

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 1985.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE, tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires.*

Par M. PIERRE SALVI,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 3036, 3093 et in-8° 916.

Sénat : 120 (1985-1986).

---

Elections et référendums.

## SOMMAIRE

---

|   | Pages     |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>I. — L'appréhension du phénomène</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>II. — La législation relative au cumul des mandats dans les pays étrangers</b> .....   | <b>9</b>  |
| <b>III. — Les propositions de réforme</b> .....   | <b>16</b> |
| <b>IV. — Les projets de loi</b> .....   | <b>19</b> |
| <br>  |           |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....  | <b>21</b> |
| <i>Article premier</i> : Limitation du cumul d'un mandat parlementaire avec les autres mandats électoraux ou fonctions électives .....                                    | 21        |
| <i>Art. 2</i> : Situation du parlementaire se trouvant dans un cas d'incompatibilité ..   | 23        |
| <i>Art. 3</i> : Incompatibilité survenant postérieurement à l'élection à l'Assemblée nationale ou au Sénat .....  | 25        |
| <i>Art. 3 bis</i> : Mandats détenus par les membres des assemblées délibérantes des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier ..... | 26        |
| <i>Art. 3 ter</i> : Nouvelle rédaction de l'article L.O. 297 du code électoral .....  | 27        |
| <i>Art. 4</i> : Entrée en vigueur de la loi et dispositions transitoires .....  | 27        |
| <br>  |           |
| <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....   | <b>33</b> |
| <br>  |           |
| <b>Annexes :</b>  |           |
| 1. Les propositions de loi sur le cumul des mandats déposées au cours des VI <sup>e</sup> et VII <sup>e</sup> législatures .....  | 39        |
| 2. Extrait du rapport de la commission de développement des responsabilités locales .....   | 41        |
| 3. Conclusions du groupe de travail de l'U.D.F. ....  | 43        |
| 4. Synthèse du rapport établi par M. Marcel Debarge, sénateur, parlementaire en mission .....   | 44        |

---

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 1985, dernière année de la septième législature, aura été marquée par une intense activité législative dans le domaine électoral. Nous avons été saisis, lors de la session de printemps, des conditions dans lesquelles députés et conseillers régionaux pouvaient acquérir leur mandat ; nous sommes aujourd'hui saisis, à la session d'automne, des conditions dans lesquelles ils seront autorisés à les conserver. Mais la réforme en cours ne concerne pas seulement les députés ou conseillers régionaux : elle concerne également les sénateurs, les représentants à l'Assemblée des communautés européennes, les conseillers de Paris, les maires des communes de 9.000 habitants ou plus, les adjoints au maire des communes de 100.000 habitants ou plus, les présidents d'un conseil de communauté urbaine...

La limitation du cumul des mandats est donc à l'ordre du jour. Ce phénomène présente des caractères particuliers qu'il faut d'emblée souligner. Il s'agit tout d'abord d'un phénomène spécifiquement français et fort ancien : qu'il soit le fruit du génie national et de la tradition impose de le traiter avec circonspection. Il s'agit ensuite d'un phénomène très largement partagé par l'ensemble des forces politiques, même si, périodiquement, le suffrage universel lui-même vient atténuer le taux de cumul des élus soutenant le Gouvernement en place : qu'il me soit permis, car c'est l'exemple le plus récent, de rappeler que les élections municipales et cantonales ont ainsi, depuis 1981, largement contribué à diminuer le nombre des mandats et fonctions dont les élus de la majorité actuelle sont titulaires. Il s'agit enfin d'un phénomène qui a donné lieu, depuis quelques années, à de nombreuses prises de position et à de non moins nombreuses propositions de réforme.

La spécificité et la complexité de ce problème imposent à votre rapporteur un effort tout particulier de simplification et de présentation : ce n'est qu'à ce prix que la lisibilité du dispositif et la sérénité de sa mise en œuvre pourront être acquises. Dans ce domaine tout particulièrement, il faut réaffirmer que la fermeté n'exclut pas l'élégance et que la rigueur n'exclut pas la sérénité.

## I. — L'APPRÉHENSION DU PHÉNOMÈNE

**L'appréhension du phénomène** est d'ailleurs malaisée. Ni ses causes ni ses conséquences n'ont fait l'objet d'études de grande ampleur, constatation surprenante pour un phénomène si particulier. Votre rapporteur se limitera donc, dans un exposé qui ne saurait prétendre à l'exhaustivité, à vous présenter un certain nombre d'éléments de réflexion.

1. **Les causes du cumul des mandats** sont multiples et aucune d'entre elles ne suffit, seule, à expliquer le phénomène.

1.1. **Les règles du droit électoral** ont parfois été avancées comme facteur d'explication. S'il est exact que l'article L. 229 du code électoral — qui dispose que tout sénateur ou député est éligible dans toutes les communes du département où il a été candidat — est de nature à favoriser le cumul, on ne saurait décemment lui donner une portée importante. On ne peut davantage trouver d'explication suffisante dans la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions qui fait obligatoirement de tout parlementaire — hormis dans la région d'Ile-de-France — un conseiller régional.

Il serait dès lors tentant d'expliquer le cumul par l'existence du scrutin d'arrondissement : mais cette tentation ne résiste pas d'avantage à l'analyse puisque, d'une part, le phénomène est constant en France même lorsque le régime électoral est différent — par exemple sous la I<sup>re</sup> République — et que, d'autre part, des pays qui pratiquent également le scrutin majoritaire ignorent le phénomène du cumul, par exemple la Grande-Bretagne. Au demeurant, et si la liaison était établie, le projet de loi perdrait toute utilité puisque le système de la représentation proportionnelle vient précisément d'être adopté pour les élections législatives et régionales.

1.2. **Le respect du cursus honorum traditionnel**, c'est-à-dire la nécessité ressentie par l'élu de se former progressivement à l'exercice de mandats de plus en plus importants, est une réalité, mais une réalité qui ne suffit pas à expliquer qu'à chaque mandat nouveau il éprouve la nécessité de conserver l'ancien mandat, progressant

ainsi par addition et non par substitution. On peut d'ailleurs observer que le cumul existe également chez les parlementaires qui, élus d'emblée au Parlement, n'en ont pas moins éprouvé la nécessité de s'implanter localement par la suite. Cette observation permet de mettre en évidence deux phénomènes connexes :

— d'une part, le cumul appelle le cumul : pour lutter à armes égales contre un élu solidement implanté, le candidat doit également bénéficier d'une bonne implantation ;

— d'autre part, le cumul assure l'indépendance de l'élu à l'égard du parti politique : plus sa base électorale personnelle est solide, plus il est autonome par rapport aux directives du parti.

1.3. **Le problème du cumul des indemnités** ne peut être passé sous silence, mais l'on ne saurait décemment en faire un facteur explicatif général. Qui ne voit et ne sait qu'en France aujourd'hui l'individu soucieux d'assurer sa fortune financière a tout intérêt à choisir une autre voie que la fonction publique élective ?

1.4. **L'évolution de la fonction parlementaire** constitue, pour M. Jean-Claude Masclat (1), une incitation profonde au cumul des mandats. Après avoir noté que le phénomène du cumul, déjà vivace sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, s'était encore davantage affirmé sous la V<sup>e</sup> République, M. Masclat pense trouver une explication de ce renforcement dans la perception qu'ont les parlementaires eux-mêmes de leur rôle au Parlement : selon lui « l'exercice de responsabilités locales fournit une compensation au parlementaire qui s'estime frustré de sa part de pouvoir... Les responsabilités locales... lui procurent... la certitude d'accomplir une fonction utile, dont il peut mesurer les résultats, qui procure des aliments à sa soif d'action, où il peut faire la preuve de son efficacité, de son talent et de son dévouement au bien public » (2). Ce sentiment est d'autant plus vivement ressenti que le cumul des mandats entretient des rapports étroits avec la centralisation administrative que connaît la France.

1.5. **La centralisation administrative** est un phénomène trop connu pour qu'il soit nécessaire de le décrire. La seule chose qui importe ici est de noter qu'il constitue une incitation extrêmement puissante au cumul des mandats. Ainsi que l'a fort justement noté le rapporteur de ce projet de loi à l'Assemblée nationale, « le cumul des mandats découle naturellement de cette architecture institutionnelle. En effet, l'organisation de la représentation politique et notam-

---

(1) Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V<sup>e</sup> République, L.G.D.J.

(2) Op. cit. p. 280.

ment celle des mandats électifs, s'est en quelque sorte calquée sur cette structure de l'appareil de l'Etat. Puisque l'appareil administratif de l'Etat disposait d'une autorité éminente dans la gestion des affaires du pays, y compris au niveau local, un élu local ne pouvait exercer ses responsabilités, faire avancer une affaire, résoudre un problème, sans l'intervention de l'administration. L'accès à l'appareil de l'Etat devenait ainsi un facteur de réussite de tout élu local. Mais puisque les décisions sur des dossiers locaux un peu complexes avaient tendance à remonter du niveau local au niveau départemental, puis régional, puis parisien, il était important pour un élu de pouvoir suivre ses dossiers dans les méandres de ce cheminement administratif ascendant. Le cumul des mandats devenait dès lors un atout supplémentaire, sinon une nécessité fonctionnelle, pour bien gérer les affaires de la commune ».

2. Les conséquences du cumul des mandats sont également difficiles à apprécier :

2.1. Des conséquences positives sont tout d'abord indéniables : la pluralité des mandats et le rythme électoral ont pour effet d'assurer un **contrôle quasi annuel de l'électeur sur l'élu**, aux différents niveaux successifs. Sont ainsi conciliées la nécessité de la durée pour l'exercice de chaque mandat et la nécessité d'un contrôle fréquent par le corps électoral, conciliation que les assemblées révolutionnaires avaient vainement recherchée.

Une autre conséquence positive est de permettre de **dresser face au pouvoir administratif un contre-pouvoir politique** : « le cumul des mandats a été pendant de longues périodes une intelligente et subtile réponse de l'administré à la quasi toute puissance du pouvoir central... A la colonne descendante officielle de l'autorité hiérarchique, l'ingéniosité des administrés et de leurs élus a fait correspondre la colonne montante d'une autorité procédant de l'élection » (1). Le caractère bénéfique du cumul n'est d'ailleurs pas limité, dans cette optique, à l'émergence d'un contre-pouvoir ; car il a des conséquences directes sur le fonctionnement administratif lui-même. En effet, « l'élu simplifie l'action... A travers le cumul, c'est tout le monde politique local qui trouve une cohérence, supérieure à l'univers administratif... Le cumul est un **agent intégrateur de l'administration** » (2). Ce sont ces idées qu'exprimait M. François Mitterrand, lorsqu'il déclarait, en juin 1978 : « Il faut éviter les excès mais, à la limite, en atomisant les fonctions, on rend le pouvoir central plus puissant, le rôle des préfets plus déterminant. La disparition de tout cumul serait un moyen détourné pour le pouvoir central de renforcer son autorité. »

---

(1) J. Rovani, *Le Monde*, 17 mai 1985.

(2) F. Dupuy et J.-C. Thœnig, *Intervention*, avril-juin 1985, p. 59.

2.2 Mais des **conséquences négatives** doivent également être notées. Parmi celles généralement citées, il faut d'abord mentionner que, selon certains, le cumul des mandats serait **un frein à la diffusion de la démocratie** : en réalité, cet argument n'a qu'une portée toute relative dès lors que l'on rappelle que la France compte environ 500.000 élus locaux, soit à peu près dix fois plus qu'un pays comme la Grande-Bretagne. Un autre argument contestable est fondé sur le **non-renouvellement des élus** qu'entraînerait le cumul : en vérité, le véritable danger à cet égard semble plutôt relever du mécanisme de représentation proportionnelle...

