

Décision n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014

MM. Jean-Louis M. et Jacques B.

(Seconde fraction de l'aide aux partis et groupements politiques)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 mai 2014 par le Conseil d'État (décision n° 375624 du 12 mai 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par MM. Jean-Louis M. et Jacques B., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des sixième et huitième alinéas de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Dans sa décision n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions contestées conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

Les lois organique et ordinaire n°s 88-226 et 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique ont instauré un cadre légal de l'activité et du financement des partis politiques. Ces lois comprenaient des dispositions innovantes, comme l'obligation de déclaration de la situation patrimoniale pour certaines fonctions (notamment le Président de la République, les parlementaires et les membres du gouvernement), l'encadrement des dépenses électorales, la tenue d'un compte de campagne et, enfin, le principe du financement public des partis.

La loi n° 88-227 prévoyait ainsi, dans son titre III, des modalités d'attribution des aides de l'État destinées au financement des partis et groupements politiques dépendant d'un unique critère : le nombre de parlementaires déclarant se rattacher à ces partis ou groupements.

La loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques a refondu le dispositif, en scindant le financement public en deux fractions égales et en prévoyant des modalités distinctes d'attribution pour chacune d'entre elles.

Le montant attribué au titre de chacune de ces fractions est demeuré inchangé depuis 1995 : il est fixé à 40 millions d'euros par fraction et par an.

Aujourd'hui, à la suite de plusieurs réformes, les deux fractions sont les suivantes :

– une première fraction destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale.

Elle est attribuée aux seules formations offrant des garanties de représentativité suffisantes : les partis politiques doivent avoir présenté des candidats dans un nombre suffisant de circonscriptions.

Elle bénéficie soit aux partis et groupements politiques qui ont présenté des candidats ayant obtenu chacun 1 %¹ des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions² lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, soit aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale que dans une ou plusieurs collectivités d'outre-mer : ceux-ci doivent alors avoir obtenu 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés³. Il s'agit, par cette dérogation, de ne pas priver de financement public des formations qui, tout en représentant un courant d'opinion dans ces territoires, peuvent, compte tenu des contraintes géographiques, ne pas disposer d'une implantation nationale.

Par ailleurs, il convient de signaler que le montant attribué au titre de la première fraction est minoré pour les partis et groupements politiques qui ne respectent pas la parité des candidatures aux élections législatives⁴.

– une seconde fraction de l'aide est spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement.

Elle est attribuée aux partis et groupements proportionnellement au nombre des membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre⁵, y être inscrits ou s'y rattacher (chaque parlementaire ne pouvant indiquer qu'un seul parti ou un groupement).

¹ Le seuil de 5 % des suffrages exprimés retenu par la loi n° 90-55 avait été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990. Par la suite, c'est la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux qui a introduit cette exigence d'un minimum de 1 % des suffrages exprimés.

² À l'origine, l'exigence portait sur la présentation de candidats dans 75 circonscriptions. Ce chiffre a été abaissé à 50 par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

³ Ce seuil de 1 % des suffrages exprimés a également été prévu par la loi n° 2003-327 pour les partis n'ayant présenté des candidats qu'outre-mer.

⁴ Les règles en faveur de la parité sont prévues par l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988.

⁵ La loi n° 96-62 du 29 janvier 1996 prise pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui ont institué une session parlementaire ordinaire unique et modifié le régime de

Depuis la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (article 15), la seconde fraction n'est répartie qu'entre les partis et groupements éligibles à la première fraction. Par cette modification, le législateur a souhaité mettre fin à la multiplication de partis auxquels ne se rattachait qu'un seul parlementaire. Les petits partis métropolitains disposant d'une représentation parlementaire mais n'ayant qu'une base géographique étroite sont privés d'accès à la première fraction du financement public et, par voie de conséquence, à sa seconde fraction.

