

N° 542

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 avril 2013

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 tendant à **prohiber le cumul, par les parlementaires, de leurs indemnités de fonction avec toute autre indemnité liée à un mandat,***

Par M. Pierre-Yves COLLOMBAT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 381 et 543 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE CUMUL D'INDEMNITÉS : UN RÉGIME ENCADRÉ	8
A. LE PLAFONNEMENT INDEMNITAIRE : UN PRINCIPE ANCIEN.....	8
B. LA GÉNÉRALISATION OPÉRÉE EN 1992	8
C. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAFONNEMENT	9
1. <i>Les éléments inclus dans le périmètre</i>	9
a) Les indemnités de fonction au titre d'un mandat local	10
(1) Les indemnités liées aux divers mandats électifs.....	10
(2) Le niveau des indemnités	10
b) Les fonctions donnant lieu à indemnité et rémunération	17
2. <i>Le montant du plafond autorisé</i>	17
II. L'INTERDICTION DE TOUT CUMUL D'INDEMNITÉS : UN PRINCIPE AUJOURD'HUI RAISONNABLE AU REGARD DU STATUT MATÉRIEL DES PARLEMENTAIRES	19
A. L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE, COROLLAIRE DE LA DÉMOCRATISATION DES INSTITUTIONS POLITIQUES	19
B. LE STATUT MATÉRIEL DES PARLEMENTAIRES : DES CONDITIONS CONVENABLES POUR L'EXERCICE DU MANDAT.....	20
1. <i>Les éléments de l'indemnité parlementaire</i>	20
2. <i>Les facilités individuelles et collectives d'exercice du mandat</i>	21
C. LA PROHIBITION PRÉVUE PAR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE.....	22
D. UN PRINCIPE ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION SUR UN PÉRIMÈTRE ÉLARGI.....	22
1. <i>Le non-cumul d'indemnités pour conforter la nécessaire transparence de la vie publique</i>	23
2. <i>La nécessité d'actualiser le périmètre</i>	24
3. <i>Une entrée en vigueur adaptée</i>	24
EXAMEN EN COMMISSION	27
TABLEAU COMPARATIF	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 24 avril 2013, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission a examiné le **rapport** de **M. Pierre-Yves Collombat** sur la **proposition de loi organique n° 381** (2012-2013), présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues, tendant à **prohiber le cumul**, par les **parlementaires**, de leurs **indemnités de fonction** avec **toute autre indemnité** liée à un **mandat**.

Le rapporteur a précisé que la proposition de loi organique interdisait aux députés et sénateurs de cumuler leur indemnité parlementaire avec les indemnités et rémunérations qu'ils perçoivent, le cas échéant, au titre de leurs fonctions et mandats électoraux locaux.

Aujourd'hui, le cumul est possible dans la limite de la moitié du montant de l'indemnité parlementaire.

Sur la proposition du rapporteur, la commission des lois a adopté deux amendements destinés à :

- intégrer les sociétés publiques locales et les sociétés publiques locales d'aménagement instituées par la loi du 28 mai 2010 dans le périmètre de l'interdiction ;

- fixer l'entrée en vigueur de la proposition de loi organique au prochain renouvellement de l'Assemblée nationale et du Sénat respectivement prévus en 2017 et en 2014.

La commission des lois a adopté la présente proposition de loi organique ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

« Les conditions matérielles d'exercice d'un mandat parlementaire doivent (...) répondre à un double objectif : permettre la représentation de la diversité sociale et mettre les parlementaires à l'abri des pressions extérieures. A cette aune, les indemnités dont bénéficient aujourd'hui députés et sénateurs remplissent ce double objectif. »¹

Sur ce constat, notre collègue Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues du groupe du Rassemblement démocratique et social européen ont déposé, sur le bureau du Sénat le 22 février 2013, une proposition de loi organique pour supprimer tout cumul -aujourd'hui déjà limité par la loi - entre l'indemnité de fonction des parlementaires et toute autre indemnité liée à un mandat électoral ou à une fonction.

