INTRODUCTION

Quand un roi meurt ne laissant qu'un héritier mineur, un régent gouverne le royaume.
Quand un enfant mineur perd ses parents, un tuteur se voit confier son éducation et la gestion de ses biens.
Quand un peuple est réputé ne pouvoir exercer se souveraineté lui-même, il en charge ses représentants (mission qu'il renouvelle périodiquement lors des élections).
Quand un roi s'absente, il investit le lieutenant général du royaume de son autorité.
Quand un comédien ne peut tenir son rôle, une doublure prend sa place pour jouer sur scène.
Quand un fonctionnaire est dans l'impossibilité d'occuper son poste (absence, maladie, mutation), un de ses collègues en assure l'interim.
Quand un Procureur ne peut se charger de toutes les fonctions du Ministère Public, un substitut tient sa place.
Quand un Président ne peut plus (mort, maladie) ou ne veut plus (démission) assumer sa charge, le Vice-Président lui succède dans ses fonctions.
Quand un parlementaire meurt, devient membre du Gouvernement, entre au Conseil Constitutionnel ou accepte une mission gouvernementale d'une durée supérieure à six mois; le suppléant occupe son siège au Parlement et exerce son mandat à sa place.
Toutes ces formules se rattachent à une même idée: pourvoir au remplacement du titulaire empêché.

Il s'agit, que le fait ait été prévu ou non, de réagir à un évènement qui contribue à déranger, voire à bouleverser le cours normal des choses.
Éviter la surprise qui naît de la vacance: telle est la fin commune de ces mécanismes.
Pour atteindre cet objectif, les moyens peuvent différer.
Pour les uns, il s'agit de mettre à la place du maillon absent un autre maillon identique. Pour les autres, un maillon voisin, le plus proche, sera utilisé.
Mais la même idée accompagne cette opération: agir de manière à ce que la chaîne institutionnelle soit interrompue le moins longtemps possible et que surtout elle ne soit pas brisée.
Faire en sorte que le titulaire de la fonction, bien qu'absent ou empêché, soit réputé présent: tel est le rôle du représentant, du lieutenant et du substitut.
Préparer la prise de fonction par le prochain titulaire régulièrement désigné, mais agir déjà en son nom: tel est le rôle qui est assigné au tuteur et au régent.
Assurer la fonction en son nom propre en cas d'empêchement du titulaire: tel est le rôle de la doublure, de l'intérimaire, du vice-(président) et du suppléant.
Ces trois types de remplacement ont en commun leur caractère temporaire.
Mais, le régent, le tuteur, le lieutenant et l'intérimaire ont un rôle essentiellement transitoire: ils n'ont, en principe, pas la possibilité de devenir les titulaires de la fonction (il en est de même, dans un contexte différent, pour le représentant).
Au contraire, le substitut, la doublure, le vice- (président) et le suppléant ont une aptitude à la titularisation (ils remplissent, en général, les mêmes conditions d'accès à la fonction; diplômes, talent, éligibilité). Il est à noter cependant qu'un substitut (du Ministère Public, par exemple) a un rôle personnel qui lui est dévolu en l'absence de tout remplacement, de même, nous le verrons, que vice-Président (des Etats-Unis, en particulier).
Doublure et suppléant d'un parlementaire ne sont désignés (en même temps que le titulaire) <u>que</u> pour parer à l'éventualité de la défaillance du détenteur premier de la fonction.
Leur présence n'est donc justifiée que par cette éventualité: il ne leur est attribué aucun rôle autre.

Si la désignation de la doublure, au théâtre, n'a jamais fait l'objet d'une règlementation juridique (si ce n'est quant à son mode de rémunération), il n'en est pas de même pour le suppléant.

Dans le domaine administratif comme dans les domaines politique ou social, la formule de la suppléance est largement utilisée. Suppléance est alors synonyme de remplacement.
Il en est ainsi quand la suppléance est une simple commodité qui permet à une personne exerçant la même fonction que le titulaire de prendre sa place en cas d'empêchement ou d'absence de ce dernier. Le juge suppléant est l'exemple d'une telle possibilité: un magistrat du siège peut aisément tenir audience à la place d'un de ses collègues.
Il en est ainsi quand la suppléance est considérée comme un mécanisme qui permet à l'Administration "d'économiser" une formation d'un de ses agents. C'est ainsi qu'un instituteur suppléant apprend davantage son métier "sur le tas" qu'en suivant une véritable formation pédagogique.

