

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 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 AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME 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 Girard, 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.) : 1<sup>re</sup> lecture : 3036, 3093 et in-8° 916.

2<sup>e</sup> lecture : 3218, 3233 et in-8° 980.

Sénat : 1<sup>re</sup> lecture : 120, 177 et in-8° 65 (1985-1986).

2<sup>e</sup> lecture : 260 (1985-1986).

---

Elections et référendums.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat est appelé à examiner en deuxième lecture le projet de loi organique, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires. Seuls deux articles de ce projet restent en discussion : il s'agit bien entendu des articles les plus importants puisque l'article premier énumère les mandats et fonctions soumis à la limitation du cumul cependant que l'article 4 détermine les modalités d'entrée en vigueur de la loi.

**I. - Exposé du texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.**

**1. L'article premier** a été modifié sur les deux points suivants :

*a)* La fonction majorale n'est prise en compte pour le calcul des mandats et fonctions soumis à limitation que lorsque la commune compte 12.000 habitants ou plus. Ce nombre est inférieur à celui de 30.000 que proposait le Sénat mais supérieur à celui de 9.000 habitants que l'Assemblée nationale, en première lecture, avait retenu.

*b)* La référence à la fonction de président de communauté urbaine avait été supprimée par le Sénat en première lecture. Les députés, en deuxième lecture, ont rétabli cette référence mais en précisant que la fonction ne serait prise en compte que lorsqu'elle n'était pas exercée par le maire d'une commune de 12.000 habitants ou plus. En clair, cela signifie que la fonction de président d'une communauté urbaine n'est prise en compte que lorsque cette fonction n'est pas le complément nécessaire de la fonction majorale ou d'adjoint au maire. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale est ingénieux, peut-être même trop ingénieux puisque, en l'état actuel des informations, un seul élu serait concerné par ce texte dont l'utilité est ainsi des plus incertaines.

## 2. L'article 4 a subi des modifications profondes :

a) Les députés ont précisé, dans le dernier alinéa de cet article, que le mandat de conseiller régional acquis antérieurement à l'élection de conseillers régionaux au suffrage universel direct est bien considéré comme un mandat électoral. Votre commission avait estimé, en première lecture, que seule cette interprétation des textes était correcte : la précision apportée par l'Assemblée nationale ne modifie donc en rien cette analyse mais dissipe toute ambiguïté et interdit toute contestation.

b) Le mécanisme d'entrée en vigueur de la loi obéit aux quatre principes suivants :

1° la loi entrera en vigueur à la date du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale et non, comme le proposait le Sénat, un an après sa publication. Cependant les dispositions transitoires sont telles que ce principe d'entrée en vigueur est en partie théorique ;

2° tout élu se trouvant à la date de publication – et non d'entrée en vigueur – de la loi dans un cas d'incompatibilité pourra remplir jusqu'à leur terme les mandats qu'il détient. Il convient d'observer que le deuxième alinéa de l'article 4 vise les mandats et non les fonctions : sans doute ne s'agit-il que d'une erreur de plume qu'il importe néanmoins de corriger.

3° Deux phases transitoires doivent être soigneusement distinguées :

- une période intermédiaire, allant jusqu'au 31 décembre 1986, est caractérisée par la stabilisation du nombre des mandats ou fonctions détenus : les élections régionales, législatives et sénatoriales ne peuvent permettre d'augmenter ce nombre. Toute acquisition d'un mandat en plus doit entraîner la renonciation à l'un des mandats détenus ;
- à l'issue de cette période intermédiaire, c'est-à-dire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1987, le processus de « désaccumulation » est engagé : tout élu acquérant ou renouvelant un mandat ou fonction devra abandonner un nombre de mandats ou fonctions tel qu'il se trouve en détenir un nombre inférieur à celui qu'il détenait avant cette acquisition ou ce renouvellement, jusqu'à ce que sa situation soit conforme aux exigences de l'article premier du projet de loi.

## II. - Les propositions de la commission.

Votre rapporteur, avant d'exposer les amendements proposés par la commission, tient à dire combien il a apprécié la façon dont le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Jean-Pierre Worms, avait rendu compte des travaux de notre assemblée et souligné la pertinence de nos observations. Il apparaît ainsi que les désaccords subsistant entre les deux assemblées sont essentiellement d'ordre technique et devraient raisonnablement pouvoir être surmontés.

1. **L'article premier** fait, de la part de votre commission, l'objet d'une rédaction qui modifie le texte adopté par l'Assemblée nationale sur les trois points suivants :

- le seuil démographique communal est fixé à 20.000 habitants au lieu de 12.000 : ce nombre est donc intermédiaire entre celui de 30.000 que proposait le Sénat en première lecture et celui de 12.000 proposé par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. Certes, la fixation de tout seuil est plus ou moins arbitraire. Votre rapporteur tient cependant à souligner que le nombre de 20.000 représente une option médiane raisonnable entre les positions des deux assemblées et qu'il était d'ailleurs celui proposé dans plusieurs propositions de loi tendant à la limitation du cumul des mandats ;

- la référence à la fonction de président de communauté urbaine disparaît non seulement pour les raisons déjà avancées lors de la première lecture mais également parce que la définition proposée par l'Assemblée nationale ne vise, en pratique, qu'un seul cas ;

- la troisième modification est une précision destinée à prévenir des contentieux : il est précisé que le recensement national servant de référence pour le calcul du seuil communal n'est pris en compte qu'au moment du renouvellement du conseil municipal et non pas en cours de mandat.