Ainsi, en ces temps troublés, est-il apparu nécessaire à l'auteur de la présente proposition de loi de bien distinguer deux débats trop facilement confondus :

- le débat sur la légitimité du cumul d'une fonction parlementaire et d'une fonction d' élu local, question particulièrement importante pour le Sénat qui, constitutionnellement, *« assure la représentation des collectivités territoriales de la République »²* ;

- le débat sur la légitimité du cumul des indemnités qui accompagnent et permettent l'exercice de ces fonctions dans des conditions satisfaisantes.

Eliminer le soupçon d'enrichissement de l' élu lié à l'exercice de plusieurs mandats constitue un premier pas avant de poser, le moment venu, les seules questions qui importent en matière de cumul des mandats : niveau de la charge, compatibilité des fonctions, effets sur l'équilibre des pouvoirs en général et au sein du Parlement en particulier.

¹ Cf. exposé des motifs de la proposition de loi organique n° 381 (2012-2013).

² Cf article 24, alinéa 4, de la Constitution.

I. LE CUMUL D'INDEMNITÉS : UN RÉGIME ENCADRÉ

Les contours actuels de la limitation du cumul d'indemnités applicables aux parlementaires résultent de la loi organique n° 92-175 du 25 février 1992 adoptée parallèlement à l'article 15 de la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, qui opère un encadrement analogue dans le régime indemnitaire des élus locaux.

A. LE PLAFONNEMENT INDEMNITAIRE : UN PRINCIPE ANCIEN

Avant 1992, le législateur était déjà intervenu pour limiter le cumul indemnitaire. Mais seuls les députés et sénateurs, maires ou adjoints, y étaient soumis aux termes de l'article L. 123-9 du code des communes. Pour sa part, l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, y ajoutait la qualité de membre du conseil général de la Seine ou du conseil municipal de Paris.

Dans tous les cas, les indemnités de fonction de l'élu local n'étaient perçues par le parlementaire qu'« à concurrence de la moitié ; l'autre moitié (pouvait) être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans les fonctions de magistrat municipal ».

Le mécanisme de l'écêtement a donc préexisté à tout régime de limitation des cumuls de mandats, institué depuis par la loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 et renforcé par la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000.

Aujourd'hui, le mandat parlementaire est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats de conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants¹.

B. LA GÉNÉRALISATION OPÉRÉE EN 1992

La loi du 2 février étend le plafonnement des indemnités de fonction à l'ensemble des élus municipaux, généraux et régionaux ainsi qu'aux membres du Gouvernement titulaires de mandats électoraux.

Ces derniers, cependant, ont bénéficié d'un régime particulier jusqu'à l'intervention de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie

¹ L'incompatibilité visera désormais les communes de 1 000 habitants et plus par suite de l'abaissement du seuil du scrutin municipal proportionnel à 1 000 habitants par l'effet de la loi définitivement adoptée le 17 avril 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, parallèlement votée.

politique qui les a soumis au droit commun des parlementaires et des élus locaux. Auparavant, les indemnités qu'ils percevaient au titre de leurs fonctions locales étaient plafonnées à la moitié du montant de leur traitement ministériel ; or, comme le relevait notre collègue Patrice Gélard, rapporteur de la loi, « *cette dernière (le traitement ministériel) est très nettement supérieure à l'indemnité parlementaire, si bien qu'un ministre peut percevoir jusqu'à une fois le montant de l'indemnité parlementaire au titre de ses mandats locaux.* » Le rapporteur indiquait, en effet, que « *les indemnités perçues par les ministres et les ministres délégués correspondent au double du montant de l'indemnité parlementaire, celles perçues par les secrétaires d'État à 1,9 fois ce montant et celles perçues par les hauts-commissaires à 1,5 fois ce montant.* » Il constatait alors que « *cette situation n'est pas conforme à la volonté initiale du législateur, qui avait souhaité instaurer un parallélisme entre les ministres et les membres du Parlement afin de les mettre dans une situation de relative égalité quant aux conditions matérielles d'exercice de leurs mandats et fonctions* »¹.