Certains parlementaires ont trouvé un moyen pour contourner cette nouvelle restriction, en se rapprochant de partis d'outre-mer, qui accèdent facilement à la première fraction, mais pas nécessairement à la seconde : les parlementaires métropolitains déclarent se rattacher à ces partis ultra-marins, ce qui permet à ces derniers d'obtenir le versement de la seconde fraction, dont ils rétrocèdent la majeure partie à un autre parti ou groupement.

Cet état de fait a été dénoncé dans les travaux préparatoires de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : *« ce dispositif a fait l'objet d'utilisations plus ou moins opportunes, confinant parfois au détournement de procédure. Pour obtenir un financement au titre de la seconde fraction de l'aide, certains partis ont passé des accords avec des petits partis d'outre-mer, qui bénéficient des règles spécifiques d'attribution de la première fraction. En fin d'année, plusieurs parlementaires se rattachent au parti d'outre-mer concerné, majorant ainsi le montant de la seconde fraction, dont une part est ensuite reversée à un autre parti – qui n'était, lui, pas éligible au financement public. En d'autres termes, la législation actuelle permet à des partis politiques de passer des accords pour "capter" une part du financement public en violation, non pas de la lettre, mais de l'esprit de la loi du 11 mars 1988 »*⁶.

Afin d'empêcher cette pratique, l'article 14 de la loi du 11 octobre 2013, introduit par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, a modifié l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 sur deux points.

D'une part, les déclarations par lesquelles les députés et les sénateurs font connaître respectivement au bureau de l'Assemblée nationale et à celui du Sénat, pour être transmis au Premier ministre, leur rattachement à un parti déterminé seront publiées au *Journal officiel*.

l'inviolabilité parlementaire remplace les mots « dans le mois qui suit l'ouverture de la première session ordinaire de chaque année » par les mots : « au cours du mois de novembre ».

⁶ M. Jean-Jacques Urvoas, *Rapport sur le projet de loi relatif à la transparence de la vie publique*, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 1109, 5 juin 2013,

D'autre part, il est interdit à un membre du Parlement élu dans une circonscription qui n'est pas comprise dans le territoire d'un département ou d'une collectivité d'outre-mer de s'inscrire ou se rattacher à un parti ou à un groupement politique qui n'a présenté des candidats, lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, que dans un ou plusieurs de ces départements ou collectivités d'outre-mer.

Comme l'indiquait l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine de cette disposition :

« Le I vise à empêcher les détournements de la législation sur le financement public des partis politiques. L'article 9 de la loi du 11 mars 1988 prévoit des modalités de financement dérogatoires au droit commun pour les partis politiques qui ne présentent des candidats aux élections législatives qu'outre-mer. Il est proposé de mettre fin au détournement qui peut être fait de ces dérogations, dans les cas où certains parlementaires se rattachent à un parti politique d'outre-mer uniquement pour percevoir la deuxième fraction du financement public, laquelle est immédiatement reversée au parti métropolitain. Le II prévoit d'inscrire dans la loi la publicité des partis politiques auxquels les élus se déclarent rattachés. La publicité des rattachements faite pour la première fois en fin d'année dernière vient d'une volonté des bureaux des deux assemblées, et non d'une obligation légale.

« Des affaires récentes ont mis en lumière le problème posé par les micro-partis, qui permettent parfois de véritables détournements des règles de financement des partis politiques. Il semble nécessaire qu'un projet de loi relatif à la transparence de la vie publique intègre les modifications nécessaires pour mettre fin aux différents abus, tout en préservant le pluralisme politique indispensable ».

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Les dispositions contestées n'avaient pas déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

– Dans la décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, le Conseil constitutionnel a examiné et déclaré conformes à la Constitution les modifications apportées à l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 par la loi déférée et consistant à distinguer les deux fractions de l'aide publique. Toutefois, la rédaction alors examinée du troisième alinéa de l'article 9, devenu son sixième alinéa, différait de celle actuellement en vigueur sur deux points : il n'était pas exigé qu'un parti ou

groupement soit éligible à la première fraction pour pouvoir bénéficier de la deuxième fraction ; la date à laquelle les parlementaires doivent annuellement faire leur déclaration de rattachement était différente. Ces deux modifications législatives ultérieures n'ont pas été examinées par le Conseil constitutionnel⁷.

