

N° 41

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 octobre 2010

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi organique de M. Jean-Pierre BEL et les membres du groupe socialiste et apparentés visant à **interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale,***

Par M. Patrice GÉLARD,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 697 (2009-2010)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. L'EXTENSION CONTINUE DES RÈGLES LIMITANT LE CUMUL DES MANDATS</b> .....	8
<b>A. LA LIMITATION PROGRESSIVE DU CUMUL DES MANDATS AU COURS DES ANNÉES 1980 ET 1990</b> .....	8
1. <i>Le régime applicable aux parlementaires : un mandat national et un mandat local</i> .....	8
2. <i>Le régime d'incompatibilités applicable aux élus locaux : un homme, deux mandats</i> .....	9
<b>B. UNE ACCÉLÉRATION SIGNIFICATIVE AVEC LES LOIS DU 5 AVRIL 2000</b> .....	10
1. <i>Un renforcement considérable de la législation « anti-cumul »</i> .....	10
2. <i>Des désaccords de fond entre le Sénat et l'Assemblée nationale, notamment sur la question du cumul entre un mandat de parlementaire et une fonction exécutive locale</i> .....	13
<b>II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE</b> .....	14
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS</b> .....	15
1. <i>La stabilité des arguments en faveur ou en défaveur du cumul des mandats</i> .....	15
2. <i>Un texte incomplet, partiel et dont l'impact concret doit encore être déterminé</i> .....	18
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	21
<b>ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	29
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	31



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 13 octobre 2010 sous la présidence de **M. Jean-Jacques Hyst, président**, la commission des lois a procédé, sur le **rapport** de **M. Patrice Gélard**, à l'examen de la **proposition de loi organique n° 697** (2009-2010) présentée par M. Jean-Pierre Bel et plusieurs de ses collègues, et visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale.

Indiquant que le présent texte visait à mettre en œuvre une réforme qui avait été proposée par le gouvernement de M. Lionel Jospin, mais que le Sénat avait repoussée lors des débats sur la loi organique du 5 avril 2000, **M. Patrice Gélard, rapporteur**, a noté que les parlementaires étaient déjà soumis à un régime d'incompatibilités qui leur interdisait de cumuler leur mandat national avec plus d'un mandat local, seules étant exclues du champ de ce dispositif les communes de moins de 3 500 habitants. Il a en outre rappelé que la législation actuellement en vigueur interdisait aux élus locaux d'exercer plus d'une présidence de collectivité territoriale.

Ayant souligné que la proposition de loi organique soulevait des problèmes importants dont le Parlement devrait, à terme, se saisir, **M. Patrice Gélard, rapporteur**, a fait valoir que le présent texte ne développait qu'une approche partielle, sectorielle de la question des incompatibilités, ce qu'il a déploré. En outre, il a observé que le législateur, avant de se prononcer sur ce sujet complexe, devait connaître les caractéristiques exactes des mandats concernés. À cet égard, il a estimé que les réflexions sur le non-cumul ne pouvaient pas être séparées de la réforme des collectivités territoriales, qui crée les conseillers territoriaux et rénove en profondeur le statut des délégués communautaires. En conséquence, il a affirmé qu'une éventuelle extension de la législation limitant le cumul des mandats devrait être discutée dans ce cadre, et plus particulièrement au moment de l'examen des projets de loi électoraux accompagnant la réforme des collectivités territoriales, et non dans un texte à part.

En conséquence, la commission a décidé, à ce stade, de ne pas établir de texte et de déposer une **motion tendant au renvoi en commission de la présente proposition de loi**.



Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi de la **proposition de loi organique n° 697 (2009-2010) visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale**, présentée par notre collègue Jean-Pierre Bel et les membres du groupe socialiste et apparentés et inscrite en séance publique dans le cadre de l'ordre du jour réservé aux groupes d'opposition et minoritaires en application de l'article 29 *bis* de notre Règlement.

Une proposition de loi organique rédigée dans les mêmes termes a été déposée à l'Assemblée nationale par M. Jean-Marc Ayraut et de plusieurs de ses collègues et sera examinée le 14 octobre par les députés.

Le texte soumis au Parlement vise à prohiber l'exercice simultané d'un mandat au Sénat ou à l'Assemblée nationale, et d'une fonction exécutive (président ou membre du bureau) au sein d'une commune, d'un établissement public de coopération intercommunale, d'un département ou d'une région : il s'agit donc de mettre en œuvre une réforme similaire à celle qui avait été proposée par le gouvernement de M. Lionel Jospin, avant d'être rejetée par la Haute Assemblée lors des débats sur la loi organique du 5 avril 2000.

En effet, suivant le rapport du président Jacques Larché, le Sénat avait alors considéré que le législateur organique, en interdisant aux élus de cumuler un mandat parlementaire avec la présidence d'une collectivité territoriale, ne ferait que **priver les membres des deux Assemblées d'un lien fort avec le « terrain »** sans pour autant endiguer les maux qui affectent le Parlement (à savoir l'absentéisme parlementaire et la « *technocratisation* »<sup>1</sup> du travail législatif). La Haute Assemblée avait donc estimé que le cumul des mandats n'était pas la seule source des critiques adressées par les citoyens à ceux qui les représentent dans les instances locales et nationales, et que l'impératif de modernisation et de renforcement de la transparence de la vie politique, s'il pouvait être atteint par un durcissement du régime d'incompatibilités applicable aux élus, reposait également sur d'autres leviers, comme la rénovation du statut de l'élu.

---

<sup>1</sup> Cette expression avait été employée par M. Bernard Roman, rapporteur des lois du 5 avril 2000 et président de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

La question posée par la présente proposition de loi organique est donc celle de la **nature du cumul des mandats**, qui peut être perçue soit comme un facteur de destruction de la vie démocratique, qui empêche les élus d'exercer pleinement les fonctions qui leur ont été confiées par les citoyens, soit comme un outil qui, s'il est maintenu dans des limites raisonnables, permet aux élus d'être aux prises à la fois avec l'intérêt général et avec les réalités locales, et donc de mieux servir leurs concitoyens.

Elle soulève également la question de la pérennité ou de la remise en cause des positions adoptées par le Sénat qui avait considéré, en 2000, que **les fonctions exécutives étaient un aboutissement du mandat**, et non un alourdissement de ce dernier, et qui avait donc refusé de prohiber le cumul entre le mandat de parlementaire et l'exercice de fonctions exécutives locales.

## **I. L'EXTENSION CONTINUE DES RÈGLES LIMITANT LE CUMUL DES MANDATS**

### ***A. LA LIMITATION PROGRESSIVE DU CUMUL DES MANDATS AU COURS DES ANNÉES 1980 ET 1990***

Le législateur a initié, dès les **lois du 30 décembre 1985**<sup>1</sup> tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives, une démarche d'encadrement du cumul des mandats.

Votre rapporteur tient à souligner l'importance de ces lois qui fixent, dès l'origine de la législation « anti-cumul », deux principes fondateurs qui dirigent aujourd'hui encore les règles en vigueur en matière d'incompatibilités entre mandats, et qui peuvent être résumés par les formules suivantes : « **un mandat national et un mandat local** » et « **un homme, deux mandats** ».