Participant de l'objectif de transparence de la vie publique, l'article unique de la loi organique du 25 février 1992 aligne le régime de l'indemnité parlementaire institué par l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 sur le dispositif applicable aux titulaires d'un mandat local.

Le dispositif du cumul indemnitaire

*(art. 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 ;
art. L. 2123-20, L. 3123-18 et L. 4135-18
du code général des collectivités territoriales)*

L'élu, qu'il soit parlementaire ou local, ne peut cumuler son indemnité de fonction avec les rémunérations et indemnités perçues au titre d'un autre mandat électif ou d'une fonction locale que dans la limite d'**une fois et demie** le montant de l'indemnité parlementaire de base.

C. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAFONNEMENT

L'écrêtement englobe, tel qu'est conçu le périmètre du plafonnement, l'élu qui siège dans une collectivité territoriale –commune, département et région- et qui, en cette qualité, représente sa collectivité au sein de divers organismes et établissements publics.

1. Les éléments inclus dans le périmètre

Il s'agit, d'une part, des autres mandats locaux détenus par l'intéressé et, d'autre part, de ses fonctions de représentation de sa collectivité.

¹ Cf. rapport n° 311 (2010-2011).

a) Les indemnités de fonction au titre d'un mandat local

(1) Les indemnités liées aux divers mandats électifs

Ces indemnités ne sont ouvertes que pour des mandats et des fonctions expressément prévues par les textes. Elles peuvent être perçues au titre :

- des fonctions exécutives de maire, président d'EPCI (établissement public de coopération intercommunale), de syndicat mixte, de président de conseil général et régional ;

- des fonctions exécutives assumées par délégation par les adjoints au maire et les vice-présidents d'EPCI, de conseil général et régional ;

- des fonctions délibératives des conseillers municipaux dans les communes de 100.000 habitants au moins, des conseillers communautaires des communautés urbaines et d'agglomération de même effectif, des conseillers généraux et régionaux.

A titre facultatif, elles le sont également par :

- les conseillers municipaux des communes de moins de 100.000 habitants, dans les limites de l'enveloppe indemnitaire, constituée par les indemnités susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints en exercice ;

- les conseillers municipaux avec délégation du maire sans condition de seuil démographique mais dans le cadre de l'enveloppe indemnitaire ;

- les conseillers municipaux qui suppléent le maire en cas d'absence, de suspension, de révocation ou d'empêchement.

(2) Le niveau des indemnités

Elles sont encadrées par un taux maximal fixé par la loi en fonction de la catégorie et de la strate démographique à laquelle appartient la collectivité ou le groupement de collectivités¹.

Les montants maximaux bruts mensuels des indemnités de fonction sont fixés comme suit au 1^{er} juillet 2010².

¹ Cf. article L. 2123-23, L. 2123-24, L. 5211-12, L. 5215-16, L. 5216-4, L. 3123-16, L. 4135-16 et L. 5721-8 du code général des collectivités territoriales.

² Cf. circulaire du 15 avril 1992 du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. Régime indemnitaire des élus locaux applicable depuis le 30 mars 1992.

• Le mandat municipal

Indemnités de fonction brutes mensuelles des maires

Population totale	En vigueur	
	Taux maximal (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute (montant en euros)
< 500	17	646,25
500 à 999	31	1 178,46
1 000 à 3 499	43	1 634,63
3 500 à 9 999	55	2 090,81
10 000 à 19 999	65	2 470,95
20 000 à 49 999	90	3 421,32
50 000 à 99 999	110	4 181,62
100 000 et plus (y compris Paris, Marseille, Lyon)	145	5 512,13