Plus justifié est l'argument selon lequel **le cumul favorise la centralisation** qui, à son tour, justifie le cumul : M. Michel Debré a ainsi pu écrire que « le cumul des mandats est un des procédés de la centralisation française » (1). Le rapport élaboré par la commission de développement des responsabilités locales, en 1976, n'hésitait pas à qualifier le cumul d'« agent de la centralisation ».

Le fruit le plus immédiat de ces liens entre cumul et centralisation est la **confusion des responsabilités** et l'enchevêtrement des pouvoirs : il est bien difficile en France de savoir exactement qui fait quoi et l'observation dépasse le stade des seuls principes pour concerner également celui de l'action réelle.

On ne saurait enfin passer sous silence les **difficultés d'emploi du temps** qu'entraîne la détention de plusieurs mandats. Cependant, cet argument, pour fondé qu'il soit, appelle deux correctifs : d'une part, l'élu doit être capable d'animer, d'impulser les équipes de collaborateurs qui le secondent et on ne peut critiquer ce processus dès lors que l'élu conserve son libre privilège de décision ; d'autre part, le régime des sessions instauré par la Constitution de 1958 a précisément pour raison d'être de permettre aux parlementaires détenteurs d'autres mandats de disposer du temps nécessaire pour les remplir. Certes, depuis 1981, le rythme normal des sessions a souffert d'un dysfonctionnement évident : il ne faudrait cependant pas confondre le contingent et le permanent.

3. **La justification de la réforme proposée** rend bien compte de l'ambivalence des arguments exposés ci-dessus. L'exposé des motifs du projet de loi organique est fondé essentiellement sur le processus de régionalisation : ainsi déclare-t-il :

« Nul ne conteste aujourd'hui que, dans de nombreuses communes, la fonction majorale est devenue une tâche à temps plein. De même, dans les départements et les établissements publics régionaux, la fonction présidentielle a changé de nature depuis l'inter-

---

(1) *Revue française de science politique*, 1955, p. 27.

vention des lois de décentralisation : alors qu'il s'agissait d'une fonction d'orientation générale et de représentation, il s'agit désormais aussi d'une fonction de gestion quotidienne ».

Ce paragraphe est intéressant à citer, non seulement parce qu'il traduit une réalité, mais également parce qu'il envisage le problème uniquement sous l'angle des **fonctions** et nullement sous celui des **mandats** : or, les **dispositifs des deux projets de loi** composant la réforme concernent aussi bien la détention des mandats que celle des fonctions et **n'établissent aucune distinction** claire entre eux.

Le problème essentiel n'est cependant pas là. Il réside dans la question suivante : la décentralisation, en son état actuel, a-t-elle véritablement modifié la structure administrative de la France ?

Les compétences dont disposent les différents échelons sont-elles suffisamment précises et définies pour qu'un dossier quelconque puisse être résolu sans nécessiter l'arbitrage des autorités centrales ? Chacun apportera sa réponse à ces deux questions mais il est une observation sur laquelle chacun sera probablement d'accord : la décentralisation n'est pas achevée, nous sommes au milieu du gué. Cette constatation de bon sens dicte la position de votre commission : elle accepte le principe de la réforme mais souhaite que sa mise en œuvre tienne compte des échéances prévisibles tant dans le domaine électoral que dans celui des réformes administratives.



## II. — LA LÉGISLATION RELATIVE AU CUMUL DES MANDATS DANS LES PAYS ÉTRANGERS

Bien qu'il soit utile de connaître l'expérience de certains pays étrangers — tout particulièrement les pays européens — en matière de législation relative au cumul des mandats, il ne faut pas espérer dégager de cette connaissance autre chose que des indications. D'une part — nous l'avons vu — le cumul est un phénomène spécifiquement français ; d'autre part, la structure administrative et politique des autres Etats est trop différente de la structure française pour permettre d'en dégager un « modèle » applicable à la France.

1. **La Constitution fédérale des Etats-Unis d'Amérique** ne contient aucune disposition relative au cumul des mandats. Mais le Sénat et la chambre des représentants sont, chacun en ce qui le concerne « juge des élections, pouvoirs et qualifications de ses membres ». C'est sur la base de ces pouvoirs qu'une « jurisprudence » s'est établie, condamnant le cumul entre le mandat de membre du Congrès et celui de gouverneur d'un Etat ou de membre d'une assemblée législative d'Etat. La structure fédérale des Etats-Unis explique bien entendu ces solutions. Il convient, enfin, de préciser que de nombreux Etats fédérés ont au contraire adopté des lois interdisant le cumul du mandat de membre du Congrès avec des mandats locaux.

2. **La situation dans les différents pays européens membres de la Communauté est variable** (1).

2.1. Il n'existe aucune réglementation au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Irlande, au Danemark et en Grande-Bretagne.

2.2. En **Italie**, l'article 122 (deuxième alinéa) de la Constitution dispose que « nul ne peut appartenir simultanément à un conseil régional et à une chambre du Parlement ».

L'article 7 du « texte unique des lois pour les élections à la chambre des députés » (étendu aux élections au Sénat) du 30 mars 1957, dispose quant à lui que sont inéligibles (2) :

---

(1) L'étude suivante a été établie par le service des affaires européennes du Sénat.

(2) L'acte de candidature à un mandat de député ou de sénateur entraîne dans tous les cas la déchéance des fonctions mentionnées parmi les causes d'inéligibilité.

- a) Les députés régionaux ou les conseillers régionaux ;
- b) Les présidents des assemblées provinciales ;
- c) Les maires des communes dont la population est supérieure à 20.000 habitants (en revanche, le mandat de simple conseiller municipal dans les communes plus importantes est compatible avec les mandats parlementaires).

Les autres mandats électifs locaux (membre ou assesseur d'un conseil provincial, membre d'un « conseil de circonscription ») sont eux compatibles sans restriction avec les mandats parlementaires. De même, les mandats parlementaires nationaux sont compatibles avec un mandat au Parlement européen.

Différentes propositions parlementaires de réforme du régime des cumuls de mandats sont actuellement renvoyées aux commissions compétentes. Elles prévoient, notamment, que seraient désormais inéligibles au Sénat ou à la Chambre des députés les maires des communes dont la population est supérieure à 50.000 habitants. La même proposition prévoit, en outre, d'étendre l'inéligibilité aux maires des communes chefs-lieux de province, ainsi qu'aux adjoints des communes de plus de 100.000 habitants ou des villes chefs-lieux de province. Certaines propositions suggèrent même d'élever le seuil à 300.000 habitants ; ne seraient, dès lors, plus concernés qu'une dizaine de maires de très grandes villes qui ne pourraient être élus député ou sénateur.

Ces propositions aboutissent donc plutôt à une atténuation du régime actuel des incompatibilités entre mandat parlementaire et mandats électifs locaux puisqu'elles prévoient une élévation du seuil de population des communes dont le maire ne peut être en même temps élu député ou sénateur. En revanche, elles précisent et complètent la liste des incompatibilités avec différentes fonctions administratives ainsi qu'avec des fonctions dans des organes comme la R.A.I. (radio-télévision) ou des entreprises tant privées que parapubliques.

La tendance semble donc être moins à une réglementation des cumuls de mandats politiques au sens large, qu'à une plus stricte séparation des responsabilités électives d'avec les responsabilités dans l'administration ou l'économie.

**2.3. En Belgique, il n'y a pas de réglementation générale des cumuls de mandats électifs, mais différentes dispositions sont intervenues pour interdire le cumul de certains mandats déterminés, tandis que la composition spécifique du Sénat belge implique des cumuls qui résultent des textes constitutionnels eux-mêmes.**

a) *Limitation des cumuls :*

— aux termes de l'article 35 de la Constitution, nul ne peut être à la fois membre des deux chambres ;

— l'article 25 de la loi du 19 octobre 1921 a établi une incompatibilité entre la qualité de membre de la chambre des représentants ou du Sénat, et celle de conseiller provincial ;

— la loi du 27 février 1984 relative à l'élection du parlement européen énumère de nombreuses incompatibilités avec ce mandat : sont visées non seulement la qualité de membre de la chambre des représentants ou du Sénat, mais aussi celle de conseiller provincial, celle de membre d'un exécutif communautaire ou régional, celle de membre des conseils culturels (disposition redondante il est vrai puisqu'ils sont composés de membres des deux chambres du Parlement), de membre d'un conseil régional, de membre d'une députation permanente ou d'un collège d'agglomération, de bourgmestre ou d'échevin d'une commune de plus de 50.000 habitants.

b) *Règles propres au Sénat.*

A l'opposé de ces différentes incompatibilités qui rendent l'exercice simultané de certains mandats impossible, les règles qui fixent la composition du Sénat rendent en quelque sorte obligatoires certains cumuls.

Le Sénat belge comprend en effet trois catégories de membres (art. 53 de la Constitution) :

1° membres élus au suffrage universel direct et répondant à certaines conditions d'éligibilité ;

2° membres élus par les conseils provinciaux (les sénateurs élus à ce titre ne peuvent appartenir au conseil qui les élit, ni en avoir fait partie dans les deux années antérieures au jour de leur élection) ;

3° membres désignés par les sénateurs élus selon les modalités décrites ci-dessus.

Or, parmi les conditions d'éligibilité au titre de la première catégorie, l'article 56 *bis* de la Constitution énumère, entre autres, la qualité de membre des députations permanentes, de bourgmestres ou échevins de communes chefs-lieux d'arrondissement et de celles ayant plus de 4.000 habitants (alinéas 8°, 10°, 11°). Le cumul, dans ces cas, est donc non seulement possible, mais la qualité d'élu local est même l'une de celles qu'exige la Constitution pour être élu sénateur.

On notera, d'une part, que le processus de réforme de l'article 56 *bis* de la Constitution énumérant les conditions d'éligibilité au Sénat a été entamé en 1984 et que, d'autre part, une proposition de loi a été déposée au Sénat belge, le 13 mai 1982 par M. Uyttendaele et plusieurs de ses collègues, tendant à établir une incompatibilité entre fonctions ministérielles ou mandats parlementaires d'une part, et, d'autre part, les fonctions de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un centre public d'aide sociale d'une commune de plus de

30.000 habitants, ou la qualité de membre du collège d'une agglomération ou fédération de communes, quel qu'en soit le nombre d'habitants.

Cette proposition qui ne semble pas actuellement être engagée dans un processus législatif actif, fait référence, dans son exposé des motifs, à l'autodiscipline des partis qui ont spontanément découragé leurs membres de cumuler mandat national et mandat locaux de quelque importance, soit dans des communes de plus de 30.000 habitants.

En revanche, l'étendue des incompatibilités imposées par la loi de 1984 aux titulaires d'un mandat européen (incompatible non seulement avec un mandat parlementaire mais avec tout mandat dans les assemblées des collectivités territoriales de quelque importance) semblerait indiquer que la préoccupation n'est pas absente de la vie politique belge actuelle.