#### **1. Le régime applicable aux parlementaires : un mandat national et un mandat local**

Tout d'abord, en ce qui concerne les **parlementaires**, la loi organique du 30 décembre 1985 interdit aux députés et aux sénateurs d'exercer, en plus de leur mandat au Parlement, plus de l'un des mandats énumérés ci-après :

- représentant à l'Assemblée des communautés européennes<sup>2</sup> ;
- conseiller régional ;
- conseiller général ;
- conseiller de Paris ;

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 85-1405 pour les parlementaires, et loi n° 85-1406 pour les élus locaux.

<sup>2</sup> L'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et celui de membre du Parlement européen n'est devenue absolue qu'avec les lois du 5 avril 2000.



- maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus, autre que Paris ;
- adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus, à l'exception de Paris.

Un **délai d'option de quinze jours** est prévu pour permettre à l' élu de résoudre l'incompatibilité en renonçant au mandat **de son choix**.

En l'absence d'option dans ce délai, **deux procédures distinctes de résolution des incompatibilités** sont fixées :

- si l'incompatibilité apparaît après que le parlementaire a été élu au Sénat ou à l'Assemblée nationale, le **mandat acquis à la date la plus récente** « *prend fin de plein droit* » ;

- à l'inverse, si le mandat à l'origine de la situation d'incompatibilité a été acquis antérieurement à l'élection au Parlement, le député ou le sénateur est **déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel**, saisi par le garde des Sceaux ou par le bureau de l'assemblée concernée.

Ce dispositif contraignant est rapidement complété par un **mécanisme de limitation du cumul des indemnités, à vocation dissuasive** : la loi organique du 25 février 1992<sup>1</sup> plafonne ainsi le montant des indemnités pouvant être allouées aux parlementaires titulaires de mandats locaux, qui ne peut désormais excéder un montant égal à **une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire**<sup>2</sup>.

## **2. Le régime d'incompatibilités applicable aux élus locaux : un homme, deux mandats**

Parallèlement, la loi ordinaire du 30 décembre 1985 encadre l'exercice simultané de mandats par les **élus locaux en interdisant le cumul de plus de deux mandats locaux** parmi la liste déjà citée.

L' élu qui s'est placé dans une situation d'incompatibilité dispose d'un délai d'option de quinze jours, au cours duquel il peut démissionner du mandat de son choix ; à défaut, il perd le mandat le plus récent.

La loi confirme également la prohibition du **cumul des fonctions de président de conseil général et de président de conseil régional** -l'élection à l'un de ces postes entraînant mécaniquement la perte de l'autre- qui avait été mise en place par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 92-175 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

<sup>2</sup> Ce plafond correspond, en 2010, à environ 8 272 euros.

<sup>3</sup> Comme le rappelait le rapport n° 909 de M. Bernard Roman sur la loi du 5 avril 2000, cette incompatibilité visait à éviter l'émergence d'une tutelle d'une catégorie de collectivités sur l'autre, plutôt qu'à accroître la disponibilité des élus et à moderniser la vie politique.

## **B. UNE ACCÉLÉRATION SIGNIFICATIVE AVEC LES LOIS DU 5 AVRIL 2000**

Les seuils démographiques retenus pour la prise en compte de certains mandats municipaux dans le décompte des mandats cumulés, ainsi que l'exclusion pure et simple du mandat de conseiller municipal -que le législateur n'avait pas souhaité prendre en considération pour le calcul du maximum de deux mandats locaux-, ont **limité très sensiblement les effets des lois de 1985**. Dans une étude établie en 1991, M. Albert Mabileau estimait ainsi que ces lois n'avaient permis la « remise en circuit » que de **298 mandats**, soit moins de 0,06 % des mandats électoraux existant en France<sup>1</sup>.

Le législateur a donc tenté, avec deux **lois du 5 avril 2000**, de consolider, d'approfondir et de renforcer le mouvement de limitation du cumul des mandats.

### **1. Un renforcement considérable de la législation « anti-cumul »**

Les lois du 5 avril 2000 sont porteuses de trois innovations majeures.

- **L'extension des mandats soumis aux dispositifs de limitation du cumul**

En premier lieu, ces lois accroissent le champ de la législation « anti-cumul » en y **intégrant de nouveaux mandats**.

Ainsi, la loi ordinaire interdit aux **élus locaux** l'exercice de plus de deux mandats parmi la liste suivante :

- conseiller régional ;
- conseiller à l'Assemblée de Corse ;
- conseiller général ;
- conseiller de Paris ;
- conseiller municipal<sup>2</sup>.

Les limitations fonctionnelles ou démographiques qui avaient nui à l'effectivité des lois de 1985 sont donc supprimées. Le principe « un homme, deux mandats » est conservé, mais prend une portée nouvelle.

En ce qui concerne les parlementaires, la loi organique prohibe le cumul de leur mandat avec plus de l'un des mandats de la même liste, avec

---

<sup>1</sup> « Le cumul des mandats », Albert Mabileau, article de la revue « Regards sur l'actualité » (n° 169, mars 1991).

<sup>2</sup> Article L. 46-1 du code électoral.

cependant une différence importante : le mandat de conseiller municipal n'est en effet pris en compte que dans les **communes de 3 500 habitants et plus**<sup>1</sup>.

Parallèlement, le délai d'option dont disposent les élus pour se mettre en conformité avec les règles sur le cumul des mandats est harmonisé : alors que, avant les lois de 2000, il s'étendait de quinze jours à deux mois selon les cas, il est désormais fixé à **trente jours pour tous les types de mandats**.

- **L'interdiction du cumul de fonctions exécutives locales**

En outre, la loi ordinaire de 2000 durcit le régime d'incompatibilité applicable aux maires en leur **interdisant de cumuler leur mandat avec les fonctions de président de conseil général ou de conseil régional**<sup>2</sup>. Ainsi, le maire qui est élu président de conseil général ou président de conseil régional perd, du fait de cette élection, ses fonctions de maire ; la démission d'office est automatique et immédiate<sup>3</sup>.

L'incompatibilité ainsi instituée vaut quelle que soit la taille de la population de la commune.

Cette disposition vient s'ajouter à l'incompatibilité entre le mandat de président de conseil général et celui de président de conseil régional, qui avait été consacrée par les lois de 1985 : elle a donc pour effet d'**interdire aux élus d'être titulaires de plus d'une présidence de collectivité territoriale**.

- **La remise en cause de la liberté de choix des élus locaux face aux incompatibilités**

Enfin, la loi ordinaire **restreint la liberté de choix des élus locaux frappés par une incompatibilité**.

Alors que les lois de 1985 permettaient aux élus locaux de renoncer au mandat de leur choix pendant le délai d'option qui leur était accordé, la loi du 5 avril 2000 vient **sanctionner ceux qui abandonneraient le mandat le plus récemment acquis**<sup>4</sup>.