Indemnités de fonction brutes mensuelles des adjoints

Population totale	En vigueur	
	Taux maximal (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute (montant en euros)
< 500	6,6	250,90
500 à 999	8,25	313,62
1 000 à 3 499	16,5	627,24
3 500 à 9 999	22	836,32
10 000 à 19 999	27,5	1 045,40
20 000 à 49 999	33	1 254,48
50 000 à 99 999	44	1 672,65
100 000 à 200 000	66	2 508,97
> 200 000	72,5	2 756,07

Indemnités de fonction brutes mensuelles des conseillers municipaux

Type de commune	Taux maximal (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute (montant en euros)
Communes de 100 000 habitants et plus : conseillers municipaux (art. L. 2123-24-1-I)	6	228,09
Communes de moins de 100 000 habitants : conseillers municipaux (art. L. 2123-24-1-II)	6 (dans enveloppe maire et adjointes)	228,09
Ensemble des communes : conseillers municipaux délégués (art. L. 2123-24-1-III)	Indemnité comprise dans l'enveloppe budgétaire maire et adjoints	

- Les fonctions au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

Métropoles Communautés urbaines communautés d'agglomération

Indemnités de fonction brutes mensuelles des présidents

Population (nombre d'habitants)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
De 20 000 à 49 999	90	3 421,32
De 50 000 à 99 999	110	4 181,62
De 100 000 à 199 999	145	5 512,13
Plus de 200 000	145	5 512,13

Indemnités de fonction brutes mensuelles des vice-présidents

Population (nombre d'habitants)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
De 20 000 à 49 999	33	1 254,48
De 50 000 à 99 999	44	1 672,65
De 100 000 à 199 999	66	2 508,97
Plus de 200 000	72,5	2 756,07

**Indemnités de fonction brutes mensuelles des délégués
des communautés urbaines et des communautés d'agglomération**

Population (nombre d'habitants)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
De 100 000 à 399 999 (art. L. 5215-16 et L. 5216-4)	6	228,09
De 400 000 au moins (art. L. 5215-17 et L. 5216-4-1)	28	1 064,41

(1) Ces montants s'appliquent aux communautés urbaines créées avant l'entrée en vigueur de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dont le seuil de constitution correspondait à une population regroupée d'au moins 20 000 habitants.

**Communautés de communes
Syndicats d'agglomération nouvelle**

Indemnités de fonction brutes mensuelles des présidents

Population (nombre d'habitants)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
Moins de 500	12,75	484,69
500 à 999	23,25	883,84
1 000 à 3 499	32,25	1 225,97
3 500 à 9 999	41,25	1 568,11
10 000 à 19 999	48,75	1 853,22
20 000 à 49 999	67,5	2 565,99
50 000 à 99 999	82,49	3 135,83
100 000 à 199 999	108,75	4 134,10
Plus de 200 000	108,75	4 134,10

Indemnités de fonction brutes mensuelles des vice-présidents

Population (nombre d'habitants)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
Moins de 500	4,95	188,17
500 à 999	6,19	235,31
1 000 à 3 499	12,37	470,24
3 500 à 9 999	16,5	627,24
10 000 à 19 999	20,63	784,24
20 000 à 49 999	24,73	940,10
50 000 à 99 999	33	1 254,48
100 000 à 199 999	49,5	1 881,73
Plus de 200 000	54,37	2 066,86

• Le mandat départemental

Indemnités de fonction brutes mensuelles des conseillers généraux

Population	Taux maximal (en % de IB 2015)	Indemnité brute (en euros)
< 250 000	40	1 520,59
250 000 à < 500 000	50	1 900,73
500 000 à < 1 million	60	2 280,88
1 million à < 1,25 million	65	2 470,95
> 1,25 million	70	2 661,03

- Président du conseil général (art. L. 3123-17 du code général des collectivités territoriales) : IB 1015 majoré de 45 % = 5 512,13 €.

- Vice-président ayant délégation de l'exécutif du conseil général ou du conseil de Paris (art. L. 3123-17 du code général des collectivités territoriales) : indemnité de conseiller majorée de 40 %.

- Membre de la commission permanente (art. L. 3123-17 du code général des collectivités territoriales) : indemnité de conseiller majorée de 10 %.