**2.4. En République fédérale d'Allemagne**, outre l'interdiction d'être simultanément membre des deux assemblées législatives, le régime des cumuls de mandats est différent selon qu'il s'agit du Bundestag ou du Bundesrat.

a) *Au Bundestag.*

C'est une règle coutumière (et l'autodiscipline des partis) qui empêche l'investiture d'une même personne pour un mandat au Bundestag et dans un Landtag. On notera cependant que les textes institutionnels de deux Länder : la Rhénanie du Nord-Wesphalie — qui abrite d'ailleurs les institutions fédérales à Bonn — et la Basse-Saxe ont édicté une incompatibilité entre des fonctions dans le gouvernement du Land et un mandat au Bundestag (1).

En revanche, la plus grande liberté semble régner quant au cumul d'un mandat au Bundestag avec un mandat à une assemblée élue de moindre importance que celle d'un Land (arrondissements ou « Kreise » et communes).

b) *Au Bundesrat.*

Les articles 50 et 51 de la Constitution disposent que les Länder participent à la législation et à l'administration de la fédération et que le Bundesrat se compose de membres des gouvernements des

---

(1) A côté des prohibitions expresses de cumul, certains Länder ont limité les possibilités de cumuls d'indemnités.

Il n'est pas sans intérêt d'observer que dans une matière aussi importante que les limitations au droit d'éligibilité, les Länder peuvent imposer une législation particulière, le droit électoral ne figurant pas en effet parmi les matières pour lesquelles les articles 70 à 75 de la Constitution règlent la compétence entre législation fédérale, législation des Länder et législation concurrente.

Länder, leur nombre variant de 3 à 5 selon l'importance démographique du Land. L'article 52 précise que les commissions du Bundesrat peuvent comprendre d'autres membres ou des délégués des gouvernements des Länder. C'est dire que, à l'opposé de la règle coutumière de prohibition des cumuls de mandat de député avec la qualité de membre d'un Landtag, la qualité d'élu régional et même plus précisément de membre du gouvernement que le Land choisit en son sein est bien ainsi l'organe de participation des Länder à la législation et à l'administration de la Fédération (sans préjudice du cumul avec des mandats locaux de moindre importance qui ne font l'objet d'aucune limitation tant à l'égard des membres du Bundesrat que du Bundestag).

On notera que les membres du Bundesrat, tous issus du gouvernement d'un Land, participent à raison d'un représentant par Land à la commission mixte des deux assemblées qui est notamment tenu informée de l'état de défense par le gouvernement (art. 53).

2.5. En Espagne, l'article 67 de la Constitution dispose, d'une part, que « nul ne peut être membre des deux chambres en même temps », et précise, d'autre part, qu'un mandat de député au congrès est incompatible avec un mandat dans une assemblée de communauté autonome ; l'article 70 de la Constitution renvoie, quant à lui, le régime des inéligibilités et incompatibilités à une loi électorale qui vient précisément d'intervenir (Loi organique n° 5-1985 du 19 juin 1985) (1).

Il y a donc lieu de distinguer, pour l'Espagne aussi, entre le régime applicable aux députés, et celui qui s'applique aux sénateurs.

a) *Députés au Congrès.*

• Interdiction constitutionnelle de cumuler un mandat au Congrès et un mandat dans une assemblée de communauté autonome.

• Aucune autre prohibition ; le mandat de député peut donc être cumulé avec celui de conseiller municipal et de conseiller provincial.

On notera, cependant, que si les mandats électifs dans les subdivisions administratives espagnoles sont, en principe, ceux de conseiller municipal dans les communes, de député provincial dans

---

(1) La situation des représentants de l'Espagne au Parlement européen ne fait évidemment pas encore l'objet d'une réglementation ; le principe a été, cependant, d'ores et déjà retenu d'une désignation par le Parlement en son sein des soixante premiers représentants espagnols qui cumuleront donc mandats européens et mandats de député ou de sénateur, au moins pendant une période transitoire jusqu'à l'élection au suffrage universel direct des représentants de l'Espagne et du Portugal, élection qui doit intervenir dans les deux ans suivant la date effective de l'entrée de ces pays aux Communautés européennes (soit le 1<sup>er</sup> janvier 1986) aux termes du traité d'adhésion.

les provinces et, enfin, de membre du parlement régional des communautés autonomes, seul mandat frappé d'incompatibilité avec celui de député national, certaines communautés autonomes ne comprenant qu'une province (Madrid, Asturies, Cantabria, Navarre, Baléares et Murcie), l'assemblée provinciale s'y confond avec le parlement de communauté et, dès lors, l'incompatibilité s'applique au mandat provincial.

b) *Sénateurs.*

La Constitution proclame que « le Sénat est la chambre de représentation territoriale ». C'est sans doute cette fonction spécifique qui justifie les différences du régime des incompatibilités applicables aux sénateurs par rapport à celles qui s'appliquent aux députés.

Non seulement, les sénateurs ne sont pas visés par l'incompatibilité avec la fonction de membre des assemblées de communautés autonomes qui frappe les députés, mais certaines lois régionales sur l'élection des sénateurs représentant la communauté autonome (1) (Aragon et Cantabria) disposent expressément que ces sénateurs, désignés par l'assemblée de la communauté, le sont exclusivement parmi ses membres ; le cumul est alors de droit, sans préjudice, bien entendu, des autres mandats locaux, à l'instar du régime applicable aux députés (2).

2.6. En Grèce, enfin, l'article 56 de la Constitution prévoit que les maires et présidents des communes ne peuvent être valablement candidats ni élus députés s'ils ne donnent leur démission avant la déclaration de candidature.

3. Les conclusions à tirer de ces comparaisons internationales sont les suivantes :

— bien que le cumul soit nettement moins pratiqué dans ces pays qu'en France, le nombre de pays possédant une législation relative au cumul et le nombre de pays qui en sont démunis est du même ordre ;

---

(1) Chaque province élit quatre sénateurs et chaque communauté autonome, en principe réunion de plusieurs provinces, désigne un sénateur et, en plus de ce siège, un par million d'habitants. La législation est faite par le parlement régional.

(2) On notera, d'une part, que cette liberté de cumul ne s'accompagne d'aucune restriction quant aux cumuls d'indemnités et, d'autre part, que la pratique qui se dégage depuis l'instauration des nouvelles institutions espagnoles fait apparaître une relative rareté des cumuls de mandats, y compris au Sénat : un seul sénateur cumulant, semble-t-il, les quatre mandats théoriquement cumulables : sénateurs, membres de l'assemblée d'une communauté autonome, député provincial et conseiller municipal (il s'agit du maire de Bilbao).

— la limitation du cumul des mandats est opérée tantôt par la voie de l'inéligibilité, tantôt — solution moins rigoureuse —, par celle de l'incompatibilité ;

— dans certains pays (Belgique, Allemagne fédérale, Espagne) le cumul est même obligatoire pour les membres de la Chambre haute. C'est ici le lieu de rappeler que l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ».

### III. — LES PROPOSITIONS DE RÉFORME

De nombreuses initiatives ont été prises depuis quelques années pour limiter le cumul des mandats. Ces initiatives ont revêtu des formes diverses, la plus fréquemment utilisée étant bien entendu celle de la proposition de loi. Nous ne mentionnerons, cependant ici, que les principales prises de position, l'exposé du contenu des propositions ou rapports faisant l'objet de notes publiées en annexe au présent rapport.

1. Lors du débat ayant suivi la déclaration de politique générale faite par le Premier ministre, M. Pierre Messmer, M. Michel d'Ornano formula le souhait « que l'on mette un terme au cumul des mandats, source d'inefficacité et d'absentéisme, barrage au renouvellement des élites » (1). Le Premier ministre lui répondit qu'il était disposé « à s'engager dans la voie d'une limitation de ce cumul, **en accord naturellement avec l'Assemblée nationale et le Sénat** » (2).

2. Le rapport de la commission de développement des responsabilités locales, publié en 1976 sous le titre « vivre ensemble » évoque bien entendu le problème du cumul des mandats, mais ne propose aucune solution précise. Il note que « la commission a été tentée d'émettre une recommandation en faveur de l'interdiction du cumul entre mandats locaux et nationaux. Cependant, elle n'a pas été unanime en ce sens et ne s'est pas prononcée sans hésitations, ni réserves. En effet, il s'agirait sans aucun doute d'une disposition allant tout à fait à contre-courant d'une tradition qui remonte pour le moins aux origines de la III<sup>e</sup> République et qui risquerait de soulever des difficultés psychologiques, voire des incompréhensions dans l'opinion. Elle serait, dans une certaine mesure contraire à la logique du suffrage universel et pourrait donner aux électeurs l'impression qu'ils sont privés des moyens d'utiliser efficacement leurs voix en faveur de ceux qu'ils considéraient comme les plus méritants. Elle aurait enfin l'inconvénient de rendre plus difficile le déroulement de la carrière politique d'hommes amenés à faire des choix douloureux entre mandats nationaux et mandats locaux. L'extrême intérêt que présentent les fonctions locales du fait du caractère concret des problèmes à traiter et des possibilités de contacts permanents avec la population

---

(1) Assemblée nationale, séance du 11 avril 1973, p. 795.

(2) Assemblée nationale, séance du 12 avril 1973, p. 827.



qu'elles offrent pourrait, à la limite, faire craindre qu'une prédominance générale des choix en faveur des mandats locaux ne prive la Nation de talents qui auraient eu vocation à s'exercer à l'échelon le plus élevé ».

3. Une nouvelle étape de la réflexion s'engage lorsque le Président de la République, le 14 juin 1978, déclare que « le Gouvernement doit proposer au Parlement un texte sur la limitation du cumul des mandats, par exemple à deux mandats électifs nationaux. » Il précise qu'il est souhaitable que « le Premier ministre, avant que le Gouvernement n'élabore un tel projet, puisse s'en entretenir avec les dirigeants de l'opposition ». Le 21 novembre suivant, le Président de la République précise sa pensée : « Le texte du projet de loi sera approximativement le suivant : nul ne peut se présenter à un mandat électif s'il détient déjà deux mandats de cette nature ».

4. En janvier 1980, le rapport élaboré par le groupe de travail que l'U.D.F. a constitué pour examiner ce problème est rendu public. Il propose essentiellement de limiter à deux le nombre des mandats cumulables et d'instaurer une incompatibilité entre les fonctions « qui peuvent être considérées comme des emplois à temps plein ».

5. Deux ans plus tard, en janvier 1982, M. Marcel Debarge, sénateur et parlementaire en mission auprès de M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, remet à M. le Premier ministre, le rapport qu'il a été chargé d'élaborer. Les idées-force de ce rapport sont les suivantes :

— l'élaboration d'un véritable statut de l'élu local et d'une législation relative au cumul des mandats sont deux réformes indissociables ;

— l'élaboration du statut doit précéder la législation sur le cumul ;

— l'objectif est de limiter à deux, ou à la rigueur à trois, le cumul des mandats et fonctions, l'accent étant à mettre plus encore sur les fonctions que sur les mandats.

6. De 1982 à 1985, aucun développement nouveau ne se produit. En revanche, les élections municipales et cantonales érodent sensiblement l'implantation locale des élus appartenant à la majorité gouvernementale, cependant que l'opposition conforte son implantation en conquérant de nombreuses bases locales, qui doivent lui permettre de l'emporter plus sûrement aux prochaines élections nationale et régionale.

Le 4 septembre 1985, le Premier ministre annonce donc le dépôt d'un projet de loi portant limitation du cumul des mandats et les deux textes sont déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale

le 6 novembre suivant : la logique profonde de ces textes, dans leur rédaction initiale ainsi que dans celle adoptée par l'Assemblée nationale se ressent de ces contingences électorales. Elle consiste, en effet, à offrir aux élus les mieux implantés localement le choix suivant :

— soit renoncer par anticipation à la conquête de nouveaux mandats ou fonctions ;

— soit acquérir ou renouveler un mandat, mais en étant alors contraint postérieurement à l'élection à abandonner, non pas un, mais deux des mandats détenus.