En effet, la loi prévoit que les élus placés dans une situation d'incompatibilité et renonçant, pour la résoudre, au mandat acquis à la date la plus récente, sont déclarés démissionnaires non seulement du mandat le plus récent, mais aussi de leur mandat le plus ancien, cette seconde démission étant prononcée d'office. Le législateur entendait ainsi **lutter contre les candidats « locomotives »**, c'est-à-dire contre les candidats qui mènent campagne sans intention réelle d'exercer le mandat pour lequel ils se présentent, mais qui comptent profiter de leur renommée au niveau national pour être élus aisément puis qui démissionnent, une fois l'élection acquise, pour laisser la place à leur suppléant ou à leur suivant de liste.

---

<sup>1</sup> Article L.O. 141 du code électoral.

<sup>2</sup> Article L. 2122-4 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> En première lecture, l'Assemblée nationale avait également envisagé de soumettre à cette incompatibilité les présidents des EPCI à fiscalité propre ; elle avait finalement renoncé à ce choix en deuxième lecture, jugeant que cette réforme était prématurée.

<sup>4</sup> Deuxième alinéa de l'article L. 46-1 du code électoral.

Les parlementaires restent, quant à eux, soumis à un régime de **liberté de choix absolue** durant le délai d'option qui leur est imparti.

**État du droit en matière d'incompatibilités « mandat-mandat »**

Type d'incompatibilité	Modalités de résolution de l'incompatibilité
<p>Incompatibilité entre le mandat de sénateur et celui de député <b>(Article L.O. 137 du code électoral)</b></p>	<p>Démission d'office immédiate du mandat le plus ancien</p>
<p>Incompatibilité entre le mandat de parlementaire national et le statut de membre du Parlement européen <b>(Article L.O. 137-1 du code électoral)</b></p>	<p>Démission d'office immédiate du mandat de parlementaire national</p>
<p>Incompatibilité entre le mandat de député ou de sénateur, et plus de l'un des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus <b>(Articles L.O. 141 et L.O. 297 du code électoral)</b></p>	<p>- Si l'incompatibilité est constituée au moment de l'élection à l'Assemblée nationale ou au Sénat :</p> <p>Délai d'option de trente jours ; à défaut d'option dans ce délai, le Conseil constitutionnel, saisi par le bureau de l'assemblée concernée ou par le garde des Sceaux, déclare le parlementaire démissionnaire d'office <b>(Article L.O. 151 du code électoral)</b></p> <p>- Si l'incompatibilité est constituée après l'élection :</p> <p>Délai d'option de trente jours ; à défaut d'option dans ce délai, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus récente prend fin de plein droit.</p>
<p>Incompatibilité entre plus de deux des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal <b>(Article L. 46-1 du code électoral)</b></p>	<p>Délai d'option de trente jours ; à défaut d'option dans ce délai ou en cas d'option pour le mandat acquis à la date la plus récente, le mandat le plus ancien prend fin de plein droit.</p>

## **2. Des désaccords de fond entre le Sénat et l'Assemblée nationale, notamment sur la question du cumul entre un mandat de parlementaire et une fonction exécutive locale**

Malgré leur apport indéniable en matière de limitation du cumul des mandats, les lois du 5 avril 2000 ont créé une **divergence entre le régime d'incompatibilités des élus locaux et celui des parlementaires**.

En effet, la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 concernant les incompatibilités des parlementaires, en tant que loi organique relative au Sénat, devait être adoptée dans les mêmes termes par les deux Assemblées, si bien qu'elle reflète *in fine* la position de la Haute Assemblée ; à l'inverse, la loi ordinaire n° 2000-295 du même jour a été adoptée en laissant le dernier mot à l'Assemblée nationale, comme le permet l'article 46 de la Constitution, et rend donc compte des choix de la majorité des députés de l'époque. Cette différence de procédure a donc conduit à la **manifestation des désaccords de fond entre députés et sénateurs**.

Les discussions menées entre 1998 et 2000 ont ainsi mis à jour **deux visions différentes** -mais non pas antagonistes- **du cumul des mandats** : les députés entendaient limiter autant que possible ce phénomène, synonyme pour eux de conflits d'intérêts, d'absentéisme et de manque de disponibilité des élus ; les sénateurs considéraient à l'inverse que le cumul comportait certains avantages -à savoir la possibilité pour les élus d'être proches du « terrain » et d'être, grâce à leur double assise locale et nationale, les garants de la bonne marche de la décentralisation face au pouvoir du représentant de l'État-, et qu'il devait être rationalisé plutôt que prohibé.

Ainsi, la volonté de renforcer le dispositif de limitation du cumul des mandats était partagée par les deux Assemblées, seules les modalités de ce renforcement faisant débat.

Les désaccords entre l'Assemblée nationale et le Sénat se sont incarnés dans deux questions :

- celle d'un éventuel **seuil démographique** pour la prise en compte des mandats. En effet, le Sénat avait jugé préférable que les **communes de moins de 3 500 habitants** soient exclues du champ d'application des règles « anti-cumul » afin d'éviter qu'une « *crise des vocations* » n'y apparaisse<sup>1</sup> ; notre ancien collègue Jacques Larché faisait d'ailleurs valoir que ce risque était d'autant plus grand que les élus concernés exerçaient fréquemment leurs fonctions de manière bénévole. Au contraire, l'Assemblée nationale avait estimé que la mise en place de ce seuil aurait pour effet de « *porter à trois le nombre de mandats et fonctions cumulables, dès lors que les responsabilités municipales sont exercées dans une petite commune* », notamment parce que les communes de moins de 3 500 habitants représentaient alors environ 93 % du contingent communal total ;

---

<sup>1</sup> Voir le rapport établi par M. Jacques Larché (n° 29, 1998-1999) pour l'examen du texte en première lecture. <http://www.senat.fr/rap/198-029/198-029.html>.

- celle de la prise en compte des **fonctions exécutives locales** comme facteur autonome dans la législation relative au cumul des mandats. Le Sénat a refusé cette option, en considérant « *qu'un député ou un sénateur doit pouvoir exercer un mandat dans une collectivité territoriale, dans sa plénitude, c'est-à-dire y compris, le cas échéant, une fonction exécutive* », tandis que l'Assemblée nationale estimait nécessaire de prohiber le cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale, afin d'« *éviter les conflits d'intérêts et [d']assurer aux parlementaires et aux élus locaux une réelle disponibilité à l'égard de leurs mandants* ».

Ces divergences ont fondé la mise en place de deux régimes de non-cumul nettement différenciés, la position du Sénat ayant prévalu sur la loi organique alors même que la loi ordinaire était adoptée par la seule Assemblée nationale : les règles qui s'imposent aux parlementaires n'intègrent ni les communes de moins de 3 500 habitants, ni les présidences de collectivité territoriale<sup>1</sup> -éléments qui sont pourtant largement pris en compte par le régime applicable aux élus locaux.

## II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Pour approfondir les règles issues des lois de 2000, la proposition de loi organique envisage de prohiber le cumul entre un mandat de parlementaire et l'exercice d'une fonction exécutive dans une collectivité territoriale ou dans un EPCI (établissement public de coopération intercommunale).

Son **article 1er** se borne à poser le principe de l'incompatibilité entre ce mandat et l'exercice de ces fonctions.

Son **article 2** fixe les **modalités d'entrée en vigueur** de cette incompatibilité : elle s'appliquerait « *à chaque parlementaire nouvellement élu* », c'est-à-dire en 2011 pour les sénateurs de la série 1, en 2014 pour les sénateurs de la série 2, et en 2012 pour les députés.