NB : le barème des conseillers généraux s'applique aux conseillers régionaux dans les régions d'outre-mer (art. L. 4432-6 du code général des collectivités territoriales).

- Le mandat régional

Indemnités de fonction brutes mensuelles des conseillers régionaux

Population	Taux maximal (en % de IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
< 1 million	40	1 520,59
1 million à 2 millions	50	1 900,73
2 millions à 3 millions	60	2 280,88
> 3 millions	70	2 661,03

- Président du conseil régional (art. L. 4135-17 du code général des collectivités territoriales) : IB 1015 majorée de 45 % = 5 512,13 €.

- Vice-président ayant délégation de l'exécutif du conseil régional (art. 4135-17 du code général des collectivités territoriales) : indemnité de conseiller majorée de 40 %.

- Membre de la commission permanente (art. L. 4135-17 du code général des collectivités territoriales) : indemnité de conseiller majorée de 10 %.

- Les fonctions au sein d'un groupement de collectivités

Syndicats de communes

**Syndicats mixtes composés exclusivement de communes
et d'établissements publics de coopération intercommunale**

Indemnités de fonction brutes mensuelles des présidents

Population (nombre d'habitants)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
< 500	4,73	179,81
500 à 999	6,69	254,32
1 000 à 3 499	12,2	463,78
3 500 à 9 999	16,93	643,59
10 000 à 19 999	21,66	823,40
20 000 à 49 999	25,59	972,80
50 000 à 99 999	29,53	1 122,57
100 000 à 199 999	35,44	1 347,24
> 200 000	37,41	1 422,13

Indemnités de fonction brutes mensuelles des vice-présidents

Population (nombre d'habitants)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
< 500	1,89	71,85
500 à 999	2,68	101,88
1 000 à 3 499	4,65	176,77
3 500 à 9 999	6,77	257,36
10 000 à 19 999	8,66	329,21
20 000 à 49 999	10,24	389,27
50 000 à 99 999	11,81	448,95
100 000 à 199 999	17,72	673,62
> 200 000	18,7	710,87

**Syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des EPCI,
des départements et des régions**

Indemnités de fonction brutes mensuelles des présidents

Population (nombre d'habitants)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
< 500	2,37	90,09
500 à 999	3,35	127,35
1 000 à 3 499	6,1	231,89
3 500 à 9 999	8,47	321,98
10 000 à 19 999	10,83	411,70
20 000 à 49 999	12,8	486,59
50 000 à 99 999	14,77	561,48
100 000 à 199 999	17,72	673,62
> 200 000	18,71	711,25

Indemnités de fonction brutes mensuelles des vice-présidents

Population (nombre d'habitants)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
< 500	0,95	36,11
500 à 999	1,34	50,94
1 000 à 3 499	2,33	88,57
3 500 à 9 999	3,39	128,87
10 000 à 19 999	4,33	164,60
20 000 à 49 999	5,12	194,64
50 000 à 99 999	5,91	224,67
100 000 à 199 999	8,86	336,81
> 200 000	9,35	355,44

b) Les fonctions donnant lieu à indemnité et rémunération

Elles sont énumérées par les dispositions respectivement applicables aux parlementaires et aux élus municipaux, départementaux et régionaux¹ :

1- membre du conseil d'administration

- d'un établissement public local ;
- du centre national de la fonction publique territoriale ;

2- membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance ou président d'une société d'économie mixte locale.

La rédaction générale de l'article 4 de l'ordonnance du 13 décembre 1958 comme du code général des collectivités territoriales conduit à s'interroger sur le périmètre du plafonnement.