La réforme structurelle envisagée favorablement dans son principe par une large partie des forces politiques — l'historique ci-dessus le souligne — se double ainsi d'une opération électorale ponctuelle et inacceptable. C'est donc à dégager le bon grain de l'ivraie — et la difficulté n'est pas nouvelle — que s'est attachée votre commission.

Elle tient également à souligner le **caractère partiel de la réforme proposée** : le problème du statut de l'élu local, si justement lié dans la plupart des propositions que nous venons de citer, à celui du cumul des mandats, n'est en aucune manière envisagé. Seul l'aspect électoral est en vérité abordé. Or cette carence, outre le fait qu'elle prive la réforme d'une grande partie de son intérêt potentiel, est regrettable puisqu'elle tend à perpétuer les déséquilibres socio-économiques perceptibles dans les diverses assemblées.

#### IV. — LES PROJETS DE LOI

1. **Matériellement**, la réforme proposée se présente sous la forme de **deux projets de loi** puisque l'article 25 de la Constitution précise que le régime des incompatibilités applicable aux membres des assemblées est fixé par une loi organique. Le projet de loi organique n° 120 concerne donc la situation des parlementaires et le projet de loi ordinaire n° 119 celle des élus locaux au sens large ainsi que celle des représentants français à l'Assemblée des communautés européennes. Mais cette dualité imposée par la Constitution ne doit pas dissimuler que les deux textes comportent des dispositions identiques : afin d'éviter des redites, votre rapporteur a donc choisi de ne commenter les articles du projet de loi ordinaire dans un rapport distinct que lorsque les différences rédactionnelles l'imposent. Il tient cependant à souligner avec force que **les deux projets forment en réalité un tout indissociable** et qu'on ne saurait, par conséquent, dissocier le sort de l'un de celui de l'autre.

2. La **procédure** choisie par le Gouvernement est différente selon le texte considéré :

2.1. L'urgence a été déclarée pour le projet de loi ordinaire : conformément à l'article 45 de la Constitution, le Premier ministre peut donc, après une seule lecture par chacune des assemblées, provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargé de proposer un texte sur les dispositions du projet de loi restant en discussion. Il peut également, en cas d'échec de la commission mixte, et après une nouvelle lecture par chacune des assemblées, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, c'est-à-dire passer outre au désaccord éventuel du Sénat.

2.2. En revanche, l'urgence n'a pas été déclarée pour le projet de loi organique et le Gouvernement ne peut plus désormais la déclarer puisque, selon l'article 102 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Gouvernement ne peut déclarer l'urgence après la clôture de la discussion générale d'un projet ou d'une proposition de loi.

Cette observation est intéressante à plusieurs titres :

— selon le droit commun, l'absence de déclaration d'urgence n'interdit certes pas de recourir à la procédure de commission mixte

paritaire non plus qu'à la faculté de demander en définitive à l'Assemblée nationale de statuer seule sur le projet de loi : elle retarde simplement le moment auquel ces procédures peuvent être utilisées puisque l'absence d'urgence impose deux lectures dans chaque assemblée, au lieu d'une seule lorsque l'urgence a été déclarée ;

— mais le projet de loi organique peut-il suivre la procédure ordinaire ou bien doit-il obéir au quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution qui dispose que « les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées » ? Pour répondre, il faut donc se prononcer sur la notion de « loi organique **relative au Sénat** ».

Or, la Constitution ne définit aucunement cette notion et la seule définition utilisable est celle donnée par le Conseil Constitutionnel dans la décision n° 85-195 D.C. du 10 juillet 1985 : « par les termes « lois organiques relatives Sénat » employés par l'article 46 de la Constitution, il faut entendre les dispositions législatives qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant ; en revanche, si une loi organique ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat. »

La difficulté d'interprétation soulevée par cette définition a été parfaitement résumée par M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation à l'Assemblée nationale : « Il est clair que la loi est relative aux sénateurs... mais la loi est-elle relative au Sénat ? ». Parce qu'il fallait bien trancher ce débat — et que le Gouvernement était tenu de le faire dès la première lecture à l'Assemblée nationale puisqu'il n'avait pas déposé ce projet sur le bureau du Sénat — le Gouvernement a choisi — sans pour autant se prononcer clairement sur la qualification juridique du texte — de ne pas déclarer l'urgence et de laisser les navettes se poursuivre jusqu'à ce que les deux assemblées tombent d'accord sur un même texte. Il a par conséquent décidé de respecter le principe fondamental de procédure défini par le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution selon lequel « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. »

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier.*

#### **Limitation du cumul d'un mandat parlementaire avec les autres mandats électoraux ou fonctions électives.**

1. Cet article limite la compatibilité du mandat de député ou de sénateur avec l'exercice **d'un seul** des mandats ou fonctions suivants :

— **représentant à l'Assemblée des communautés européennes** : l'incompatibilité de ce mandat avec celui de parlementaire national serait en effet inconstitutionnelle puisque l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des représentants à l'assemblée des communautés européennes au suffrage universel direct, ratifié par la France par la loi du 30 juin 1977, dispose que « la qualité de représentant à l'assemblée est compatible avec celle de membre du parlement d'un Etat-membre » (art. 5) ;

— **conseiller régional** : la loi du 5 juillet 1972 (art. 5) fait des députés et des sénateurs élus dans la région des membres de plein droit du conseil régional, à l'exception toutefois de la région d'Ile-de-France dont tous les parlementaires ne sont pas de plein droit conseillers régionaux (art. 12 de la loi n° 76-394 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région d'Ile-de-France). Cette compatibilité obligatoire doit cesser puisque la loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 a décidé que les conseillers régionaux seront désormais élus au suffrage universel direct ;

— **conseiller général** ;

— **conseiller de Paris** : alors que le mandat de conseiller municipal reste, en toute hypothèse, et sans entrer en compte dans le calcul du nombre des mandats ou fonctions détenus, compatible avec celui de parlementaire, le mandat de conseiller de Paris (mais non pas de conseiller d'arrondissement) figure dans la liste de l'article premier du projet de loi. Contrairement à certaines informations, le maire de Paris — qui est évidemment conseiller de Paris — est donc concerné par le projet de loi ;

— **maire d'une commune de 9.000 habitants ou plus autre que Paris** : La mention « autre que Paris » a pour objet d'éviter que le maire de Paris — qui est également conseiller de Paris — ne soit ipso facto atteint par la limite de deux mandats ou fonctions imposée par l'article premier. D'après les données fournies par le dernier recensement, il existe en France 35.660 communes de moins de 10.000 habitants et 782 communes de 10.000 habitants ou plus ;

— **président d'un conseil de communauté urbaine** : la communauté urbaine, qui peut être créée dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants, est administrée par un conseil composé de **délégués des communes**, le bureau de ce conseil comprenant un président et des vice-présidents. Il existe neuf communautés urbaines : quatre ont été créées par la loi (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg) et cinq à l'initiative des conseils municipaux (Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Cherbourg, Le Mans, Brest) ;

— **adjoint au maire d'une commune de 100.000 habitants ou plus autre que Paris**.

2. L'Assemblée nationale a complété ce dispositif — qui figurait dans le texte initial du Gouvernement — par un alinéa nouveau précisant que « pour l'application du présent article, la population prise en compte est celle résultant du dernier recensement national connu ». Cette disposition, analogue à celle figurant à l'article R. 121-2 du code des communes pour la détermination du nombre des membres des conseils municipaux, appelle une précision : elle ne sera prise en compte qu'au moment de l'élection, la publication des résultats du recensement intervenant durant l'exercice du mandat ou de la fonction n'ayant évidemment aucune conséquence sur leur détention.

3. Votre commission a adopté deux amendements à cet article :

— Le premier tend à substituer, pour les fonctions de maire, le chiffre de 30.000 habitants à celui de 9.000 proposé par le projet de loi. La fixation de ce nombre n'est pas arbitraire : le seuil de 30.000 habitants est celui retenu par l'article L. 285 du code électoral pour les élections sénatoriales. Il dispose en effet que « dans les communes de plus de 30.000 habitants », non seulement tous les membres du conseil municipal font partie du collège électoral sénatorial, mais encore que « les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de un pour 1.000 habitants en sus de 30.000 ».

Il convient également d'observer que le « rapport Debarge » offrait le choix entre trois seuils : 9.000 habitants, 30.000 ou encore 50.000 habitants et que la proposition de loi déposée en décembre 1979 par M. François Mitterrand retenait, elle, le seuil de 20.000 habitants.

Votre commission, en proposant de retenir le seuil de 30.000 habitants, choisit donc l'option médiane qui lui paraît tout à fait raisonnable.

— Le second exclut de la liste mentionnée à l'article premier la fonction de président d'un conseil de communauté urbaine : cette référence est en effet surprenante puisque la fonction de maire et la fonction de président d'un conseil de communauté urbaine ne sont en réalité que les deux versants d'une même fonction.

En bonne logique, le président de la communauté urbaine doit être l'un des maires des communes la composant. Il n'y a donc pas incompatibilité mais évidente complémentarité entre ces deux fonctions : c'est d'ailleurs la raison d'être de l'institution, puisqu'une seule et unique administration est mise à la disposition de celui qui les exerce.

## *Article 2.*

### **Situation du parlementaire se trouvant dans un cas d'incompatibilité.**

1. La rédaction initiale de l'article 2 se bornait à apporter quelques retouches rédactionnelles au texte de l'article L.O. 151 du code électoral. Cet article définit la procédure à suivre lorsque, en l'état actuel du droit, un député ou sénateur se trouve, lors de son élection, dans l'un des cas d'incompatibilité visés par le code électoral.

2. L'Assemblée nationale a substitué à l'article 2 du projet de loi un article dont la rédaction est entièrement nouvelle :

a) les paragraphes I et III à V ont pour objet, d'une part, de tirer les conséquences rédactionnelles des dispositions du nouvel article L.O. 141 du code électoral (paragraphe I) et, d'autre part, d'harmoniser la rédaction de la totalité de l'article L.O. 151 : en effet, cet article se situe dans la partie du code électoral consacrée à l'Assemblée nationale. Or, il utilise tantôt le mot « député », tantôt le mot « parlementaire » : cette dualité s'explique par le fait que cet article concerne en réalité aussi bien les députés que les sénateurs puisque l'article L.O. 297 du code électoral qui figure lui, dans la partie du code consacrée aux sénateurs, dispose que « les causes d'incompatibilité sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale ». Le législateur de 1972 qui a rédigé les alinéas 2 à 4 de l'article L.O. 151 avait présente à l'esprit cette double application et a donc utilisé le terme « parlementaire » qui couvre les deux hypothèses. L'Assemblée nationale a décidé, par les paragraphes III à V, de modifier cette rédaction en proposant d'utiliser uniquement

le mot « député » qui est effectivement mieux adapté à l'article L.O. 151, étant donné sa situation dans le code électoral. Mais ces modifications terminologiques ne modifient en rien le fond des choses.

b) le paragraphe II de l'article 2 du projet de loi revêt une toute autre importance : il comble une lacune étonnante du projet de loi initial qui ne contenait aucune disposition tendant à sanctionner le député qui n'aurait pas régularisé sa situation dans les délais impartis. Le système mis en place serait donc le suivant :

— le député se trouvant dans un cas d'incompatibilité doit, dans les quinze jours suivant son entrée en fonction ou, en cas de contestation de l'élection, la décision du Conseil constitutionnel, se démettre des fonctions ou mandats incompatibles avec son mandat parlementaire ;

— à l'expiration de ce délai, et si le député n'a pas mis lui-même fin à la situation d'incompatibilité dans laquelle il se trouve, le Conseil constitutionnel, à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des sceaux, le déclare démissionnaire d'office.