– Le huitième alinéa de l'article 9 est issu de la loi du 11 octobre 2013 qui a été déférée au Conseil constitutionnel, sans toutefois que celui-ci ait alors spécifiquement examiné son article 14⁸.

A. – Les griefs tirés de la violation du principe d'égalité

Les requérants dénonçaient une rupture d'égalité à un double titre :

– d'une part, entre parlementaires élus en outre-mer et parlementaires élus en métropole, seuls les premiers pouvant apporter le bénéfice de la seconde fraction à tous les partis ou groupements bénéficiant de la première fraction ;

– d'autre part, entre les partis ayant présenté des candidats en métropole et ceux ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer, les seconds ne pouvant bénéficier du rattachement des parlementaires élus en métropole.

Le grief tiré de la violation du principe d'égalité fondée sur des critères géographiques ou entre collectivités territoriales est souvent soulevé devant le Conseil constitutionnel, tant en contrôle *a priori* qu'en contrôle *a posteriori*. Il s'agit le plus souvent de l'égalité devant la loi⁹ ou de l'égalité devant les charges publiques¹⁰.

Le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'un grief dénonçant, au titre de la violation du principe d'égalité, une différence entre les règles de droit applicables dans un département ou une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie et les règles applicables sur le reste du territoire national ne doit pas être examiné au regard des seules exigences constitutionnelles de l'article 6 de la Déclaration de 1789, mais également des dispositions constitutionnelles applicables aux collectivités d'outre-mer qui donnent un fondement

⁷ Voir la décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* et la décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*.

⁸ Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*.

⁹ Comme, par exemple, dans la décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, cons. 14, 17, 18 et 19.

¹⁰ Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, *Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var (Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements)*, cons. 8.

constitutionnel à la prise en compte des caractéristiques et contraintes particulières à ces collectivités¹¹.

Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel a examiné le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité fondé sur la différence de traitement entre les parlementaires métropolitains, qui ne peuvent se rattacher à un parti qui n'a présenté des candidats qu'en outre-mer, et les parlementaires d'outre-mer, qui peuvent se rattacher à tout parti bénéficiant de la première fraction. Le Conseil a considéré qu'un tel grief était inopérant. En effet, les dispositions relatives à l'attribution de la seconde fraction de l'aide publique aux partis ne sont pas des dispositions relatives aux parlementaires, mais des dispositions relatives aux partis et groupements politiques et à leur financement : « *si le rattachement des membres du Parlement à un parti ou groupement politique constitue le critère d'attribution de la seconde fraction de l'aide à ces partis et groupements, cette aide n'est pas versée aux membres du Parlement mais aux partis et groupements politiques* » (cons. 8/).

Dans un second temps, le Conseil a examiné le grief reposant sur la différence de traitement entre les partis bénéficiant de la première fraction qui n'ont présenté des candidats qu'en outre-mer et ceux qui ont présenté des candidats en métropole¹². Il a jugé que ce grief était opérant mais qu'il n'était pas fondé.

La différence de traitement dans les critères d'attribution de la seconde fraction de l'aide publique aux partis et groupements politiques selon que ceux-ci sont ou non des partis ayant exclusivement présentés des candidats outre-mer lors des dernières élections législatives repose sur un double objectif : d'une part, « *le législateur a entendu faire obstacle à des rattachements destinés exclusivement à ouvrir droit, au profit d'un parti ou groupement politique, au versement de la seconde fraction de l'aide publique en vertu des règles particulières, applicables dans les seules collectivités d'outre-mer pour l'attribution de la première fraction* » ; d'autre part « *il a entendu prendre en compte les particularités de la vie politique dans les collectivités d'outre mer et, en particulier, l'existence de partis et groupements politiques dont l'audience est*