Ainsi que le souligne le ministre de l'intérieur dans la circulaire adressée, le 15 avril 1992, aux préfets pour expliciter les dispositions de la loi du 3 février 1992, « *il n'existe pas de nomenclature officielle des établissements publics locaux* ». La circulaire, toutefois, s'emploie à en délimiter la catégorie comme suit : « *On peut cependant distinguer, tout d'abord, les établissements de coopération intercommunale : districts, syndicats de communes, syndicats mixtes, syndicats communautaires d'aménagement des agglomérations nouvelles, communautés d'agglomérations nouvelles, communautés urbaines, communautés de communes, communautés de villes*². *A ceux-ci s'ajoutent des établissements publics que leur texte institutif reconnaît comme étant locaux : centres communaux d'action sociale, offices du tourisme, hôpitaux publics, collèges, lycées, établissements d'éducation spéciale, caisses des écoles, caisses du crédit municipal, offices publics d'HLM, offices publics d'aménagement et de construction, etc. Il y a lieu de considérer également que les centres de gestion de la fonction publique territoriale entrent dans cette catégorie.* »

2. Le montant du plafond autorisé

Il est calculé par référence au montant de l'indemnité parlementaire de base, elle-même fondée sur le traitement des fonctionnaires de l'Etat classés « hors échelle »³ : celle-ci est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de ces fonctionnaires.

Au 1^{er} avril 2013, son montant s'élevait à 5 514,68 euros.

¹ Cf article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 ; articles L. 2123-20, L. 3123-18 et L. 4135-18 du code général des collectivités territoriales.

² Les districts et communautés de ville ont été supprimés par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui a institué les communautés d'agglomération.

³ Cf. article 1 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

Pour sa part, le plafonnement du cumul d'indemnités est fixé à une **fois et demie** le montant brut de l'indemnité parlementaire de base. En conséquence, il s'établit aujourd'hui à 8 272,02 euros. Députés et sénateurs ne peuvent donc percevoir qu'un montant total de 2 757,34 euros au titre de l'ensemble de leurs mandats locaux¹.

A titre d'exemple, le député ou sénateur, parallèlement maire d'une commune de 100 000 habitants et plus et président de la communauté urbaine, devrait percevoir un total de 16 538,94 euros. Par l'effet de l'article 4 de l'ordonnance du 13 décembre 1958, il n'en perçoit que la moitié.

En revanche, le parlementaire d'une commune de moins de 500 habitants et président d'une communauté de communes peuplée de 3 500 habitants à 9 999 habitants recevrait un montant de 2 214,36 euros au titre de ses mandats locaux qu'il peut donc cumuler avec son indemnité parlementaire.

Les indemnités des élus locaux non parlementaires sont soumises à un régime d'écrêtement analogue. Le surplus pouvait, jusqu'à présent, faire l'objet d'un reversement à un autre élu spécialement désigné par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'organisme concerné².

Le Parlement vient de mettre un terme à ce système. Le Sénat tout d'abord, le 29 janvier 2013 lors de l'examen de la proposition de loi de nos collègues Jean-Pierre Sueur et Jacqueline Gourault, a décidé de supprimer le reversement nominal au profit de la collectivité ou de l'organisme considéré : la part écrêtée serait donc désormais reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement. Ce dispositif a été repris par l'Assemblée nationale dans la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le code électoral, définitivement adoptée le 17 avril dernier et actuellement soumise à l'examen du Conseil constitutionnel.

¹ Cette somme s'entend déduction faite des versements obligatoires aux régimes d'assurance-maladie et d'assurance-vieillesse.

² Cf. article L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18, L. 5211-12, L. 7125-21, L. 7227-22 du code général des collectivités territoriales et article L. 123-8 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

II. L'INTERDICTION DE TOUT CUMUL D'INDEMNITÉS : UN PRINCIPE AUJOURD'HUI RAISONNABLE AU REGARD DU STATUT MATÉRIEL DES PARLEMENTAIRES

Le versement d'une indemnité aux membres du Parlement est un des éléments de la démocratisation des régimes politiques. Elle offre à tout citoyen, quelle que soit sa situation patrimoniale, la faculté de se porter candidat au mandat de député et sénateur. Par ailleurs, elle doit garantir aux élus des moyens financiers suffisants pour leur permettre d'exercer leur mandat en toute indépendance intellectuelle et morale, ce que rappelle l'article 27, alinéa premier, de la Constitution : « Tout mandat impératif est nul ».