Cette procédure appelle une triple observation :

1. le député dont l'élection est contestée bénéficie, jusqu'à ce que la contestation ait été tranchée, du droit de cumuler des mandats ou fonctions que l'absence de contestation lui imposerait d'abandonner. A première vue choquante, cette situation est pourtant la seule qui puisse être retenue puisqu'on ne saurait admettre qu'une requête suffise à suspendre le mandat parlementaire.

2. le texte du paragraphe II de l'article 2 dispose que le député est « déclaré démissionnaire d'office » sans préciser que cette démission concerne le mandat de député. C'est qu'en vérité cette interprétation va de soi puisque le Conseil ne saurait de lui-même opter entre les différents autres mandats ou fonctions détenus par le député en situation d'incompatibilité.

3. le délai d'option de quinze jours n'est pas une innovation : il constitue, au contraire, le délai de droit commun puisque c'est celui que mentionne l'article L.O. 151 du code électoral dans sa rédaction actuelle (parlementaires en situation d'incompatibilité), ainsi que l'article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1979 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes.

La commission a adopté cet article sans modification.



*Article 3.*

**Incompatibilité survenant postérieurement à l'élection  
à l'Assemblée nationale ou au Sénat.**

1. L'article 2 concerne l'hypothèse où un élu local vient à se trouver en situation d'incompatibilité — à la suite de son élection à l'Assemblée nationale ou au Sénat —. L'article 3 concerne au contraire l'hypothèse où un parlementaire vient à se trouver en situation d'incompatibilité à la suite de son élection à un mandat ou une fonction local. Le mécanisme instauré par l'article 3 est analogue à celui instauré par l'article 2 :

— le délai d'option est de quinze jours « à compter de la date de l'élection... ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif » ;

— à défaut d'option dans ce délai, le mandat ou la fonction acquis ou renouvelé à la date la plus récente prend fin de plein droit.

2. Afin de permettre une application claire et nette de cette dernière disposition, l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que « lorsque les élections législatives ou sénatoriales sont organisées le même jour que d'autres élections, ces dernières sont réputées postérieures quel que soit le moment de la proclamation des résultats ». Par le terme « autres élections » il faut entendre d'une part les élections qui concernent l'ensemble du territoire (par exemple les élections régionales), et d'autre part les élections partielles qui viendraient à être organisées ce même jour.

La commission a également adopté cet article sans modification.

*Article 3 bis.*

**Mandats détenus par les membres des assemblées délibérantes des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier.**

Cet article résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des lois. Le texte initial du Gouvernement ne comportait en effet aucune disposition concernant les mandats détenus par les membres des assemblées délibérantes des territoires d'outre-mer ou des collectivités territoriales à statut particulier.

Cette lacune ne pouvait être comblée par un complément apporté à l'énumération figurant à l'article L.O. 141 du code électoral (art. premier du projet de loi) puisque ce code n'est applicable qu'aux départements. Un article du projet de loi spécifiquement consacré à ces mandats était donc nécessaire : c'est le présent article 3 bis.

L'introduction de cet article additionnel au moyen d'un amendement d'initiative parlementaire appelle également une observation d'un tout autre type : le rapport établi par M. Debarge avait en effet étudié le problème posé par l'extension aux membres des assemblées des territoires d'outre-mer de l'éventuelle législation sur les cumuls. Le rapporteur avait noté « qu'il paraît résulter de l'évolution récente de la jurisprudence sur l'interprétation de l'article 74 de la Constitution, que les assemblées territoriales d'outre-mer devraient être obligatoirement consultées sur le projet relatif à la limitation du cumul des mandats, dès lors qu'il viserait leurs membres ». Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser que l'avis émis par l'assemblée territoriale doit être porté à la connaissance des parlementaires avant l'adoption en première lecture de la loi par l'assemblée dont ils font partie. Or, les assemblées territoriales disposent d'un délai d'un mois pour se prononcer : si le projet de loi organique avait comporté, dans sa rédaction initiale, un article identique à l'article 3 bis actuel, il aurait donc dû être soumis à l'avis de ces assemblées et l'adoption du projet par l'Assemblée nationale aurait risqué d'en être sensiblement retardée. Par une inadvertance somme toute heureuse, le Gouvernement a oublié de faire figurer ces dispositions dans son texte initial, ce qui le dispensait de l'avis des assemblées territoriales. Mais — nouvel et heureux événement —, la commission de l'Assemblée nationale a comblé cette lacune par la voie d'un amendement, et tout est ainsi rentré dans l'ordre : on sait en effet, puisque le Conseil constitutionnel l'a précisé dans la décision n° 79-104 D.C. du 23 mai 1979, que les amendements relatifs à l'organisation particulière des territoires d'outre-mer n'ont pas, eux, à être soumis à l'avis des assemblées territoriales.

La commission a adopté cet article sans modification.

*Article 3 ter.*

**Nouvelle rédaction de l'article L.O. 297 du code électoral.**

Dans sa rédaction actuelle, l'article L.O. 297 du code électoral composant à lui seul le chapitre III du titre IV du titre deuxième intitulé « élection des sénateurs des départements » dispose que « les causes d'incompatibilité sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale ».

La commission des lois de l'Assemblée nationale a fait justement observer que cette rédaction était défectueuse puisque :

— c'est l'ensemble du régime des incompatibilités applicables aux députés qui est transposable aux sénateurs, et non seulement « les causes d'incompatibilité » ;

— les causes d'incompatibilité s'appliquent non pas à l'élection mais au mandat.

Elle a donc proposé à l'Assemblée nationale — qui a accepté — une nouvelle rédaction de l'article L.O. 297 du code électoral. Votre commission vous propose d'accepter cette rédaction.

*Article 4.*

**Entrée en vigueur de la loi et dispositions transitoires.**

La nécessité — et la volonté — d'éviter une application brutale de la nouvelle législation sur le cumul des mandats semble très générale, y compris de la part du Gouvernement qui, dans l'article 4 du projet de loi organique, propose un mécanisme d'application progressive.

Ce point étant acquis, il faut observer que les dispositions de cet article 4 sont nébuleuses. Après en avoir exposé l'économie, il convient d'en souligner les difficultés puis de proposer un mécanisme de remplacement fondé sur un principe simple, aisément compréhensible et qui ne suscite aucun contentieux artificiel.

## I. Le contenu de l'article 4.

1. Le premier principe est que la loi entrera en vigueur à la date du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale : on sait que les élections législatives doivent avoir lieu le 16 mars 1986.

2. Néanmoins, les mandats électoraux et fonctions électives acquis **antérieurement à la date de publication** de la présente loi seront, quel qu'en soit le nombre, accomplis jusqu'à leur terme normal. Cette rédaction appelle une observation : alors que le texte initial du Gouvernement retenait comme date de référence celle de l'entrée en vigueur de la loi, l'Assemblée nationale a choisi de retenir celle de la publication de la loi ; par conséquent, les mandats ou fonctions acquis, par exemple lors d'élections partielles, entre la date de publication de la loi et celle de son entrée en vigueur, ne pourraient, en cas de cumul dépassant la limite précisée par l'article L.O. 141 du code électoral, être accomplis jusqu'à leur terme normal.

3. Enfin, dérogation à la dérogation, tout bénéficiaire de la dérogation qui viendrait :

— soit à acquérir un nouveau mandat ou une nouvelle fonction visé à l'article L.O. 141 ;

— soit à obtenir le renouvellement d'un de ces mandats ou fonctions, doit renoncer, dans un délai de quinze jours, à un nombre de mandats ou de fonctions tel qu'il se trouve en détenir un nombre inférieur à celui qu'il détenait auparavant. A défaut, l'article L.O. 141 devient immédiatement applicable, c'est-à-dire que le cumul maximum est limité à deux mandats ou fonctions énumérés par cet article.

## II. Les difficultés suscitées par cet article.

1. **La prise en compte du mandat régional** est la première interrogation.

Le problème est complexe puisque les deux projets de loi entrent en vigueur le même jour, c'est-à-dire le jour où auront lieu à la fois les élections législatives et les élections régionales.

Afin de limiter les difficultés engendrées par cette double coïncidence, l'article 3 du projet de loi organique précise que les élections régionales sont réputées postérieures quel que soit le moment

de la proclamation des résultats. Juridiquement, il n'y a donc pas concomitance mais succession d'élections, les législatives étant antérieures aux régionales.

Par conséquent, la situation du nouveau député doit s'apprécier à ce moment-là. Dans le calcul numérique des mandats qu'il détenait « avant cette acquisition ou ce renouvellement », faut-il inclure l'actuel mandat régional ? Deux éléments incitent à répondre positivement :

— en premier lieu, il détenait effectivement, avant ce terme, un mandat régional ;

— en second lieu, le dernier alinéa de l'article 4 vise bien les mandats ou fonctions énumérés à l'article L.O. 141 et donc, par conséquent, le mandat régional.

## 2. La prise en compte de la succession des élections.

Prenons le cas d'un candidat qui, avant les élections, détient quatre mandats, soit (n) mandats :

— ce candidat se présente aux législatives : s'il est élu, il devra renoncer à un nombre de mandats ou fonctions tel qu'après l'élection il détienne (n — 1) mandats : s'il en détenait quatre et en acquiert un cinquième, il doit revenir à trois ; s'il était déjà député et se borne donc à renouveler son mandat sans en acquérir un autre, le résultat est identique ;

— s'il est également candidat aux régionales, la même opération doit, **une nouvelle fois**, être effectuée puisque — on l'a vu — ces élections, bien que se déroulant le même jour que les législatives, sont réputées postérieures : par conséquent le candidat également élu aux régionales devra passer à (n — 1), n étant ici sa situation après les démissions opérées en conséquence de son élection à l'Assemblée nationale. Dans notre hypothèse, si l'évolution de départ est de quatre mandats, l'évolution sera donc :

- conséquence des législatives :  $n - 1$  soit  $4 - 1 = 3$ ,
- conséquence des régionales :  $n - 1$  soit  $3 - 1 = 2$ .

Les conséquences de ce mécanisme sont des plus claires :

— malgré la volonté de réaliser une application progressive de la nouvelle législation, celle-ci risque d'entrer très rapidement en vigueur ;

— le choix offert aux élus actuellement les mieux implantés est, en effet, soit de renoncer par anticipation à toute nouvelle candidature, soit l'abandon postérieur de leurs mandats. Le système pénalise paradoxalement ceux auxquels le suffrage universel a donné sa confiance et favorise les recalés du suffrage universel ;

— la logique du mécanisme est donc de susciter de nombreuses élections partielles qui se dérouleront à partir du mois d'avril 1986. Cette agitation électorale sera d'autant plus mal venue que l'année 1986 se caractérise d'ores et déjà par une intense activité électorale : élections législatives, élections régionales, élections sénatoriales.