¹¹ Voir par ex. les décisions n^{os} 2014-392 QPC du 25 avril 2014, *Province Sud de la Nouvelle-Calédonie (Loi adoptée par référendum – Droit du travail en Nouvelle-Calédonie)*, cons. 14 ; 2013-313 QPC du 22 mai 2013, *Chambre de commerce et d'industrie de région des îles de Guadeloupe et autres (Composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes outre-mer)*, cons. 3 à 5 ; 2013-310 QPC du 16 mai 2013, *M. Jérôme P. (Conseil de discipline des avocats en Polynésie française)*, cons. 6 et 7 ; 2012-290/291 QPC du 25 janvier 2013, *Société Distrivit et autres (Droit de consommation du tabac dans les DOM)*, cons. 5 à 12.

¹² Dans la mesure où le nombre de circonscriptions dans lesquelles des candidats doivent avoir obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés s'élève à 50, il est impossible à un parti qui présenterait des candidats uniquement outre-mer ainsi que dans les circonscriptions des Français établis hors de France d'être éligible de satisfaire à cette condition. En revanche, un parti peut satisfaire à la condition d'éligibilité soit que les 50 circonscriptions soient toutes situées en métropole, soit que certaines d'entre elles soient situées outre-mer ou hors de France.

limitée à ces collectivités » (cons. 9). Le Conseil constitutionnel a admis la conformité au principe d'égalité de la différence de traitement, laquelle est en lien avec l'objectif d'intérêt général poursuivi et trouve son fondement dans la spécificité constitutionnelle de l'outre-mer et les particularités de la vie politique dans ces collectivités.

B. – Le grief tiré de la violation des exigences résultant des premier et troisième alinéas de l'article 4 de la Constitution

En vertu du premier alinéa de l'article 4 de la Constitution, « *les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ». En vertu du troisième alinéa du même article, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ».

Selon les requérants, le principe de la participation équitable des partis à la vie démocratique de la Nation suppose que chaque parti bénéficie d'une aide proportionnelle à sa représentativité. Ainsi, la règle subordonnant l'accès à la seconde fraction à l'éligibilité à la première fraction serait inéquitable dans la mesure où elle a pour effet d'écartier des partis ayant une représentativité incontestable. En outre, en empêchant un membre du Parlement élu en métropole de se rattacher à un parti d'outre-mer, ces dispositions porteraient atteinte à la liberté de formation et d'exercice des partis.

Le Conseil constitutionnel a déjà reconnu que le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions découlant de l'article 4 est invocable à l'appui d'une QPC¹³.

Ce principe avait déjà été consacré par le Conseil constitutionnel sur le fondement des articles 2, 3 et 4 de la Constitution dans la décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, lorsqu'il examinait les dispositions établissant les deux fractions de l'aide publique aux partis.

Le Conseil constitutionnel avait validé expressément l'institution de conditions d'accès à l'aide publique : les articles 2, 3 et 4 de la Constitution « *ne font pas obstacle à ce que l'État accorde une aide financière aux partis ou groupements politiques qui concourent à l'expression du suffrage ; que l'aide allouée doit, pour être conforme aux principes d'égalité et de liberté, obéir à des critères objectifs ; qu'en outre, le mécanisme d'aide retenu ne doit aboutir,*

¹³ Décision n° 2011-4538 SEN du 12 janvier 2012, *Sénat, Loiret*.

ni à établir un lien de dépendance d'un parti politique vis-à-vis de l'État, ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions ; que si l'octroi d'une aide à des partis ou groupements du seul fait qu'ils présentent des candidats aux élections à l'Assemblée nationale peut être subordonné à la condition qu'ils justifient d'un minimum d'audience, les critères retenus par le législateur ne doivent pas conduire à méconnaître l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui constitue le fondement de la démocratie »¹⁴.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel avait jugé que : « Considérant que les articles 10 et 11 de la loi déférée satisfont à ces exigences constitutionnelles dans la mesure où ils prévoient que l'aide de l'État est accordée non seulement aux partis et groupements représentés au Parlement, mais également aux partis et groupements politiques "en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale" ; que n'est pas contraire à la Constitution le fait de poser en principe que, dans ce dernier cas, l'aide sera répartie "proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour par chacun des partis et groupements" qui, sous réserve des dispositions spécifiques aux départements et territoires d'outre-mer, ont présenté des candidats dans "au moins 75 circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale" »¹⁵.

