

N° 222

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 mai 1987.

PROPOSITION DE LOI

*modifiant les dispositions tendant à limiter
le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Paul GRAZIANI, Roger CHINAUD
et Jean FRANÇOIS-PONCET,

Senateurs.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les dispositions adoptées par la loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 et par la loi n° 85-1406 du 30 décembre 1985 ont mis fin à la tradition d'absence de limitation du cumul des mandats qui avait prévalu pendant des décennies dans la vie politique nationale.

Cette novation proposée par le Gouvernement était fondée sur deux considérations essentielles :

- les effets supposés négatifs du cumul quant au bon fonctionnement de la démocratie aux différents échelons institutionnels ;
- la transformation profonde du contenu des mandats locaux issue du mouvement de décentralisation qui a considérablement accru les responsabilités des élus communaux, départementaux et régionaux.

Au moment de leur examen, ces dispositions avaient fort justement suscité, dans les deux assemblées parlementaires, un grand nombre d'interrogations et d'objections touchant, d'une part, au principe même de la limitation, d'autre part, aux modalités qui étaient proposées par le Gouvernement.

Malgré la pertinence de certaines de ces objections, le projet de loi a été adopté avec quelques modifications peu substantielles tant était perceptible l'intention du Gouvernement de l'époque d'utiliser en période préélectorale le terrain commode de l'antiparlementarisme en cas de rejet ou de modification importante de son texte.

Ce contexte particulier - souligné par de nombreux parlementaires - et la force des arguments développés à l'encontre du projet de loi justifient que soit opéré à froid un nouvel examen des dispositions adoptées en matière de limitation du cumul.

Il ne s'agit pas tant de remettre en cause radicalement leur existence - encore qu'il soit permis très légitimement de s'interroger sur le droit des mandataires de limiter la liberté de choix des mandants - que de s'interroger sur l'ampleur de la limitation imposée.

A cet égard, il est permis de se demander si, par un travers coutumier de l'esprit national, le choix imposé par le Gouvernement n'a

pas conduit d'un extrême, l'absence totale de limitation, à un autre extrême : la quasi-atomisation des mandats.

Cette situation qui n'est encore guère perceptible puisque les dispositions de la loi ne font pas encore sentir leurs effets, recèle de graves inconvénients.

Ces inconvénients pèseront en premier lieu sur la qualité du contrôle exercé par l'électeur sur l' élu. Force est de reconnaître que la pluralité des mandats était le seul moyen adéquat de concilier deux impératifs apparemment contradictoires que sont la durée du mandat, gage d'efficacité, et le contrôle fréquent de chaque élu par le corps électoral. La limitation trop rigoureuse du cumul amenuiserait ainsi très sensiblement la fréquence avec laquelle chaque élu est soumis à la sanction du suffrage universel.

Ces inconvénients pèseront en second lieu sur le bon fonctionnement de l'organisation politique et administrative issue de la décentralisation. Les règles actuelles aboutiront, en effet, à un cloisonnement des différents niveaux de responsabilité locale, commune, département et région. La présence simultanée des mêmes responsables à plusieurs échelons outre qu'elle contribuait à fournir au pays des responsables politiques formés, facilitait la bonne circulation des informations et la coordination des actions.

La situation issue des nouvelles dispositions privera de nombreuses assemblées locales de gestionnaires expérimentés, encouragera les doublons et, dans de nombreux cas, favorisera l'émergence de situations conflictuelles entre les différentes collectivités. En bref, loin de faciliter le bon exercice des compétences issues de la décentralisation, l'excessive sévérité de la limitation du cumul risque d'être un facteur de perte d'efficacité pour la collectivité.

Enfin, il faut souligner l'anomalie que constitue la situation particulière des conseillers de Paris qui, en leur double qualité de conseiller municipal et de conseiller général, se trouvent automatiquement portés au seuil maximal autorisé par la loi dès lors qu'ils sont adjoints au maire.

Ce seuil ne leur est cependant pas applicable puisque, de manière dérogatoire, les dispositions actuelles leur permettent de détenir un mandat supplémentaire. Cette particularité qui concerne nombre d'élus parisiens ainsi titulaires de trois mandats montre assez le caractère excessivement rigoureux des règles retenues en matière de limitation du cumul.

La présente proposition de loi, sans remettre en cause le principe de la limitation du cumul, vise à corriger les conséquences excessives que pouvaient avoir les dispositions actuelles et les effets pervers qui en résulteraient pour le bon fonctionnement de l'édifice politique et institutionnel du pays.

Dans cette perspective, elle vise à porter de deux à trois le nombre maximal de mandats qui peut être détenu par un même élu.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Au premier alinéa de l'article L. 46-1 du chapitre IV du titre premier du livre premier du code électoral, les mots : « plus de deux » sont remplacés par les mots : « plus de trois ».