La mise en place du dispositif apparaît ainsi empreinte d'un large irréalisme : il n'est pas sain qu'au lendemain des élections législatives et régionales, la fébrilité électorale agite à nouveau le climat politique ni qu'une large redistribution des mandats soit opérée dans une telle précipitation. La concomitance d'élections aussi importantes que les prochaines élections législatives et régionales et de l'entrée en vigueur d'une législation aussi complexe que celle de la limitation du cumul des mandats est une fausse bonne idée. Votre commission, qui accepte le principe, souhaite que l'application soit dénuée d'ambiguïté et de suspicion. C'est pourquoi, à la complexité et à la fébrilité, elle souhaite substituer la simplicité et la sérénité. En acceptant l'amendement qu'elle propose, le Gouvernement démontrera qu'il s'attache bien **au fond du problème** et n'est pas mu par des préoccupations électorales.

### III. Les propositions de la commission : simplicité et sérénité.

1. **Deux principes ont guidé sa réflexion** : ces deux principes correspondent, estime-t-elle, à une conception saine de la vie républicaine et démocratique. Ils s'énoncent ainsi :

- nul ne peut être privé du droit de solliciter un mandat ;
- nul ne peut être privé du droit d'achever le mandat que lui a confié le suffrage universel.

Votre commission a constaté avec satisfaction que l'application de ces principes ne devait guère soulever d'objections au sein de notre assemblée puisque la proposition de loi n° 296 déposée le 24 avril 1979 par les membres du groupe socialiste du Sénat précisait que les dispositions de son article 21 — limitant le cumul des mandats — « entreront en vigueur un an après la promulgation de la présente loi. Toutefois, tout élu se trouvant à cette date dans un des cas visés à l'article 21 pourra remplir jusqu'à leur terme les mandats qu'il détient ». On peut aussi rappeler que la proposition de loi n° 1557 déposée par M. François Mitterrand et les membres

du groupe socialiste en décembre 1979 sur le bureau de l'Assemblée nationale proposait exactement ce même système car il faut prévoir « bien entendu, les éventuelles transitions nécessaires ».

**2. Le texte de l'amendement qu'elle vous propose s'inspire très étroitement de ces principes :**

— la loi entrera en vigueur un an après sa publication. Sans doute objectera-t-on que cette date ne correspond à aucune échéance électorale : c'est précisément la raison pour laquelle elle a été choisie. Lier l'entrée en vigueur de la loi à une échéance électorale précise obscurcit, en effet, le débat et jette inutilement la suspicion sur les candidats à cette élection. La date proposée est, au contraire, neutre et précise : elle possède les avantages recherchés. On peut, au demeurant, rappeler que le « rapport Debarge » préconisait de faire entrer la loi éventuelle en vigueur au mois de janvier (en l'occurrence janvier 1983) ;

— conformément à ce que décidait le groupe socialiste du Sénat en 1979, le deuxième alinéa de l'amendement précise que « tout élu se trouvant à cette date dans un des cas d'incompatibilité visés à l'article premier pourra remplir jusqu'à leur terme les mandats qu'il détient » ;

— faut-il préciser davantage le dispositif et évoquer notamment la situation du bénéficiaire de cette dérogation qui viendrait à solliciter un nouveau mandat ou à renouveler l'un des mandats qu'il détient ? On observera que l'hypothèse pourrait être réglée par la seule application de l'article 3 du projet de loi organique : l'acquisition ou le renouvellement d'un mandat en surnombre entraîne l'application de cet article. On admettra cependant que cette application serait brutale : dans l'hypothèse envisagée, l'élu devrait, en une seule fois, se mettre en règle avec le nouvel article L.O. 141 du code électoral, c'est-à-dire ne détenir au maximum que deux des mandats ou fonctions énumérés. Or chacun comprend que la remise en cause d'une pratique de plus de cent cinquante ans appelle une transition de plus de quelques mois.

Votre commission propose donc de retenir, dans une rédaction légèrement différente, le mécanisme d'application progressive suggéré par le dernier alinéa de l'actuel article 4 du projet de loi organique :

« Si le bénéficiaire de la dérogation mentionnée à l'alinéa précédent acquiert un nouveau mandat ou une nouvelle fonction visé à l'article L.O. 141 du code électoral ou en obtient le renouvellement, il doit, dans un délai de quinze jours à compter de l'élection ou, lorsque celle-ci est contestée, dans un délai de quinze jours à compter

de celui où la décision confirmant l'élection est devenue définitive, renoncer à un nombre de mandats ou de fonctions tel qu'il se trouve en détenir un nombre inférieur à celui qu'il détenait avant cette acquisition. A défaut d'option dans le délai précité, l'article L.O. 141 devient immédiatement applicable dans les conditions prévues aux articles L.O. 151 et L.O. 151-1. »

\*  
\*\*

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle présente, votre commission vous propose l'adoption du projet de loi organique.



## TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur   | Texte du projet de loi organique   | Texte adopté par l'Assemblée nationale   | Propositions de la Commission   |
|--|--|--|---|
| <p>Code électoral.</p> <p>Livre premier.</p> <p>Election des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux des départements.</p> <p>(...)</p> <p style="text-align: center;"><b>TITRE II</b></p> <p>Dispositions spéciales à l'élection des députés.</p> <p>(...)</p> <p>Chapitre IV.</p> <p>Incompatibilités.</p> | <p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>Il est inséré dans le chapitre IV du titre II du livre premier du code électoral un article L.O. 141 rédigé ainsi qu'il suit :</p> <p>« Art. L.O. 141. — Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux ou fonctions électives énumérés ci-après : représentant à l'Assemblée des Communautés européennes, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 9.000 habitants ou plus autre que Paris, président d'un conseil de communauté urbaine, adjoint au maire d'une commune de 100.000 habitants ou plus autre que Paris. »</p> | <p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>Il est inséré...</p> <p style="text-align: right;">..., un article L.O. 141 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L.O. 141. — Alinéa sans modification.</p> <p style="text-align: center;">« Pour l'application du présent article, la population prise en compte est celle résultant du dernier recensement national connu.</p> | <p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p style="text-align: right;">...<br/>d'une commune de 30.000 habitants ou plus autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100.000 habitants ou plus autre que Paris. »</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification.</p> |

| Texte en vigueur  | Texte du projet de loi organique  | Texte adopté par l'Assemblée nationale   | Propositions de la Commission |
|---|---|--|-------------------------------|
| Code électoral.   | Art. 2.   | Art. 2.  | Art. 2.                       |
| <p>Art. L.O. 151. — Le député qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité visés au présent code doit, dans les quinze jours qui suivent son entrée en fonction ou, en cas de contestation de l'élection, la décision du Conseil constitutionnel, se démettre des fonctions incompatibles avec son mandat ou, s'il est titulaire d'un emploi public, demander à être placé dans la position spéciale prévue par son statut.</p> | <p><i>Le premier alinéa de l'article L.O. 151 du code électoral est modifié ainsi qu'il suit :</i></p> <p>1° Après les mots : « se démettre des fonctions », ajouter les mots : « ou mandats ».</p> <p>2° Après les mots : « incompatibles avec son mandat », ajouter le mot : « parlementaire ».</p> | <p>L'article L.O. 151 du code électoral est ainsi modifié :</p> <p>I. — <i>Dans le premier alinéa, après les mots : « se démettre des fonctions » sont insérés les mots : « ou mandat » et après les mots : « incompatibles avec son mandat » est inséré le mot : « parlementaire ».</i></p> <p><i>Alinéa supprimé : cf. supra.</i></p> <p>II. — <i>Après le premier alinéa est inséré l'alinéa suivant :</i></p> <p><i>« A l'expiration du délai prévu au premier alinéa ci-dessus, le député qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité visés à l'article L.O. 141 est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des sceaux, ministre de la justice. »</i></p> <p>III. — <i>Le début du deuxième alinéa est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Dans le délai prévu au premier alinéa ci-dessus, le député doit déclarer au bureau de l'Assemblée nationale toute activité professionnelle... (le reste sans changement) ».</i></p> | Conforme.                     |
| <p>Dans le même délai, le parlementaire doit déclarer au bureau de l'Assemblée à laquelle il appartient toute activité professionnelle qu'il envisage de conserver. De même il doit, en cours de mandat, déclarer tout activité professionnelle nouvelle qu'il envisage d'exercer.</p>  |   |  |                               |
| <p>Le bureau examine si les activités ainsi déclarées sont compatibles avec le mandat parlementaire. S'il y a doute sur la compatibilité des fonctions ou activités exercées ou</p>   |   |  |                               |

| Texte en vigueur   | Texte du projet de loi organique  | Texte adopté par l'Assemblée nationale   | Propositions de la Commission |
|--|---|--|-------------------------------|
| Code électoral.  |   |  |                               |
| <p>en cas de contestation à ce sujet, le bureau de l'Assemblée intéressée, le garde des sceaux, ministre de la justice, ou le parlementaire lui-même, saisit le Conseil constitutionnel qui apprécie souverainement si le parlementaire intéressé se trouve dans un cas d'incompatibilité.</p> |   | <p>IV. — Dans le troisième alinéa, aux mots : « l'Assemblée intéressée » sont substitués les mots : « l'Assemblée nationale » et sont substitués les mots : « le député » aux mots : « le parlementaire ».</p>   |                               |
| <p>Dans l'affirmative, le parlementaire doit régulariser sa situation dans le délai de quinze jours à compter de la notification qui lui est faite de la décision du Conseil constitutionnel. A défaut, le Conseil constitutionnel le déclare démissionnaire d'office de son mandat.</p>       |   | <p>V. — Dans le quatrième alinéa, au mot : « parlementaire » est substitué le mot : « député ».</p>  |                               |
| <p>Le député qui a méconnu les dispositions des articles L.O. 149 et L.O. 150 est déclaré démissionnaire d'office, sans délai, par le Conseil constitutionnel, à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des sceaux, ministre de la justice.</p>                             |   |  |                               |
| <p>La démission d'office est aussitôt notifiée au président de l'Assemblée nationale. Elle n'entraîne pas d'inéligibilité.</p>   |   |  |                               |
|  | Art. 3.   | Art. 3.  | Art. 3.                       |
|  | <p>Il est inséré dans le chapitre IV du titre II du livre premier du code électoral un article L.O. 151-1 rédigé ainsi qu'il suit :</p>   | <p>Il est inséré...<br/>... un article L.O. 151-1 ainsi rédigé :</p>   | Conforme.                     |
|  | <p>« Art. L.O. 151-1. — Tout député qui acquiert une fonction élective ou un mandat électoral propre à le placer dans un des cas d'incompatibilité visés à l'article L.O. 141 postérieurement à son élection dispose, pour démissionner de la fonction de son choix, d'un délai de quinze jours à compter de la date de l'élec-</p> | <p>« Art. L.O. 151-1. — Tout député qui acquiert un mandat électoral ou une fonction élective propre à le placer dans un des cas d'incompatibilité visés à l'article L.O. 141 postérieurement à son élection à l'Assemblée nationale dispose, pour démissionner du mandat ou de la fonction de son choix,...</p> |                               |

| Texte en vigueur   | Texte du projet de loi organique  | Texte adopté par l'Assemblée nationale   | Propositions de la Commission |
|--|---|--|-------------------------------|
| Code électoral   | <p>tion qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement conformant cette élection est devenu définitif. A défaut d'option dans le délai imparti, le mandat ou la fonction acquis ou renouvelé à la date la plus récente prend fin de plein droit.»</p> | <p>... de plein droit. »</p>   |                               |
| Livres II.   |   | <p>« Pour l'application du présent article, lorsque les élections législatives ou sénatoriales sont organisées le même jour que d'autres élections, ces dernières sont réputées postérieures quel que soit le moment de la proclamation des résultats. »</p>   | <b>Art. 3 bis.</b>            |
| Election des sénateurs des départements.   |   | <p>Art. 3 bis (nouveau).</p> <p>Les mandats de membres de l'assemblée territoriale de Polynésie française, de membre de l'assemblée territoriale du territoire des îles Wallis-et-Futuna, de membre du congrès du territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances, de conseiller général de Saint-Pierre-et-Miquelon et de conseiller général de Mayotte sont, pour l'application des articles L.O. 141 et L.O. 297 du code électoral, assimilés au mandat de conseiller général d'un département.</p> | <b>Conforme.</b>              |
| (...)  |   | <p>Art. 3 ter (nouveau).</p>   | <b>Art. 3 ter.</b>            |
| Titre IV.  |   | <p>L'article L.O. 297 du code électoral est ainsi rédigé :</p>   | <b>Conforme.</b>              |
| Election des sénateurs.  |   | <p>« Art. L.O. 297. — Les dispositions du chapitre IV du titre II du livre premier du présent code sont applicables aux sénateurs. »</p>   |                               |
| (...)  |   |  |                               |
| Chapitre III.  |   |  |                               |
| Incompatibilités.  |   |  |                               |
| <p>Art. L.O. 297. — Les causes d'incompatibilité sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale.</p> |   |  |                               |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi  
organique

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

Art. 4.