---

<sup>1</sup> *L'interdiction de cumuler des fonctions exécutives locales pour les parlementaires n'existe en effet que de manière indirecte, c'est-à-dire au titre des dispositions relatives aux élus locaux. En tout état de cause, et contrairement à ce qu'avaient pu craindre les commentateurs de l'époque, la loi organique du 5 avril 2000 ne permet pas aux maires de communes de moins de 3 500 habitants de cumuler cette fonction avec la présidence d'un conseil général ou d'un conseil régional dès lors qu'ils sont, par ailleurs, parlementaires (décision constitutionnelle n° 2000-426 DC du 30 mars 2000, considérant 8).*

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

#### 1. La stabilité des arguments en faveur ou en défaveur du cumul des mandats

Au cours de ses auditions, votre rapporteur a observé que les termes du débat étaient les mêmes aujourd'hui qu'en 1985 et en 2000. En effet, les arguments développés s'articulent toujours autour des thèmes suivants :

- la disponibilité des élus ;
- l'ouverture de la vie politique et la garantie de l'accès de toutes les catégories de la population aux mandats électoraux et aux fonctions électives ;
- le statut symbolique de l'élu, et donc la « valeur » que les citoyens accordent aux mandats ;
- l'alignement sur les autres démocraties occidentales, réputées plus réticentes au cumul des mandats que la démocratie française.

- **La disponibilité des élus**

Les partisans d'une interdiction du cumul entre le mandat de parlementaire et l'exercice d'une fonction exécutive locale soutiennent qu'une telle interdiction permettrait, tout d'abord, de **renforcer la présence des élus dans les instances dont ils dépendent**. Cette opinion, qui était déjà défendue en 1998 par M. Bernard Roman<sup>1</sup>, a notamment été reprise par le comité pour la réforme des institutions de la Cinquième République, présidé par M. Édouard Balladur : dans son rapport final, le comité affirmait ainsi que la prohibition du cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales -y compris à la tête d'un EPCI- permettrait d'« *accroître la disponibilité des parlementaires* ». Cette réforme n'aurait d'ailleurs été que le premier pas vers la mise en place du mandat parlementaire unique, que le comité estimait être « *la seule mesure qui corresponde vraiment aux exigences d'une démocratie parlementaire moderne* ».

De la même manière, dans un rapport de 2007 sur l'émancipation de la démocratie locale<sup>2</sup>, notre collègue Jean Puech estimait nécessaire que des fonctions électives impliquant une mobilisation à temps plein ne soient pas cumulées entre elles : il recommandait donc « *d'éviter* » le cumul entre des fonctions exécutives locales et un mandat de parlementaire.

---

<sup>1</sup> Dans son rapport précité, M. Bernard Roman affirmait ainsi que « *le cumul n'offre aux Français que des élus pressés, surmenés, sollicités de toutes parts, accablés par le poids de leurs charges, soumis à la dictature du temps [...]. Pour faire face, les cumuleurs ont deux solutions : négliger totalement l'un de leurs mandats (il s'agit souvent du mandat de parlementaire ou s'en remettre à leur administration locale. Au total, c'est alors la technocratie qui l'emporte* ».

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 74 (2007-2008) de l'Observatoire de la décentralisation, « *Une démocratie locale émancipée. Des élus disponibles, légitimes et respectés* » : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2007/r07-074-notice.html>.

Votre rapporteur constate toutefois qu'aucune statistique n'atteste que les parlementaires titulaires d'une fonction exécutive locale soient plus sujets à l'absentéisme que leurs collègues : l'argument de la disponibilité des élus ne semble donc pas fondé dans les faits.

Plus encore : le fait qu'un président de collectivité territoriale ou d'EPCI soit, par ailleurs, membre du Parlement, peut contribuer à **renforcer la décentralisation et la coopération locale**. M. Didier Maus, conseiller d'État et professeur à l'université d'Aix-Marseille III, citait ainsi l'exemple de certaines « petites » communautés de communes, dont le bon fonctionnement et la vitalité reposent sur l'autorité personnelle et politique des députés-maires ou des sénateurs-maires qui les président.

Mandats nationaux et fonctions locales peuvent donc avoir des vertus complémentaires.

L'extension des règles anti-cumul pourrait, en outre, s'avérer contre-productive dans un contexte où, pour les électeurs, la légitimité de ceux qui les représentent découle de leur présence au quotidien sur le « terrain ». Ainsi, le parlementaire frappé par l'interdiction d'exercer une fonction exécutive locale ne sera-t-il pas poussé, pour répondre aux attentes des citoyens, à être encore plus présent dans sa circonscription qu'il ne l'aurait été s'il avait été maire d'une petite commune ?

Ce risque sera d'autant plus grand que la prohibition du cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale pourrait créer **une rivalité entre les élus locaux et les parlementaires**. Tel est notamment le cas aux États-Unis, où l'interdiction de cumuler le poste de gouverneur avec le mandat de sénateur conduit fréquemment les gouverneurs à se servir de leurs fonctions comme d'un tremplin vers le Sénat, poussant les sénateurs désireux de conserver leur mandat à mener perpétuellement campagne dans leurs terres d'origine et à être peu présents dans leur assemblée.

La présente proposition de loi organique risque donc, à tout le moins, de ne pas remplir ses objectifs, voire d'aggraver les problèmes contre lesquels elle entend lutter.

- **L'ouverture de la vie politique**

Les opposants au cumul des mandats considèrent, en second lieu, que celui-ci empêche le renouvellement de la classe politique : M. Bernard Roman affirmait que le cumul était « contraire à [la logique] de la démocratie qui repose sur la pluralité et une certaine forme de fragmentation » et conduisait à « une représentation de type oligarchique » dans laquelle seule une catégorie de la population accédait effectivement aux mandats électoraux.

Toutefois, deux arguments démontrent que la limitation du cumul des mandats n'est pas forcément synonyme d'ouverture du champ politique.



D'une part, la prohibition du cumul pourrait transformer les députés et les sénateurs en « **professionnels du Parlement** » coupés des réalités locales et donc moins capables de représenter leurs électeurs. En effet, elle conduirait certainement à réserver l'exercice des mandats pour lesquels les indemnités accordées sont faibles -voire quasiment nulles- à une partie seulement du corps électoral ; en tout état de cause, elle en exclurait tous ceux qui n'ont pas la certitude de pouvoir aménager leur temps de travail librement ou de pouvoir aisément retrouver leurs conditions d'emploi antérieures à la fin de leur mandat.

D'autre part, la limitation du cumul des mandats pourrait également avoir l'effet pervers inverse, en se traduisant par un **développement de la pratique des « prête-noms »**, comme cela a pu être le cas par le passé : ce risque a d'ailleurs été pointé par M. Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'université de Nanterre, lors de son audition par votre rapporteur.

- **Une attente de l'opinion publique ?**

Les partisans du non-cumul soutiennent également que leur position répond aux **attentes des électeurs**, ces derniers étant supposés être défiants face à une élite politique « cumularde » et désireux de voir leurs représentants n'exercer qu'un seul et unique mandat.