Le Conseil avait donc consacré la possibilité pour le législateur de subordonner l'octroi de l'aide de l'État à des conditions de représentativité, et en l'espèce en fonction des résultats aux élections législatives et de la représentation au Parlement.

Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel avait censuré le seuil de 5 % des suffrages exprimés exigé pour prendre en compte les voix obtenues dans au moins 75 circonscriptions : *« le fait de ne prendre en compte pour la détermination de l'aide de l'État allouée aux partis en fonction de leurs résultats aux élections que ceux de ces "résultats égaux ou supérieurs à 5 p. 100 des suffrages exprimés dans chaque circonscription" est, en raison du seuil choisi, de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions ; qu'ainsi, l'article 11 de la loi déférée, en tant qu'il impose cette condition, doit être déclaré contraire aux dispositions combinées des articles 2 et 4 de la Constitution »¹⁶.*

¹⁴ Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, cons. 12.

¹⁵ *Ibid.*, cons. 13.

¹⁶ *Ibid.*, cons. 14.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 que le troisième alinéa de l'article 4, introduit puis modifié par voie d'amendement, a consacré les principes précédemment dégagés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Dans la décision n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014 commentée, le Conseil constitutionnel, reprenant une formulation largement similaire à celle de la décision du 11 janvier 1990, a tout d'abord rappelé les exigences applicables à l'aide publique aux partis politiques résultant des premier et troisième alinéas de l'article 4 de la Constitution : « *ces dispositions ne font pas obstacle à ce que l'État accorde, en se fondant sur ces critères objectifs et rationnels, une aide financière aux partis ou groupements politiques qui concourent à l'expression du suffrage ; que le mécanisme d'aide retenu ne doit aboutir, ni à établir un lien de dépendance d'un parti politique vis-à-vis de l'État, ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions ; que si l'octroi d'une aide à des partis ou groupements politiques du seul fait qu'ils présentent des candidats aux élections à l'Assemblée nationale peut être subordonné à la condition qu'ils justifient d'un minimum d'audience, les critères retenus par le législateur ne doivent pas conduire à méconnaître l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions protégée par l'article 4 de la Constitution* » (cons. 12).

Le Conseil a examiné en premier lieu la condition d'attribution de la seconde fraction figurant au sixième alinéa de l'article 9, qui subordonne cette attribution au fait que le parti ou groupement politique bénéficie de la première fraction au titre de ses résultats aux dernières élections législatives. Il a estimé qu'« *en réservant l'attribution de la seconde fraction de l'aide aux partis et groupements politiques éligibles à la première fraction, le législateur a subordonné l'attribution de l'aide publique aux partis et groupements politiques à une exigence minimale d'audience qui ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi* » (cons. 13).

En deuxième lieu, le Conseil a examiné la condition d'attribution de la seconde fraction figurant au huitième alinéa de l'article 9. Le Conseil a considéré que le législateur « *a retenu un critère objectif et rationnel qui ne méconnaît pas l'exigence de pluralisme des courants d'idées et d'opinions* » (cons. 14).

Enfin, en troisième lieu, les dispositions contestées, qui sont relatives au financement public des partis et groupements politiques, ne portent pas atteinte à la liberté de formation et d'activité des partis politiques. En effet, « *cette interdiction de rattachement n'a pas d'autre conséquence que de déterminer les conditions d'attribution de cette aide ; [...] elle n'interdit aucunement à un membre du Parlement, quelle que soit la circonscription dans laquelle il est élu,*

d'adhérer ou de soutenir le parti ou groupement politique de son choix » (cons. 15).