Par dérogation aux dispositions de l'article L.O. 141 du code électoral, les mandats électoraux et fonctions électives acquis antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi seront, quel qu'en soit le nombre, accomplis jusqu'à leur terme normal.

Jusqu'à mise en conformité avec les dispositions de l'article L.O. 141, tout bénéficiaire des dispositions de l'alinéa précédent qui viendrait à obtenir le renouvellement d'un mandat ou d'une fonction acquis antérieurement, ou qui viendrait à acquérir un mandat ou une fonction supplémentaire, devra, dans les quinze jours suivant ce renouvellement ou cette acquisition, renoncer à un nombre de mandats ou de fonctions tel que le nombre total de ses mandats et fonctions soit, après application de la présente disposition, inférieur à ce qu'il était avant ce renouvellement ou cette acquisition. A défaut d'option dans le délai précité, l'article L.O. 141 s'appliquera de plein droit.

Art. 4.

La présente loi entrera en vigueur à la date du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale.

Par dérogation...

... antérieurement à la date de publication de la présente loi seront,...

... normal.

Tout bénéficiaire des dispositions prévues à l'alinéa précédent doit, dès qu'il acquiert un nouveau mandat ou une nouvelle fonction visé à l'article L.O. 141 ou qu'il en obtient le renouvellement, renoncer, dans un délai de quinze jours, à un nombre de mandats ou de fonctions tel qu'il se trouve en détenir un nombre inférieur à celui qu'il détenait avant cette acquisition ou ce renouvellement. A défaut d'option dans le délai précité, l'article L.O. 141 devient immédiatement applicable dans les conditions prévues aux articles L.O. 151 et L.O. 151-1.

Art. 4.

La présente loi entrera en vigueur un an après sa publication.

*Tout élu se trouvant lors de cette entrée en vigueur dans un des cas visés à l'article premier pourra remplir jusqu'à leur terme les mandats qu'il détient.*

*Si le bénéficiaire de la dérogation mentionnée à l'alinéa précédent acquiert un nouveau mandat ou une nouvelle fonction visé à l'article L.O. 141 du code électoral ou en obtient le renouvellement, il doit, dans un délai de quinze jours à compter de l'élection ou, lorsque celle-ci est contestée, dans un délai de quinze jours à compter de celui où la décision confirmant l'élection est devenue définitive, renoncer à un nombre de mandats ou de fonctions tel qu'il...*

... prévues aux articles L.O. 151 et L.O. 151-1.

## ANNEXES

### ANNEXE N° 1 (1)

#### LES PROPOSITIONS DE LOI SUR LE CUMUL DES MANDATS DÉPOSÉES AU COURS DE LA VI<sup>e</sup> LÉGISLATURE (1978-1981) et de la VII<sup>e</sup> LÉGISLATURE (1981-1986)

##### I. — PROPOSITION DE LOI INTERDISANT AUX DÉPUTÉS TOUT CUMUL DE MANDATS ÉLECTIFS

Le dispositif proposé en avril 1978 par M. Fernand Icart et plusieurs de ses collègues résulte de deux textes :

- La proposition de loi organique (n° 121 rectifié) tend à interdire aux *députés* l'exercice d'un mandat de conseiller général, ou de conseiller régional, ou de maire, ou de conseiller municipal. Cette interdiction ne s'appliquerait pas aux sénateurs, abrogation de l'article L.O. 297 du code électoral).

- La proposition de loi (n° 178 rectifié) prévoit l'incompatibilité entre le mandat de conseiller général et celui de conseiller municipal, les suppléants des députés devant siéger au conseil régional, de même que l'ensemble des conseillers généraux.

##### II. — PROPOSITION DE LOI INTERDISANT LE CUMUL ENTRE LE MANDAT PARLEMENTAIRE ET CELUI DE REPRÉSENTANT A L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Il s'agit des propositions de loi organique déposées en 1978 :

- par MM. Claude Labbé, Marc Lauriol et les membres du groupe R.P.R. (n° 678) tendant à compléter le code électoral afin d'interdire le cumul des mandats de député ou de sénateur et de représentant à l'Assemblée des communautés européennes ;

- par MM. Jean Delaneau et plusieurs de ses collègues (n° 679) tendant à permettre le remplacement par leur suppléant des députés appelés à siéger à l'Assemblée des communautés européennes ;

par MM. André Chazalon et plusieurs de ses collègues (n° 478) tendant à compléter les dispositions du code électoral en vue d'interdire le cumul du mandat de député avec celui de représentant à l'Assemblée des communautés européennes.

Ces deux dernières propositions de loi ne concernent que le mandat de député, leurs auteurs estimant que l'initiative d'une « transposition de la règle au mandat de sénateur » revient aux membres de la seconde assemblée.

---

(1) Cette annexe est la reproduction de l'annexe n° 2 au rapport n° 3093 (septième législature) de l'Assemblée nationale. Le texte n'a été modifié que par la référence à la proposition n° 296 (Sénat 1978-1979).

### III. — PROPOSITIONS DE LOI TENDANT A INTERDIRE LE CUMUL DE PLUS DE DEUX MANDATS ELECTIFS

● Proposition de loi relative au statut de l'élu local, départemental et régional (n° 296 déposé au Sénat le 24 avril 1979). Les articles 21 à 23 de cette proposition interdisent le cumul de plus de deux des mandats suivants : député, sénateur, membre de l'Assemblée européenne, conseiller général, maire de ville de plus de 20.000 habitants, maire-adjoint de ville de plus de 80.000 habitants.

● Proposition de loi organique (n° 1553) déposée à l'Assemblée nationale, en décembre 1979, par M. François Mitterrand et les membres du groupe socialiste.

Ce texte a pour objet de rendre incompatible le mandat parlementaire avec celui de conseiller régional et n'autorise les parlementaires à n'exercer en outre qu'un seul des mandats suivants : « Membres du Parlement européen, conseiller général, maire de ville de plus de 20.000 habitants, maire-adjoint de ville de plus de 80.000 habitants. »

● Proposition de loi organique (n° 192) déposée au Sénat en mars 1980 par M. Marcel Champeix et les membres du groupe socialiste (identique au texte précédent).

### IV. — AUTRES PROPOSITIONS DE LOI

La proposition de loi organique (n° 200 rectifié) déposée au Sénat en avril 1980 par M. Henri Caillavet, tendant à réglementer le cumul des mandats électifs pour le président de la République, les membres du Conseil constitutionnel, les ministres, les députés et les sénateurs, les présidents de commission permanente et les présidents des Assemblées parlementaires.

Ce texte prévoit notamment de rendre incompatibles les fonctions de membres du Parlement avec l'exercice cumulé de deux mandats électifs tel que celui de membre de l'Assemblée européenne, maire d'une ville de plus de 10.000 habitants, président de conseil général ou régional ; ou avec l'exercice de deux mandats locaux importants (conseiller général et maire d'une ville de plus de 10.000 habitants).

● La proposition de loi organique déposée par M. Jean-Louis Masson en juillet 1982, visant à interdire certains cumuls de mandats électifs (n° 1036), opère une distinction entre mandats et fonctions, et interdit le cumul du mandat parlementaire :

— avec plus de deux mandats parmi ceux de représentant à l'Assemblée des communautés européennes, conseiller régional, conseiller général, conseiller municipal, membre d'un comité économique et social régional ;

— avec plus d'une fonction de président de l'Assemblée européenne, de conseil régional ou général, de communauté urbaine ou de district, de comité économique et social régional.

Cette proposition de loi est identique à celle déposée par le même auteur en septembre 1981 (n° 319) qui reprend elle-même un texte déposé par celui-ci en juin 1978 (n° 402).

● La proposition de loi organique (n° 391) déposée par MM. Georges Mesmin et plusieurs de ses collègues en septembre 1981 (reprenant le texte déposé en juin 1979 sous le n° 1111 par MM. Mesmin et Montagne), tend à fonder la limitation du cumul des mandats sur un système de points : chaque mandat ou fonction est affecté d'un nombre de points variant de 1 à 5 selon son importance et la charge de travail qu'il représente pour son titulaire, le cumul étant limité en tout état de cause à 12 points.

Ce plafond est fixé de telle sorte que deux responsabilités importantes peuvent au maximum être cumulées, tandis que trois ou quatre mandats considérés comme impliquant une charge de travail moins lourde peuvent être simultanément exercés.

## ANNEXE N° 2

### EXTRAIT DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE DÉVELOPPEMENT DES RESPONSABILITÉS LOCALES

(*La Documentation française*, 1976, p. 137 à 139.)

#### LE CUMUL, AGENT DE LA CENTRALISATION

La commission a été sensible aux critiques traditionnellement émises contre cette situation.

La première a trait à la nécessaire disponibilité des responsables. On peut douter qu'une personne, quelles que soient ses qualités, puisse exercer convenablement plusieurs fonctions électives de grande responsabilité qui s'ajoutent parfois à l'exercice d'une activité professionnelle. On pensera en particulier à la charge parfois écrasante que représente la gestion d'une grande ville. Le risque est alors qu'une des fonctions soit privilégiée au détriment des autres, ou que l'influence et le poids des collaborateurs ou adjoints ne prennent le pas sur celle du titulaire réel du mandat ; ou encore qu'on ait tendance à s'en remettre de l'analyse et de la solution des problèmes aux fonctionnaires de l'Etat et qu'ainsi on s'accommode assez bien de la centralisation du système administratif.

Le cumul des mandats opère, d'autre part, une sorte de confiscation de l'exercice des responsabilités publiques entre les mains d'un petit nombre, alors que se développe une aspiration croissante des citoyens à la participation.

Dans la mesure où toute personne qui détient plusieurs mandats tend à intervenir au niveau de son mandat le plus élevé, le cumul aboutit à faire remonter les décisions à Paris, même pour des sujets mineurs. Dans le « député-maire », c'est le député qui peut faire évoquer les affaires du maire. Du reste, la possibilité d'accès aux décideurs parisiens, devient une justification suffisante en soi pour briguer des mandats locaux.

Le cumul enfin, tend à accroître la confusion dans le domaine des compétences et des responsabilités : il peut être nuisible en cas de conflit entre les intérêts locaux et les intérêts nationaux en empêchant la mise à jour de ces conflits et donc la recherche de leur solution.