A. L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE, COROLLAIRE DE LA DÉMOCRATISATION DES INSTITUTIONS POLITIQUES

Au fil des Républiques et des années, s'est construit un statut destiné à répondre à ces deux exigences. « *Apparue dès la Révolution, l'indemnité parlementaire constitue un dédommagement de l'impossibilité d'exercer normalement une activité professionnelle en pourvoyant aux besoins matériels du titulaire du mandat et de sa famille. (...) Ainsi, n'ayant pas besoin de se procurer des revenus, le parlementaire n'a pas à se rendre dépendant d'intérêts privés qui pourraient lui en fournir* » ainsi que le rappelait le groupe de travail sur les conflits d'intérêts créé au sein de votre commission des lois le 9 novembre 2010¹.

La mise en place de l'indemnité parlementaire, par un décret de la Constituante le 1er septembre 1789, est intervenue dès lors qu'a été instituée une assemblée parlementaire permanente.

En rétablissant le suffrage censitaire, la Restauration fixe, en 1817, le principe de la gratuité des fonctions électives, principe qui, aujourd'hui, n'est maintenu que pour les fonctions municipales.

Avec la fin de la « France des notables » et l'avènement de la II^{ème} République, l'indemnité de fonction est réintroduite pour n'être plus supprimée. Mais elle est régulièrement améliorée et souvent cumulée avec d'autres indemnités pour l'exercice de fonctions liées au mandat local dans le foisonnement d'organismes dépendant plus ou moins directement des collectivités locales : établissements publics locaux, sociétés d'économie mixte ensuite et récemment sociétés publiques locales.

L'ordonnance du 13 décembre 1958, en fixant les modalités de l'indemnité des membres du parlement de la V^{ème} République, s'inscrit donc dans une tradition déjà ancienne. Le principe de son alignement sur la rémunération des hauts fonctionnaires remonte, lui, à 1938.

¹ *Rapport d'information n° 518 (2010-2011) de MM. Jean-Jacques HYEST, Alain ANZIANI, Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT, MM. Pierre-Yves COLLOMBAT, Yves DÉTRAIGNE, Mme Anne-Marie ESCOFFIER et M. Jean-Pierre VIAL : Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires.*

B. LE STATUT MATÉRIEL DES PARLEMENTAIRES : DES CONDITIONS CONVENABLES POUR L'EXERCICE DU MANDAT

Depuis le début de la V^{ème} République, l'indemnité de base a été complétée par différents éléments indemnitaires ainsi que par un ensemble de facilités -individuelles et collectives- destinées à offrir aux députés et sénateurs des conditions matérielles suffisantes pour exercer leur mandat¹.

1. Les éléments de l'indemnité parlementaire

L'indemnité parlementaire est composée de plusieurs éléments : l'indemnité de base est complétée d'une indemnité de résidence égale à 3 % du montant mensuel brut de l'indemnité de base et d'une indemnité de fonction égale à 25 % des deux précédentes.

Au 1^{er} avril 2013, le montant brut mensuel de l'indemnité parlementaire s'élève à 7 100,15 €, décomposé comme suit :

- indemnité parlementaire de base : 5 514,68 €
- indemnité de résidence : 165,44 €
- indemnité de fonction : 1 420,03 €

Ce montant est revalorisé suivant la valeur du point de la fonction publique.

A l'instar des prélèvements opérés sur les traitements et salaires, l'indemnité parlementaire est soumise à diverses retenues. Il convient ainsi de déduire du montant brut les sommes suivantes :

- contribution sociale généralisée (C.S.G) et contribution au remboursement de la dette sociale (C.R.D.S) : 568,01 € ;
- contribution exceptionnelle de solidarité (1 % du traitement affecté aux travailleurs privés d'emploi, conformément à la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982) : 56,80 € ;
- cotisation complémentaire à la Caisse autonome de sécurité sociale des sénateurs : 37,50 € ;
- cotisation à la Caisse des retraites des anciens sénateurs et au régime complémentaire : 1 049,12 €.