Le Conseil constitutionnel a donc écarté les griefs tirés de l'atteinte aux exigences qui résultent des premier et troisième alinéas de l'article 4 de la Constitution.

C. – Le grief tiré l'atteinte à l'indivisibilité de l'exercice de la souveraineté nationale par les représentants de la Nation

Les requérants faisaient enfin valoir que les dispositions contestées, contrevenaient aux exigences qui résultent des articles 1^{er} et 3 de la Constitution relatives à l'exercice indivisible de la souveraineté nationale par les représentants de la Nation en ce qu'elles n'ouvriraient pas des droits identiques à l'ensemble des membres du Parlement.

Le Conseil constitutionnel juge de façon constante que tout député ou tout sénateur est l'élu de la Nation tout entière et non pas de la population de sa circonscription.

Le Conseil a ainsi jugé, lors de l'examen de la loi sur la Corse : *« il ressort de ces dispositions que les membres du Parlement ont la qualité de représentants du peuple ; qu'à ce titre ils sont appelés à voter la loi dans les conditions fixées par la Constitution et les dispositions ayant valeur de loi organique prises pour son application ; qu'en conséquence, il n'appartient pas au législateur de faire bénéficier certains parlementaires, en raison de leur élection dans une circonscription déterminée, de prérogatives particulières dans le cadre de la procédure d'élaboration de la loi »*¹⁷.

Il a confirmé cette jurisprudence en 1999 pour les parlementaires d'outre-mer, en rappelant, lors de l'examen de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie : *« si députés et sénateurs sont élus au suffrage universel, direct pour les premiers, indirect pour les seconds, chacun d'eux représente au Parlement la Nation tout entière et non la population de sa circonscription d'élection »*¹⁸.

Enfin, la souveraineté nationale s'oppose *« à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles »*¹⁹.

¹⁷ Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, cons. 53.

¹⁸ Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, cons. 9.

¹⁹ 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. 7.

Dans la décision n° 2014-407 QPC commentée, le Conseil constitutionnel a rappelé les exigences découlant des articles 1^{er} et 3 de la Constitution : « *il ressort de ces dispositions que les membres du Parlement ont la qualité de représentants du peuple ; qu'en outre, si députés et sénateurs sont élus au suffrage universel, direct pour les premiers, indirect pour les seconds, chacun d'eux représente au Parlement la Nation tout entière et non la population de la circonscription où il a été élu ; qu'à ce titre ils sont appelés à voter la loi dans les conditions fixées par la Constitution et les dispositions ayant valeur de loi organique prises pour son application ; qu'en conséquence, le législateur ne saurait faire bénéficier certains parlementaires, en raison de leur élection dans une circonscription déterminée, de prérogatives particulières dans le cadre de la procédure d'élaboration de la loi, du contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ; qu'enfin ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles* » (cons. 19). Cette nouvelle formulation permet de prendre en compte l'ensemble des fonctions constitutionnelles du Parlement telles qu'elles sont consacrées par l'article 24 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Toutefois, le Conseil a estimé que les dispositions contestées ne concernent que les règles de financement des partis politiques et non celles relatives à l'exercice du mandat de parlementaire ou aux prérogatives qui s'y rapportent. Elles ne concernent pas la procédure d'élaboration de la loi, non plus qu'aucune autre fonction dont l'exercice par le Parlement résulte de la Constitution, et ne reflètent pas une division en catégories d'électeurs ou d'éligibles. Le grief tiré de l'atteinte à l'exercice indivisible de la souveraineté nationale par les représentants de la Nation était donc inopérant à l'encontre des dispositions contestées (cons. 20).

En définitive, les dispositions contestées n'étant contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel a déclaré les sixième et huitième alinéas de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 conformes à la Constitution.