Néanmoins, cette thèse est contredite par les résultats des scrutins successifs. À cet égard, Mme Dominique Voynet remarquait, lors d'un récent débat organisé par la Délégation aux collectivités territoriales<sup>1</sup>, que **l'attitude des électeurs est en réalité marquée par « l'ambivalence »**, voire par une certaine schizophrénie : en effet, les citoyens « *votent pour les élus cumulant les mandats et répugnent au renouvellement de la classe politique [mais], dans même temps, critiquent vertement les cumuls [...] et espèrent leur limitation* ».

De la même manière, M. Didier Maus rappelait que **la tradition politique française sanctionne les élus les plus présents au Parlement**, ceux-ci peinant souvent à se faire réélire faute d'avoir été assez présents dans leur circonscription, auprès des électeurs.

L'argument selon lequel le non-cumul répondrait à une demande citoyenne doit donc, lui aussi, être relativisé.

- **La question des exemples étrangers**

Enfin, la plupart des détracteurs du cumul des mandats font valoir que ce phénomène constitue une « **exception française** », sans exemple dans les autres démocraties occidentales.

Les statistiques démontrent effectivement que **le cumul du mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale est une réalité fréquente**,

---

<sup>1</sup> La Délégation mène actuellement un travail d'information sur le cumul des mandats, dont les rapporteurs sont nos collègues Dominique Voynet et François-Noël Buffet.

tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Les chiffres communiqués par les services du ministère de l'Intérieur indiquent ainsi que :

- cinq sénateurs et six députés (soit respectivement 1,5 % et 1 %) sont présidents d'un conseil régional ;

- 30 sénateurs (8,7 %) et 19 députés (3,3 %) sont présidents d'un conseil général ;

- 50 sénateurs (15 %) et 117 députés (20 %) sont présidents d'un établissement public de coopération intercommunale ;

- 114 sénateurs (33 %) et 259 députés sont maires.

Toutefois, ces statistiques ne sont pas révélatrices d'une « exception française ». En effet, **nombreux sont les parlementaires européens à être soumis à un régime juridique moins contraignant que celui de la France** : tel est par exemple le cas en Suède, en Finlande, au Danemark, en Grande-Bretagne, en Irlande, ou encore en Allemagne, où aucune règle de non-cumul ne s'impose aux élus. Pour citer une expérience personnelle, votre rapporteur constate ainsi que, sur les treize parlements d'Europe que sa carrière l'a amené à visiter, seuls deux prohibaient strictement le cumul du mandat parlementaire avec d'autres mandats ou fonctions.

Il semble donc que **le cumul repose sur la sociologie et la culture politiques des États**, et non sur le droit.

## **2. Un texte incomplet, partiel et dont l'impact concret doit encore être déterminé**

Outre les questions soulevées par tout débat général sur le cumul des mandats, la proposition de loi pose des problèmes spécifiques.

**Problèmes de rédaction**, tout d'abord. Votre rapporteur observe ainsi que les notions employées par les auteurs manquent de clarté : quelle est, par exemple, la portée juridique exacte du terme « *fonction exécutive locale* » ? Les **vice-présidents non pourvus d'une délégation**, et donc *de facto* dénués de pouvoir exécutif réel, seront-ils soumis à l'incompatibilité prévue par le présent texte ? Et, si tel était le cas, n'existerait-il pas un risque que les présidents de collectivité territoriale ou d'EPCI abusent de ces dispositions en confiant des délégations aux membres du bureau qu'ils voudraient empêcher d'obtenir ou de conserver un mandat au Parlement ?

Dans le cas contraire, c'est-à-dire si tous les membres du bureau étaient concernés par cette incompatibilité, qu'ils aient ou non une délégation, ne serait-il pas injuste de soumettre à un même régime des élus dépositaires de responsabilités aussi variées, et de traiter de manière similaire un président doté de nombreux pouvoirs et un vice-président nommé à titre purement honorifique ?

**Problèmes de fond**, ensuite, car la proposition de loi organique intervient dans un contexte de bouleversements profonds de la législation électorale.

Tout d'abord, votre rapporteur constate que toutes les lois limitant le cumul des mandats que le législateur a adoptées depuis 1985 concernaient l'ensemble des mandats électoraux et des fonctions électives, ce qui leur permettait de mettre en place une vision globale de cette question. A l'inverse, le présent texte ne développe qu'une **approche « sectorielle » et partielle des incompatibilités électorales**. Ce procédé n'est pas satisfaisant. Il nuit à la clarté des intentions du Parlement.

En outre, la présente proposition de loi organique a des liens forts avec la **réforme des collectivités territoriales**, qui crée les conseillers territoriaux, nouvelle catégorie d'élus cumulant les fonctions de conseiller général et de conseiller régional, et modifie en profondeur le mode de désignation des membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, qui seront désormais élus par le biais d'un système de « fléchage » dans lequel les conseillers municipaux ayant vocation à siéger au conseil communautaire exerceront, le plus souvent, des fonctions exécutives au niveau de la commune : elle rénove donc en profondeur la démocratie locale.

Cette réforme doit être prise en considération pour la fixation du régime d'incompatibilités applicable aux parlementaires. En effet, la question du cumul des mandats n'aurait pas de sens si elle était posée sans tenir compte de la nature des mandats locaux et de l'étendue des responsabilités et des prérogatives confiées aux élus : **l'examen séparé de ces sujets exposerait le législateur à l'incohérence** et l'empêcherait de mettre en œuvre des mesures pragmatiques et adaptées aux besoins du « terrain ».

Ce problème a été particulièrement mis en lumière par M. Jean-Claude Colliard, président de l'université de Paris-I : celui-ci a notamment souligné que la charge de travail et l'importance des responsabilités des futurs conseillers territoriaux devrait, à terme, conduire le législateur à repenser l'ensemble des incompatibilités.

Votre rapporteur estime donc que la prohibition du cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale doit être **examinée dans le cadre du projet de loi organique déposé par le gouvernement en octobre 2009<sup>1</sup>**, et non dans un texte à part.

Si ce texte n'était pas inscrit à l'ordre du jour du Sénat dans un délai raisonnable, la question de la limitation du cumul des mandats pour les parlementaires **pourrait également être traitée lors de la recodification du code électoral**, qui a lieu « à droit mouvant » : en effet, d'après les services du ministère de l'Intérieur, un texte réécrivant toutes les dispositions à valeur organique du code électoral devrait rapidement être déposé.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi organique n° 62 (2009-2010) relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des EPCI.*

**Problèmes de délais**, enfin, dans la mesure où le présent texte devrait être examiné -tant par la commission qu'en séance publique- dans des délais courts, alors même qu'il soulève des questions fondamentales :

- **l'absence de critère** pour exclure certaines collectivités ou certains EPCI du champ d'application de l'incompatibilité. Il convient en effet de déterminer si la mise en place de règles identiques pour les élus des « petites » communes et des « petits » EPCI dénués de fiscalité propre et pour ceux des grandes villes, des départements et des régions est légitime au regard des objectifs poursuivis par le texte. Les auditions menées par votre rapporteur ont mis en évidence la **complexité** inhérente à cet exercice : la nécessité de ne pas décourager les trop rares citoyens qui désirent s'impliquer dans la vie des petites communes, qui impliquerait d'exclure les villes et les EPCI les moins peuplés du dispositif prévu par la proposition de loi organique, doit en effet être nuancée par la prise en compte de réalités pratiques (et notamment, comme le soulignait M. Guy Carcassonne, du fait qu'il est bien plus facile pour le maire d'une grande ville d'assurer la gestion quotidienne de sa municipalité, grâce à la taille des services sur lesquels il peut s'appuyer, que pour les maires des petites et moyennes communes). Cette question est donc loin de faire consensus ;

- la **limitation du champ de l'incompatibilité aux fonctions exécutives locales**. Il semble que cette disposition ne satisfasse pleinement ni les partisans du mandat unique, qui prônent une déconnection totale entre les mandats locaux et les mandats nationaux, ni les défenseurs d'un « non-cumul » limité.