#### PROBLEMES D'UNE EVENTUELLE RÉFORME

Pour ces raisons, la commission a été tentée d'émettre une recommandation en faveur de l'interdiction du cumul entre mandats locaux et nationaux. Cependant, elle n'a pas été unanime en ce sens et ne s'est pas prononcée sans hésitations ni réserves. En effet, il s'agirait sans aucun doute d'une disposition allant tout à fait à contre-courant d'une tradition qui remonte pour le moins aux origines de la III<sup>e</sup> République et qui risquerait de soulever des difficultés psychologiques, voire des incompréhensions dans l'opinion. Elle serait, dans une certaine mesure, contraire à la logique du suffrage universel et pourrait donner aux électeurs l'impression qu'ils sont privés des moyens d'utiliser efficacement leurs voix en faveur de ceux qu'ils considèreraient comme les plus méritants. Elle aurait enfin l'inconvénient de rendre plus difficile le déroulement de la carrière politique d'hommes amenés à faire des choix douloureux entre mandats nationaux et mandats locaux. L'extrême intérêt que présentent les fonctions locales du fait du caractère concret des problèmes à traiter et des possibilités de contacts permanents avec la population qu'elles offrent pourraient, à la limite, faire craindre qu'une prédominance générale des choix en faveur des mandats locaux ne prive la Nation de talents qui auraient eu vocation à s'exercer à l'échelon le plus élevé.



## UN DÉBAT NÉCESSAIRE

La commission souhaiterait donc qu'un débat s'instaure sur ce problème majeur. Elle appelle l'attention sur le fait que ses propositions sur le développement des responsabilités locales, si elles étaient mises en œuvre, aboutiraient à poser le problème sous un éclairage nouveau.

A titre indicatif, elle a pensé utile d'énumérer ci-après quelques-unes des formules qui pourraient être plus spécialement examinées :

— incompatibilité totale entre mandats locaux et nationaux : cette formule extrême a le mérite de la logique. Mais elle est loin de se justifier dans tous les cas et opère peut-être une coupure trop brutale entre les deux types d'élus ;

— incompatibilité entre un mandat national et les mandats locaux « exécutifs » : maire, syndic, présidents de conseil général et de commission départementale, commissaire spécialisé du conseil général. Le cumul resterait ainsi possible avec les fonctions de conseiller municipal ou de conseiller général. Il s'agirait donc d'une incompatibilité « fonctionnelle » fondée sur la disponibilité. Ce même critère permettrait peut-être d'atténuer la rigueur de la mesure en en excluant les maires des communes de moins de 2.000 habitants. Mais ce privilège introduirait une dualité dans le mandat de maire dont la nature était jusqu'à présent indifférenciée, quelle que soit la taille de la commune ;

— limitation du nombre de mandats, sans distinction, suivant la nature et l'importance de ceux-ci : cette formule, qui aurait l'avantage de permettre aux candidats de composer eux-mêmes leur palette, risquerait d'aboutir à des résultats surprenants : autorisation de cumul de deux mandats très lourds, mais refus pour trois d'importance globale considérablement moindre.

Il y aurait lieu d'examiner également l'éventualité d'une incompatibilité entre l'exercice de fonction gouvernementale et de responsabilités locales, au moins dans les grandes villes.

Si une orientation vers une restriction des cumuls de mandats devait prévaloir, il ne serait pas illogique qu'elle aille de pair avec une augmentation de la rémunération, qui découle aussi, dans une certaine mesure, de la conception de l'élus gestionnaire.

La limitation des cumuls entraînerait, beaucoup d'élus étant contraints de faire un choix entre deux mandats, une extension du système des élections complémentaires ou de celui des suppléants, les deux formules présentant des inconvénients.

Dans l'hypothèse où la situation de droit actuel devrait se perpétuer, peut-être pourrait-on tenter de restreindre le nombre des cumuls en réduisant les avantages financiers ; la possibilité de cumuler l'indemnité de maire et l'indemnité parlementaire se trouve déjà limitée : cette législation pourrait être étendue à d'autres cas ; cependant, ce type de solution, s'il n'était pas accompagné d'un relèvement des indemnités, pourrait être considéré comme une atteinte au statut des élus et au total comme une initiative peu démocratique.

### ANNEXE N° 3

## LE RAPPORT ÉTABLI PAR LE GROUPE DE TRAVAIL DE L'U.D.F.

(Janvier 1980.)

« Le groupe de travail a retenu le mécanisme de limitation fondé sur les deux principes suivants, simples dans leur logique et leur application :

a) **limitation à deux du nombre des mandats cumulables** (parmi les mandats « territoriaux ») ;

b) **incompatibilité entre les mandats importants** (ceux qui peuvent être considérés comme des emplois à temps plein).

Ces deux postulats se traduiraient par des énoncés du type :

1. Il est interdit de cumuler plus de deux des cinq mandats suivants : conseiller municipal (ou maire), conseiller général, conseiller régional, parlementaire (député ou sénateur), représentant aux communautés européennes (indépendamment des incompatibilités qui suivent).

2. Les mandats importants suivants sont incompatibles : maire de ville de plus de 100.000 habitants (ou de communauté urbaine), parlementaire (député ou sénateur) représentant aux communautés européennes, président du conseil général.

Les fonctions publiques à plein temps, du type président de chambre d'agriculture, devraient également devenir incompatibles avec les mandats politiques importants. Il conviendrait également de prévoir des dispositions afin que les ministres ne puissent plus présider une assemblée départementale, régionale ou municipale de grande ville.

Ces dispositions fondamentales devraient être complétées par diverses mesures d'accompagnement. Nous préconisons notamment la création d'un statut du suppléant, donnant accès de droit au conseil régional.

Certaines modalités d'application revêtent une importance particulière.

Nous avons opté pour la **formule de l'incompatibilité** (démission après élection) et **non de l'inéligibilité**, qui obligerait le candidat titulaire de deux mandats à démissionner d'un mandat afin de pouvoir en conquérir un nouveau.

**Pour éviter la multiplication des élections partielles**, nous pensons qu'il conviendrait de prévoir une **période de deux ans** pendant laquelle les élus atteints par la loi pourront prévoir à l'avance quel mandat ils abandonneront. Plus tard, les élections partielles, intervenant après chaque scrutin, seraient groupées nationalement. »

## ANNEXE N° 4

### LE RAPPORT DEBARGE

(Janvier 1982.)

Le 24 juillet 1981, M. Marcel Debarge, sénateur, était nommé parlementaire en mission auprès de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. L'objet de cette mission concernait le statut de l'élu local, départemental et régional et la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs. Le 22 janvier 1982, M. Debarge remettait donc à M. le Premier ministre, le rapport qu'il avait établi sur ces deux questions. Les lignes essentielles de ce rapport sont les suivantes :

#### 1. La décentralisation impose l'élaboration d'un véritable statut de l'élu local et d'une législation relative au cumul des mandats.

Après avoir souligné que l'extension des compétences des collectivités territoriales ne sera effective et significative que s'il se trouve des élus capables d'assumer leurs responsabilités nouvelles et accrues, le rapporteur constatait que :

— d'une part, l'élaboration d'un véritable et authentique statut de l'élu local, départemental et régional est devenue indispensable et urgente ;

— d'autre part, la limitation du cumul des mandats, conçue pour permettre aux élus d'assumer pleinement leurs fonctions et d'assurer l'harmonisation des différents pouvoirs de notre démocratie, constitue un des volets mêmes de la décentralisation.

Le rapporteur établissait sans ambiguïté la chronologie des réformes à opérer en insistant sur la nécessité d'élaborer le statut de l'élu local préalablement à la limitation du cumul des mandats : « c'est en instaurant préalablement les conditions pour limiter le cumul des fonctions et mandats électifs, par l'amélioration et la redéfinition du statut de l'élu, que certaines réticences et résistances seront le mieux levées et que les cumuls excessifs, ne trouvant plus justification, disparaîtront de nos mœurs politiques ». La thèse du dépérissement progressif de la nécessité du cumul constitue donc l'idée-force du rapport établi par M. le sénateur Debarge.

#### 2. Les propositions formulées dans le domaine de la limitation du cumul des mandats, qui constituait par conséquent la deuxième partie du rapport, peuvent être résumées de la façon suivante :

##### 2.1. Les principes fondamentaux de la réflexion sont au nombre de trois :

— il est nécessaire de se garder, en cette matière, de toute tentation maximaliste : l'essentiel consiste à engager un processus législatif susceptible d'être ultérieurement complété ;

— l'objectif est de limiter le nombre des fonctions et mandats électifs de préférence à deux ou — au plus et sous certaines conditions restrictives — à trois, étant bien établi que d'une part, le montant de conseiller municipal ne doit pas être pris en compte et que d'autre part, la fonction majorale ne doit l'être qu'à partir d'un certain seuil de population ;

— un aspect fondamental doit enfin être souligné : l'accent est à mettre plus encore sur les fonctions que sur les mandats, car c'est le cumul de ces fonctions qui est le plus mal ressenti dans l'opinion publique.

**2.2. Certaines propositions d'incompatibilité sont à exclure :** il s'agit des propositions visant à interdire le cumul :

- du mandat de conseiller régional avec celui de conseiller général ;
- du mandat de parlementaire avec celui de conseiller régional, de représentant à l'Assemblée des communautés européennes, ou avec certaines fonctions exécutives, telles les présidences de conseil régional ou de conseil général ;
- s'agissant, enfin, de la prise en compte de fonctions dans les organismes tels que les communautés urbaines, les S.I.V.O.M., etc., le rapporteur notait qu'il ne paraît pas possible, dans les conditions actuelles, en raison notamment de la multiplicité et de la très grande diversité des organismes visés de préconiser de telles incompatibilités ».

Il poursuivait toutefois : « cette direction devra être, sans aucun doute, explorée à l'avenir, et à cet égard, l'importance respective des organismes ainsi que le niveau des indemnités, très diversifiées elles aussi, auxquelles ils donnent droit, devraient être déterminants ».

**2.3. Les propositions proprement dites** sont en conséquence les suivantes :

a) L'interdiction de cumuler un mandat de représentant à l'Assemblée des communautés européennes avec l'un des mandats électifs locaux suivants :

- conseiller régional ;
- conseiller général ;
- maire d'une ville de :
  - première variante : 9.000 habitants et plus,
  - deuxième variante : 30.000 habitants et plus,
  - troisième variante : 50.000 habitants et plus.

b) L'interdiction de cumuler un mandat parlementaire (député ou sénateur) avec plus d'un ou de deux des mandats électifs locaux ci-dessus énumérés, suivant la variante retenue en ce qui concerne les fonctions de maire ou de maire-adjoint.

c) L'interdiction de cumuler plus de deux ou de trois des mandats électifs locaux ci-dessus énumérés suivant la variante retenue en ce qui concerne les fonctions de maire ou de maire-adjoint.

- d) L'interdiction de cumuler certaines fonctions exécutives :
- présidence d'un conseil régional ;
  - présidence d'un conseil général.

**2.4. La procédure de mise en œuvre de ces dispositions** devrait obéir aux principes suivants :

- libre choix par l'élu des mandats et fonctions qu'il entend conserver ;
- régularisation de sa situation dans un délai de trente jours, sauf en cas de contentieux électoral ;
- à défaut de cette régularisation, il sera mis fin de plein droit à la situation d'incompatibilité par la perte du dernier mandat acquis ;
- entrée en vigueur de la loi au 1<sup>er</sup> janvier.