de l'article L. 195 du code électoral a été modifié sous la V<sup>e</sup> République à deux reprises, par la loi n° 69-419 du 10 mai 1969 et par la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988, et ces modifications, indépendamment de leur importance, suffisaient à considérer que la disposition législative contestée pouvait être confrontée aux exigences de l'article 34 de la Constitution.

**4.** – Le Conseil constitutionnel ne s'est pas attardé sur le dernier grief, tiré de l'atteinte portée au principe de libre administration des collectivités territoriales (cons. 7). Les inéligibilités contestées, loin de porter atteinte à ce principe, sont en effet de nature à le garantir.

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré les dispositions du 14° de l'article L. 195 du code électoral conformes à la Constitution.

---

<sup>14</sup> Décision n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association Sportive Football Club de Metz (Taxe sur les salaires)*, cons. 9.

<sup>15</sup> Décision n° 2010-73 QPC du 3 décembre 2010, *Société ZEturf Limited (Paris sur les courses hippiques)*, cons. 8 et 9.