Enfin, la proposition de loi organique ne saurait en aucun cas être examinée dans un délai trop court, dans la mesure où aucun consensus ne se dégage sur la question du cumul des mandats. Au cours de ses auditions, votre rapporteur a ainsi constaté que le seul point d'accord entre les personnes entendues était la **nécessité de mieux tenir compte, à l'avenir, des EPCI** (dont il resterait encore à déterminer s'ils doivent tous être pris en compte, ou si seuls les plus importants doivent être concernés) **dans la législation relative au cumul des mandats**. De même, les **associations d'élus locaux** que votre rapporteur a contactées -à savoir l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et l'Association des régions de France- ont toutes admis qu'elles étaient, à l'heure actuelle, dans l'incapacité de dégager une position commune à l'ensemble de leurs membres, qui sont très divisés sur la question du cumul des mandats, et donc sur les suites à donner à la présente proposition de loi organique.

\*

Pour toutes ces raisons et malgré l'importance des enjeux qui sous-tendent le présent texte, votre commission a considéré qu'il serait prématuré d'examiner dès à présent la proposition de loi organique. Elle a décidé, pour ménager l'avenir, de ne pas établir de texte et de déposer une **motion tendant au renvoi en commission** du présent texte.

## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 13 OCTOBRE 2010

---

La commission procède à l'examen du rapport de M. Patrice Gélard sur la proposition de loi organique n° 697 (2009-2010), présentée par M. Jean-Pierre Bel et les membres du groupe socialiste et apparentés, visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale.

**M. Patrice Gélard**, rapporteur. – Cette proposition de loi, qui présente un intérêt réel, va dans le sens d'une série de lois adoptées successivement depuis 1985 : les lois du 30 décembre ont limité, pour la première fois, le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives en posant les principes « un mandat national et un mandat local par élu » et « un homme, deux mandats » ; la loi du 25 février 1992, pour la première fois, a limité le cumul des indemnités ; enfin, la loi du 5 avril 2000 a renforcé les règles limitant le cumul des mandats, a interdit le cumul de fonctions exécutives locales et a lutté contre les candidats « locomotives », c'est-à-dire ceux qui participent à l'élection pour faire passer une liste et démissionnent aussitôt élus. Des divergences étaient apparues entre députés et sénateurs concernant le régime d'incompatibilité des parlementaires avant que la position du Sénat ne l'emporte, s'agissant d'une loi organique le concernant. Ainsi, les communes de moins de 3 500 habitants et les fonctions exécutives locales ont-elles été prises en compte pour les élus locaux, mais non pour les parlementaires.

Les arguments présentés par les auteurs de la proposition de loi sont connus et nombreux. Le groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires a organisé récemment à Sciences-po un colloque sur la limitation du cumul des mandats auquel ont participé deux anciens premiers ministres. Le problème est réel : on dénombre cinq présidents de conseils régionaux au Sénat et six à l'Assemblée nationale, 30 présidents de conseils généraux au Sénat et 19 à l'Assemblée nationale, 50 présidents d'EPCI au Sénat et 19 à l'Assemblée nationale, 114 maires au Sénat et 259 à l'Assemblée nationale. Si l'on tient compte des mandats de conseillers régionaux, généraux et municipaux, pas moins de 739 parlementaires sont concernés par le cumul des mandats sur 920, soit sept parlementaires sur neuf !

Une première critique est adressée au cumul des mandats : il favoriserait l'absentéisme des parlementaires. Pour autant, le cumul évite les rivalités entre élus locaux et parlementaires au niveau local, phénomène connu aux États-Unis où il n'est pas rare que le gouverneur cherche à s'emparer du mandat du sénateur. En outre, il écarte le risque d'une professionnalisation des parlementaires. (Mme Borvo Cohen-Seat en doute) Deuxième critique, l'opinion publique serait contre. Néanmoins, à chaque fois qu'un cumulard se présente aux élections, il est élu ! Troisième critique : la France serait une exception. Pourtant le cumul des mandats est, dans les faits, rarement interdit.

Il l'est en Grèce, où l'indemnité des parlementaires a été multipliée par cinq à la suite de cette mesure, et en Pologne, où les sénateurs déposent régulièrement des propositions de loi pour être autorisés à exercer un mandat local. En outre, la situation française n'est pas comparable à celle des Länder allemands ou des municipalités anglaises où les membres des exécutifs locaux ont un statut comparable à celui des fonctionnaires. Il n'y a donc pas une exception française, mais des traditions et des cultures différentes.

Si le texte est intéressant, il est ambigu, d'une part, parce qu'il fait référence aux fonctions exécutives locales sans les définir précisément – quid d'un adjoint au maire sans délégation, d'un membre du bureau de conseil général sans délégation, d'un vice-président de conseil régional sans délégation ? –, d'autre part, parce qu'il dispose, à l'article second, que « la présente loi s'applique, à compter de sa promulgation, à chaque parlementaire nouvellement élu. » Qu'en est-il des personnes réélues ? Ensuite, notons que ce texte, également déposé à l'Assemblée nationale, a été rejeté par sa commission des lois. De fait, il ne règle pas le problème des cumuls car il traite de la seule question des parlementaires, en ignorant celle des élus locaux, dont le futur conseiller territorial. De plus, faut-il interdire le cumul d'un mandat de parlementaire avec toutes les fonctions exécutives locales, y compris dans les petites communes et les villages ? De l'avis des professeurs Carcassonne, Colliard et Mauss, certaines communautés de communes vivent seulement parce qu'elles sont animées par un parlementaire...

**M. Simon Sutour.** – Les cimetières sont peuplés de personnes irremplaçables !

**M. Patrice Gélard,** rapporteur. – Enfin, la commission supérieure de codification nous saisira sous peu de la refonte du code électoral, dans ses parties organique et ordinaire, sans compter que nous devrions examiner prochainement un texte de loi organique sur les collectivités territoriales déposé en octobre 2009. Ne vaut-il pas mieux traiter dans ce cadre la question des incompatibilités ? J'ajoute qu'on ne peut s'intéresser aux seules fonctions exécutives en passant outre certains errements : que des parlementaires, devenus avocats, deviennent les représentants des lobbies au Parlement dénature et la fonction d'avocat et la fonction de parlementaire ! (Assentiment sur tous les bancs).

