



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 24 mai 2006

Avis 382 / 2006

Diffusion restreinte

CDL(2006)037

Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

OBSERVATIONS

**SUR LA POSSIBILITE D'INTRODUIRE LE DROIT
POUR LES ANCIENS MEMBRES DU GOUVERNEMENT
DE REPRENDRE LEUR SIEGE AU PARLEMENT
EN UKRAINE**

de

M. Jean-Claude SCHOLSEM (Membre suppléant, Belgique)

1. Le siège principal de la matière est localisé dans les articles 78 et 81 de la Constitution (CDL(2003)086).

Les textes antérieurs à la révision de 2004 ne semblent pas faire allusion directement à l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la fonction ministérielle.

En effet, l'article 78 énonçait que les députés exerçaient leurs fonctions sur une base permanente (art. 78(1)).

Certes deux incompatibilités étaient prévues par l'article 78(2) : un autre mandat représentatif et la qualité de fonctionnaire (civil service). La qualité de ministre n'était pas visée par ce texte.

Enfin, l'article 78(3) confiait à la loi la mission de prévoir d'autres cas d'incompatibilité.

Quant à l'article 81(2) et (3), il n'envisageait pas explicitement comme acte mettant fin prématurément au mandat de parlementaire le cumul de cette fonction avec celle de ministre.

2. C'est dans ce contexte que se situe la décision de la Cour constitutionnelle du 4 juillet 2002.

La question soulevée était celle de la constitutionnalité des articles 3.1.1 et 4.6 de la loi sur le statut des députés introduisant au niveau légal l'incompatibilité entre les fonctions parlementaires et ministérielles et prévoyant, dans cette hypothèse, la fin prématurée des fonctions parlementaires.

La Cour va développer une interprétation systématique de la Constitution. L'article 78(1) énonce que la fonction de député « doit être exercée à temps plein ». En parallèle, l'article 120 prévoit que les membres du cabinet ne peuvent cumuler leur fonction avec aucun autre travail (sauf l'enseignement, la recherche et les activités créatrices en dehors des heures de travail) ou la participation au conseil d'administration ou conseil de surveillance de toute entreprise lucrative.

Il en découle que les articles contestés de la loi, loin d'être contraires à la Constitution, en sont une conséquence naturelle, nul ne pouvant cumuler deux activités qui doivent être exercées « à temps plein ».

En outre, l'article 81(4) prévoit, dans ce cas d'incompatibilité, la fin prématurée du mandat parlementaire.

3. Les amendements apportés à la Constitution ukrainienne en 2004 (CDL(2005)036) confirment cette interprétation en renforçant de manière très nette les cas d'incompatibilité.

Ainsi, à côté des incompatibilités constitutionnelles existantes (another representative mandate or be in the civil service), l'article 78(2) ajoute les motifs suivants « hold any other paid office, carry out gainful or business activity (with the exception of teaching, scientific and creative activities) ». Il est difficile de ne pas ranger la fonction ministérielle dans l'une de ces catégories (notamment any other paid offices).

Toutefois, l'article 78(2) permet aussi (comme le texte antérieur le faisait) à la loi de compléter la liste des incompatibilités.

Si donc les articles 3 et 4 de la loi actuelle sur le statut des députés d'Ukraine prévoient une incompatibilité particulière entre le mandat de député et les fonctions ministérielles (ce qui reste à vérifier), ces dispositions, s'inscrivent dans le contexte des amendements de 2004 qui loin de contredire l'enseignement de la décision de la Cour constitutionnelle du 4 juillet 2002 tendent au contraire à le renforcer.

De plus, l'article 78(4) oblige le député qui se trouve dans une situation d'incompatibilité du fait d'une autre occupation soit à renoncer à cette dernière soit à renoncer à ses activités parlementaires, et ce dans un délai de 20 jours.

L'article 81, relatif à la fin prématurée du mandat de député est complété en conséquence, en cas d'inobservation par le député de cette obligation nouvelle (art. 81(2)(5)). Cette matière est du ressort des juridictions (art. 81(4) in fine).

4. Il résulte à la fois du texte original de la Constitution, de la loi la mettant en œuvre, de la décision de la Cour constitutionnelle du 4 juillet 2002, de la révision constitutionnelle du 8 décembre 2004 et sans doute aussi à la loi actuelle (à vérifier) que l'Ukraine a sans ambiguïté opté pour un régime d'incompatibilité absolue et définitive entre les fonctions parlementaires et ministérielles.

Il est exact que ce régime est difficilement conciliable avec les principes du parlementarisme (cf. Observations de M. Tuori, CDL(2006)036).

Ce régime ne semble exister, à l'heure actuelle, qu'en Belgique, France, Norvège, Pays-Bas et Suède.

Il s'agit donc d'un régime assez exceptionnel.

En France, l'instauration de ce régime, en 1958, avait pour objectif principal de mieux marquer la séparation des pouvoirs¹. Le remplacement du député par son suppléant vaut, en principe, jusqu'aux élections suivantes (art. 25, al.2 Constitution française).

La Belgique a adopté un régime similaire, mais non identique, en 1993, sous l'influence probable de ces deux voisins, la France et les Pays-Bas².

Le système belge est clairement un régime de simple suspension du mandat parlementaire, familièrement dénommé « siège éjectable ». Le texte de l'article 50 de la Constitution belge porte en effet : « Le membre de l'une des deux Chambres, nommé par le Roi en qualité de ministre et qui l'accepte, cesse de siéger et reprend son mandat lorsqu'il a été mis fin par le Roi à ses fonctions de ministre. La loi prévoit les modalités de son remplacement sans la Chambre concernée³ ».

¹ « La Constitution de la République française – Analyses et commentaires » F. LUCHAIRE et G. CONAC (eds), Paris, Economica, 2ème éd., 1987, p. 610 et sv.

² Sur les Pays-Bas, voir l'article 57 de la Constitution néerlandaise ; voy. aussi « Constitutional Law of 15 EU Member States », L. PRAKKE et C. KORTMANN (eds), Deventer, Kluwer, p. 615

³ Un système analogue existe en Belgique au niveau des Communautés et des Régions.

Des informations complémentaires devraient être fournies au sujet de la Norvège et de la Suède⁴.

5. Si l'objectif poursuivi en première ligne est d'assurer une sorte de « bouée de sauvetage » à un Ministre, ex-parlementaire, en lui assurant la reprise automatique de son siège de député en cas de démission de ses fonctions ministérielles, le système belge de suspension est sans doute le plus avantageux. Il ne correspond toutefois pas au texte actuel de la Constitution qui parle de fin (termination) et non de suspension du mandat parlementaire. Une révision constitutionnelle serait donc nécessaire à cette fin (cf. Observations de M. Tuori, CDL(2006)036, paragraphe 11).

6. Avant d'entamer une telle révision, une analyse comparée des différentes expériences en la matière s'imposerait.

Ainsi, la France a-t-elle un moment pensé adopter le système belge de « suspension ».

La Belgique, pour sa part, a remarqué que s'il y avait quelque chose de choquant à ce qu'un ministre-parlementaire « se vote la confiance à soi-même », la marge d'« indépendance » du suppléant vis-à-vis du gouvernement risquait d'être bien plus faible encore !

Il conviendra donc de peser les avantages et les inconvénients de l'incompatibilité envisagée, quelle que soit sa forme.

⁴ Sur la Suède, voir « Constitutional Law of 15 EU Member States », *op cit.* p . 813