2. **L'article 4** fait l'objet de deux amendements :

- le premier corrige, au deuxième alinéa, une omission : dans sa rédaction actuelle, cet alinéa ne mentionne que les mandats en cours, et non les fonctions. L'amendement fait donc également référence aux fonctions ;

- le second amendement est d'une grande portée : il s'efforce de résoudre le problème posé par les dispositions transitoires. Celles-ci sont organisées en deux phases correspondant pour la première à la stabilisation du nombre de mandats ou fonctions détenus et pour la seconde à la décroissance progressive de ce nombre.

L'amendement ne concerne que la première de ces deux phases qui se termine le 31 décembre 1986. Ses conséquences sont les suivantes :

- le principe de stabilité du nombre des mandats ou fonctions détenus, posé par l'Assemblée nationale, reste acquis ;

- cependant si l'élu détenait un nombre de mandats inférieur à trois, il peut acquérir de nouveaux mandats ou fonctions sans être pour autant contraint d'abandonner ceux qu'il détenait ou de renoncer à ceux qu'il vient d'acquérir. Dans cette hypothèse, la progression du nombre des mandats ou fonctions détenus est donc autorisée.

La motivation de cet amendement est triple :

- il s'agit en premier lieu de tenir compte des données réelles qui sont notamment que l'année 1986 verra se dérouler trois élections importantes : régionales, législatives et sénatoriales ;

- il s'agit ensuite de limiter le nombre d'élections partielles que la limitation du cumul entraînera ;

- il s'agit enfin de mettre sur un pied d'égalité les élus eux-mêmes en évitant que le principe de stabilité pénalise ceux qui, pour une raison ou pour une autre, détiendraient moins de trois mandats.

\*  
\* \*

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

## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>Article premier.</p> <p>Il est rétabli, dans le chapitre IV du titre II du livre premier du code électoral, un article L.O. 141 ainsi rédigé :</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 12.000 habitants ou plus, autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 1.000.000 habitants ou plus, autre que Paris.</p> <p>« Pour l'application du présent article, la population prise en compte est celle résultant du dernier recensement national connu. »</p>	<p>Article premier.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« Art. L.O. 141. — ...</p> <p>... maire d'une commune de 12.000 habitants ou plus, autre que Paris, <i>président d'un conseil de communauté urbaine lorsque cette fonction n'est pas exercée par le maire d'une commune de 12 000 habitants ou plus ou par un adjoint au maire d'une commune de 100.000 habitants ou plus</i>, adjoint au maire... ... autre que Paris.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« Art. L.O 141. — ...</p> <p>... maire d'une commune de 20.000 habitants ou plus, adjoint au maire d'une commune de 100.000 habitants ou plus, autre que Paris.</p> <p>Pour l'application...</p> <p style="text-align: right;">... national connu au moment du renouvellement du conseil municipal. »</p>
<p>Art. 4.</p> <p>La présente loi entrera en vigueur un an après sa publication.</p> <p>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.</p> <p>Si le bénéficiaire de la dérogation mentionnée à l'alinéa précédent acquiert un nouveau mandat ou une nouvelle fonction visé à l'ar-</p>	<p>Art. 4.</p> <p>La présente loi entrera en vigueur à la date du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale.</p> <p>Tout élu se trouvant à la date de publication de la présente loi dans un des cas visés à l'article premier pourra remplir jusqu'à leur terme les mandats qu'il détient</p> <p>Jusqu'au 31 décembre 1986, si le bénéficiaire de la dérogation mentionnée à l'alinéa précédent acquiert un nouveau mandat ou</p>	<p>Art. 4.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Tout élu...</p> <p>... les mandats et les fonctions qu'il détient.</p> <p>Jusqu'au...</p>

**Texte adopté par le Sénat  
en première lecture**

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 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.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale  
en deuxième lecture**

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 la date à laquelle la décision confirmant l'élection est devenue définitive, renoncer à un nombre de mandats ou de fonctions tel qu'il ne se trouve pas en détenir un nombre supérieur 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.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1987, si le bénéficiaire de la dérogation mentionnée au deuxième alinéa 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 la date à laquelle 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 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.

Pour l'application du présent article, le mandat de conseiller régional acquis antérieurement à l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct est considéré comme un mandat électoral.

**Propositions de la Commission**

... ou ce renouvellement si celui-ci était égal ou supérieur à trois. A défaut d'option...

... et L.O. 151-1.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.