Il en est ainsi quand la suppléance permet à une personne exerçant une fonction voisine de prendre la place du titulaire en cas d'empêchement de sa part. Les institutions politiques nationales nous fournissent l'exemple de la suppléance du Président de la République que peut assurer le Premier Ministre (article 21 de la Constitution) ou un ministre à défaut du Premier Ministre.
L'expression "suppléance" nous paraît ne devoir viser que "la personne <u>désignée à l'avance</u> pour en remplacer une autre au cas où celle-ci serait temporairement empêchée d'exercer sa fonction, renoncerait à l'exercer ou décéderait". (1)
En ce sens, il nous semble que "désigner à l'avance la personne appelée à en remplacer une autre" correspond beaucoup plus au processus nominatif de l'élection qu'à celui de la hiérarchie administrative (c'est-à-dire un cadre où les rapports d'autorité, de délégation comme de remplacement sont prévus selon les fonctions et non selon les personnes).
Différentes institutions électives font appel au mécanisme de la suppléance.
Il en est ainsi dans les élections sociales dans les entreprises: un suppléant est élu en même temps que le représentant du personnel, délégué ou membre du comité d'entreprise (Ordonnance du 22 Février 1945 et Loi du 16 Avril 1946).

---

(1) Le Grand Larousse Encyclopédique.

Le suppléant peut assister aux réunions avec l'employeur; il a même été jugé (Soc. 9 Juin 1971) qu'il doit, pour cela, percevoir une rémunération de fonction. Il bénéficie, comme le titulaire, de la protection contre les licenciements: une double autorisation (du comité d'entreprise et de l'inspecteur du travail) est nécessaire. Quand le mandat du titulaire prend fin (décès, résiliation du contrat de travail, démission, condamnation entrainant inéligibilité, révocation par le corps électoral sur proposition du syndicat), le suppléant qui le remplace doit appartenir à la même liste et à la même catégorie (l'appartenance au même collège prime l'appartenance syndicale).

Il en est ainsi dans les élections universitaires: un récent décret (Journal Officiel du 2 Janvier 1976) a prévu que des suppléants remplaceront les membres du Conseil National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (CNESER) lorsque ceux-ci ne pourront assister à une séance ou devront abandonner leurs fonctions. Ces suppléants ont la possibilité, pour faciliter la constitution des listes, d'appartenir au même établissement ou à la même discipline. Ils remplaceront automatiquement les titulaires qui perdraient la qualité pour laquelle ils ont été élus.

Il en est ainsi dans certaines élections politico-administratives: une liste de suppléants est élue en même temps que les conseillers municipaux de Lyon et Marseille. Ces assemblées sont ainsi toujours complètes.

De même, des suppléants sont élus en même temps que les délégués sénatoriaux: ils sont choisis par ces derniers quand ils possèdent une qualité d'électeur sénatorial à un double ou un triple titre (député et conseiller général, député et maire...).(1) Les suppléants peuvent refuser ces fonctions: ils sont alors remplacés par le suppléant qui a obtenu le plus de voix après le dernier élu (en cas de scrutin majoritaire) ou le suivant de liste du suppléant qui se récuse (en cas de scrutin à la représentation proportionnelle).

Tous ces exemples ont un objectif commun: il s'agit d'assurer la continuité de l'institution élue sans qu'une élection partielle soit nécessaire pour parer à une vacance imprévue ou accidentelle.

---

(1) Articles L 287 et R 134 du Code Electoral.

Jusqu'en 1958 (sauf quelques rares exceptions éphémères), une telle formule était refusée pour les parlementaires, élus directs ou indirects du suffrage universel.
La Constitution de 1958 renversa la propositions: les élections partielles devenaient l'exception, la suppléance parlementaire la règle. L'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire fut une justification supplémentaire du nouveau mécanisme. (1)
Quelques années d'application semblent permettre une réflexion sur l'institution.
Une double analyse s'est imposée à nous: d'une part, une recherche des objectifs et caractéristiques de la suppléance par rapport à l'institution représentative, d'autre part, une observation à la fois descriptive et critique de la pratique et des résultats auxquels a conduit la suppléance parlementaire.

PREMIERE PARTIE: SUPPLEANCE PARLEMENTAIRE ET REPRESENTATION POLITIQUE.

DEUXIEME PARTIE: LE SUPPLEANT DU DEPUTE.

---

(1) Les textes constitutionnels et légaux emploient indifféremment "suppléant éventuel" et "remplaçant éventuel".
Il nous paraît préférable d'utiliser la première des deux expressions pour la raison indiquée page 3: le suppléant est, en effet, une catégorie du "genre" remplaçant, c'est un terme plus précis dans la mesure où le suppléant est "désigné à l'avance".