Pour conclure, nous ne rejetons pas le texte du groupe socialiste, mais je vous propose de repousser sa discussion. L'exemple de la proposition de loi de Mme Bricq, que nous venons d'examiner, me conforte dans cette voie : renvoyer un texte en commission est tout le contraire d'un enterrement ! Je m'engage à reprendre cette discussion dès que nous serons saisis de la refonte du code électoral ou du projet de loi organique sur les collectivités territoriales.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a décidé de proposer au Sénat le renvoi en commission de la proposition de loi.

**M. Jacques Mézard.** – Je ne peux pas soutenir le texte de nos collègues socialistes : il existe une différence fondamentale entre cumul et

accumulation des mandats, entre le cas de Paris et une commune de 100 habitants dans nos départements ruraux. Je serai également prudent sur la notion de fonction exécutive : la commission permanente des conseils généraux, par exemple, permet de mieux associer l'opposition au fonctionnement des départements. La sagesse est de combiner un mandat parlementaire avec un autre mandat en réfléchissant à la notion de bloc communal et, donc, au caractère particulier des intercommunalités qui travaillent par délégation des compétences des communes. Enfin, il y aura une véritable difficulté concernant le conseiller territorial...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le cumul, que tous les partis pratiquent – les chiffres cités sont éloquentes – nourrit l'antiparlementarisme au sein de la population. Pour le combattre, les parlementaires doivent faire une petite révolution en limitant durée et cumul des mandats. Nous éviterons ainsi la professionnalisation des parlementaires, un phénomène déjà bien engagé, à l'origine de nombreux conflits d'intérêts : on défend dans l'hémicycle certains particularismes locaux... Un parti ne saurait s'appliquer seul ces règles ; faisons donc, ensemble, œuvre de salut public !

**M. Simon Sutour.** – Il est courageux de défendre un tel texte lorsque l'on sait la composition de notre assemblée ! Nous devons avancer dans le sens tracé par les lois sur la limitation du cumul des mandats, toutes adoptées à l'initiative de la gauche, d'autant que le mandat de parlementaire et les fonctions exécutives locales ont pris une telle importance ces dernières années qu'il est devenu, en pratique, impossible de les cumuler, comme le reconnaissent certains de nos collègues concernés. Aujourd'hui, être maire représente un travail à temps plein, y compris dans les petites communes !

Notre proposition de loi –a oublié de préciser le rapporteur– s'inscrit dans les recommandations du comité présidé par l'honorable Premier ministre Balladur. Le mandat de parlementaire ne devrait effectivement pas être compatible avec certains emplois, non seulement celui d'avocat d'affaires mais aussi celui de directeur d'école privée ... Ce texte, également déposé à l'Assemblée nationale par le groupe socialiste, va dans le sens de l'histoire. Peu de démocraties européennes comparables à la nôtre connaissent un cumul des mandats aussi important.

**M. Patrice Gélard,** rapporteur. – Soit ! Mais députés italiens, espagnols et portugais, pour m'en tenir à ces seuls exemples, cumulent tous leur mandat de parlementaire avec un métier d'avocat ou de professeur.

**M. Simon Sutour.** – Enfin, il n'est pas nécessaire de cumuler les fonctions pour être élu. Mon parcours en témoigne. Puisque le rapporteur a montré de la sympathie à l'égard de cette proposition de loi et semble d'accord sur les principes, pourquoi ne pas en discuter plutôt que de la renvoyer en commission ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Quel remarquable exemple de cette éternelle rhétorique conservatrice que l'exposé de M. Gélard ! On dit : « Bien sûr », puis très vite : « Cependant » et rien ne change jamais. Pour moderniser notre vie politique, peut-être serons-nous bientôt obligés d'en passer par un

référendum. Pour avoir cumulé durant un an les fonctions de député et de maire que j'ai exercées respectivement durant dix et douze ans, je sais qu'un maire d'une grande ville, président d'agglomération, ne peut pas venir à l'Assemblée nationale ou au Sénat plus de deux jours par semaine. Voilà la réalité ! Ensuite, vous utilisez la dialectique qui consiste à dire : le texte est intéressant, mais doit être amélioré. Si vous acceptiez ces deux articles, rien ne vous empêcherait de les améliorer en précisant la notion de fonction exécutive locale et en levant l'ambiguïté sur l'entrée en vigueur de la loi à l'article 2 ! Enfin, éternel poncif que d'affirmer qu'il faut traiter l'ensemble d'un problème ! En l'espèce, il faudrait selon vous régler toutes les incompatibilités –entre mandat parlementaire et certaines professions, entre fonctions exécutives locales– pour s'intéresser à celles liées au mandat parlementaire ! Le mandat parlementaire se suffit à lui-même, il nous occupe à temps plein ! Bref, voici le point nodal de cette étrange dialectique : nous sommes pour mais, surtout, il ne faut pas le faire !

**M. François Pillet.** – Ce débat sur le cumul des mandats doit se poursuivre. Or ce texte ignore les cumuls liés à la sphère, des établissements publics et de leurs annexes. Il interdit à un parlementaire d'être maire, mais quid du cumul avec la fonction de président d'agglomération, de métropole, de syndicat des transports ou d'amélioration des eaux, de communautés de communes, du pays ou encore de l'EPAD ou de l'hôpital local ? Ce sont ces multiples cumuls qui agacent nos concitoyens, et non le cumul d'un mandat parlementaire avec celui de maire. Il faut donc limiter le cumul à deux mandats, quels qu'ils soient !

**M. Jean-Jacques Hyest,** président. – Effectivement, certains non parlementaires cumulent au point d'être même écrêtés ! Et des parlementaires ne respectent pas les règles...

**M. Yves Détraigne.** – Cette proposition de loi a le mérite de soulever la question du cumul des mandats, un véritable serpent de mer ! Elle présente également l'intérêt d'être claire, mais si simple qu'elle gomme la complexité de la question. Le maire d'une petite commune, par exemple, a une meilleure connaissance du terrain qu'un conseiller municipal ou que le maire d'une grande commune. Il serait excessif d'interdire aux maires de communes de 100 habitants d'être parlementaire. Rares sont ceux qui émergent dans le monde politique sans avoir exercé auparavant des fonctions d'élu communal. Pour autant, évitons à ce texte un enterrement de première classe : la question doit être traitée dans sa globalité. Tout en respectant les règles du cumul des mandats, je suis une espèce d'archi-cumulard : je suis président d'intercommunalité, président de l'association des maires de la Marne, ce qui n'est pas une mince tâche, et du syndicat départemental de traitement des ordures ménagères. Je n'aurais jamais été élu si je n'avais pas été d'abord maire. Interdire au parlementaire d'être maire est lui faire perdre le lien avec la population. Il serait alors, en quelque sorte, un commissaire du Gouvernement bis.



**M. Christian Cointat.** – Certains sujets restent éternellement dans les limbes au grand agacement de nos concitoyens. Il en va ainsi de la limitation du nombre de mandats consécutifs, de la limite d'âge pour se présenter à une fonction électorale et du cumul des mandats. Ce texte met le doigt sur l'un de ces trois sujets, mais de manière incomplète. Le renvoi en commission ne doit pas être l'occasion de se débarrasser du problème, mais d'y retravailler de manière approfondie, et rapidement. De fait, nous aurons très vite à trancher la question du cumul avec la fonction de conseiller territorial, qui regroupe deux fonctions en une.

**M. Hugues Portelli.** – A l'instar de M. Pillet, je considère que le problème réside davantage dans le cumul des fonctions, plutôt que dans celui des mandats. Si l'on interdit aux parlementaires d'être maires, ils deviendront tous présidents d'EPCI ! La question du cumul doit être envisagée sous deux angles. Premièrement, celui du mode de scrutin. Le système proportionnel limite le cumul des mandats en ce qu'il confie aux partis la gestion de la carrière des élus, contrairement au scrutin uninominal qui pousse l'élu à élargir sans cesse son assise électorale. Deuxièmement, l'application des règles du Parlement. Si l'on obligeait les parlementaires à siéger dans l'hémicycle et en commission, le cumul deviendrait ingérable matériellement, d'autant plus que les séances de nuit et les sessions extraordinaires se sont multipliées ces dernières années.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Puisse le renvoi en commission ne pas signifier la disparition de ce débat ! N'oublions pas que le cumul des mandats ne concerne pas les seuls parlementaires. Certains se sont fait une spécialité de cumuler les fonctions de conseiller général et régional, de président d'une chambre de commerce et d'industrie ou de chambre d'agriculture et de membre du conseil économique et social régional ! De surcroît, certaines de leurs rémunérations n'étant pas soumises à l'écèlement, ils ont parfois des rémunérations supérieures aux parlementaires ! Évoquer le cumul des mandats impose également de parler ouvertement de l'indemnité, donc de l'argent, une question taboue dans notre tradition catholique... Un maire d'une commune de 4 200 habitants aura tendance à se présenter à d'autres fonctions pour retrouver un niveau de rémunération équivalent à celui qui était le sien avant d'être pris dans l'engrenage de l'élection. Enfin, une dernière remarque à M. Soutour : il est légal de cumuler un mandat de parlementaire avec la fonction de directeur d'une école privée parce que leur salaire n'est pas versé par l'Éducation nationale.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – A titre personnel, ce débat m'ayant convaincu de la complexité du problème, je veux faire preuve du même esprit d'ouverture que le rapporteur en votant le renvoi en commission.

**M. François-Noël Buffet.** – La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales rendra bientôt ses conclusions, qui seront assorties de recommandations, sur le cumul des mandats. Évitions de stigmatiser les parlementaires : le lien entre mandat local et mandat parlementaire est nécessaire. Le véritable enjeu est la limitation des fonctions liées à ces

mandats. Quant à la prise en compte des fonctions exercées au sein des EPCI pour le cumul des mandats, elle pourrait remettre en cause la nature de l'intercommunalité – pour être membre d'un EPCI, il faut être maire. En bref, retenons la notion de fonction plutôt que celle de mandat.

**M. Jean-Jacques Hiest**, président. – Soit, mais être membre d'un EPCI et le diriger sont deux choses différentes.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx**. – Certes, le mandat de parlementaire se suffit à lui-même. Mais prenons garde à ne pas transformer les parlementaires en des techniciens du droit ! Pour écrire une bonne loi, la logique du peuple, celle de l'Assemblée nationale, et la logique des territoires, celle du Sénat, sont toutes deux nécessaires. Ancienne députée, je sais que le travail de législateur, bien meilleur au Sénat, implique un lien avec un mandat local significatif, avec des racines.

**M. François Zocchetto**. – Le renvoi en commission de ce texte me semble positif. Il y a plus que matière à discuter sur le cumul des mandats ! Je pense, entre autres, à la question des conflits d'intérêts entre le mandat de parlementaire et celui d'élu local et, plus généralement, au regard de toutes les autres activités. Plus fondamentalement, faut-il accepter qu'un parlementaire soit lié, d'une façon ou d'une autre, à l'exécutif ?

**M. Alain Anziani**. – Quel est l'objectif ? Que le parlementaire se consacre à son mandat. Or nous connaissons tous des parlementaires qui, tout en ayant d'autres mandats et fonctions, sont toujours présents au Sénat ; quand d'autres, titulaires du seul mandat de sénateur, ne se montrent jamais au Palais du Luxembourg.

**M. Jean-Jacques Hiest**, président. – Exact ! D'après une étude à l'Assemblée nationale, les plus mauvais élèves de la classe ont généralement un seul mandat.

**M. Alain Anziani**. – Il faudrait donc prendre des sanctions contraignantes, notamment financières, pour lutter contre l'absentéisme des parlementaires.

**M. Simon Sutour**. – En un mot, tout le monde s'accorde à dire qu'il est urgent d'attendre : « encore un moment, monsieur le bourreau ! ».

**M. Patrice Gélard**, rapporteur. – Nous sommes contre l'idée, défendue par certains socialistes, d'un régime d'incompatibilités différent pour l'Assemblée nationale et le Sénat. En outre, il faut avoir conscience que cette proposition de loi ne concerne pas les députés européens. Le débat de ce matin a montré que nous ne pouvions aborder la question du cumul des mandats de manière sectorielle. Nous en reparlerons de manière approfondie à l'occasion de la loi organique et de la refonte du code électoral. Encore une fois, le renvoi en commission n'équivaut pas à un enterrement, mais à une mise en attente d'un texte important.

**M. Jean-Jacques Hiest**, président. – Le projet de loi n°61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux pourra être l'occasion d'avancer de manière progressive sur la question du cumul des mandats. Une dernière

observation, je suis frappé que les indemnités des élus soient proportionnelles à la population : pourquoi le maire d'une ville de 5 000 à 10 000 habitants reçoit-il davantage que son collègue d'une petite agglomération, plus directement impliqué dans la gestion que lui, faute de services techniques ?

La motion n° 1 tendant au renvoi en commission est adoptée.

Motion tendant au renvoi en commission			
Auteur		Objet	Sort de la motion
M. GÉLARD, rapporteur			Adoptée



## **ANNEXE**

### **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

---

#### Auteur de la proposition de loi organique

**M. Simon Sutour**

#### Ministère de l'intérieur

**M. Xavier Péneau**, directeur adjoint de la modernisation et de l'action territoriale

**M. Frédéric Potier**, chef du bureau des élections

#### Professeurs de droit

**M. Guy Carcassonne**, professeur de droit à l'université Paris X Nanterre

**M. Jean-Claude Colliard**, professeur de droit public, président de l'université Paris I

**M. Didier Maus**, professeur à l'université Paul Cézanne Aix-Marseille III



**TABLEAU COMPARATIF**

Texte en vigueur

Texte de la proposition  
de loi organique

Examen en commission

**Proposition de loi organique visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale**

*La commission n'a pas établi de texte et a adopté une motion tendant au renvoi en commission*

Article 1<sup>er</sup>

Après l'article L.O. 141 du code électoral, il est inséré un article LO. 141-1 ainsi rédigé :

« *Art. LO. 141-1.* — Le mandat parlementaire est incompatible avec l'exercice de toute fonction exécutive au sein d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale. »

Article 2

La présente loi s'applique, à compter de sa promulgation, à chaque parlementaire nouvellement élu.