Le net mensuel perçu par les sénateurs s'élève en conséquence à 5 388,72 €. Ce montant peut être majoré le cas échéant des prestations familiales, équivalentes à celles du régime des salariés.

¹ Les éléments ci-dessous reproduits (données au 1^{er} avril 2013) figurent sur le site internet du Sénat : http://www.senat.fr/role/fiche/statut_senateur.html.

2. Les facilités individuelles et collectives d'exercice du mandat

L'indemnité est accompagnée d'allocations destinées à rembourser les frais occasionnés par l'exercice du mandat.

Les facilités individuelles et collectives d'exercice du mandat

- l'indemnité représentative de frais de mandat (I.R.F.M.) destinée à couvrir les frais inhérents à l'exercice des fonctions parlementaires.

Elle est assujettie à la C.S.G et à la C.R.D.S et indexée sur l'évolution de la valeur du point de la fonction publique. Elle s'élève à 6 037,23 € nets mensuels au 1^{er} avril 2013. Elle n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu ;

- un crédit mensuel pour le recrutement de collaborateurs appelés à seconder les sénateurs dans les tâches personnelles directement liées à l'exercice du mandat, s'élève à 7 548,10 € bruts mensuels hors charges patronales. Il permet de rémunérer jusqu'à 3 personnes à temps plein ou 6 personnes à temps partiel. Il est indexé sur la valeur du point de la fonction publique.

Au 1^{er} avril 2013, la rémunération mensuelle brute de base d'un collaborateur employé à temps plein s'élève à 2 516,03 € ;

- chaque sénateur dispose d'une dotation micro-informatique pour son équipement de bureau et d'un forfait global de communications téléphoniques prises en charge par le Sénat, dont le montant annuel est fonction de l'éloignement du département d'élection. La correspondance est affranchie aux frais du Sénat à condition qu'elle ne soit pas d'ordre privé ou qu'elle présente un caractère général ;

- les sénateurs sont titulaires d'une carte nominative qui leur permet l'accès gratuit à l'ensemble du réseau SNCF en 1^{ère} classe. Ils ont également droit à 40 allers-retours aériens par an entre Paris et leur circonscription en métropole. Les sénateurs élus d'outre-mer et ceux représentant les Français établis hors de France disposent de forfaits adaptés. Les frais de taxis ainsi que les frais de péage peuvent être remboursés dans la limite d'un forfait annuel. A défaut, pour leurs déplacements de courte durée liés à l'exercice de leur mandat dans Paris et les communes limitrophes, les parlementaires peuvent être conduits par un véhicule du parc automobile du Sénat.

- des prêts d'aide au logement ou pour l'acquisition d'un local à usage de bureau ou de permanence, en région parisienne ou dans leur circonscription, peuvent être consentis aux sénateurs. Le montant moyen des prêts accordés aux sénateurs en 2008 a été de 94.000 € pour un taux d'intérêt moyen de 2 %

Source : site internet du Sénat

En conséquence, le statut matériel des parlementaires a atteint un niveau convenable et suffisant pour envisager de leur interdire de percevoir en plus toute indemnité ou rémunération liées à leurs mandats et fonctions exercées localement.

C. LA PROHIBITION PRÉVUE PAR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Les auteurs de la proposition de loi organique entendent répondre au procès engagé depuis longtemps à la démocratie parlementaire, « *défiante alimentée par une certaine démagogie* » selon eux.

Il est vrai que les critiques envers les élus sont constantes, entretenues par des épisodes aussi malheureux qu'inévitables qui, au-delà de fautes personnelles, atteignent tout le corps politique. Si les turpitudes d'un boulanger aigrefin n'altèrent pas la bonne image que le public a de cette profession, il n'en va pas de même s'agissant des élus. L'actualité récente en a encore apporté la démonstration.

Mais, si comme le souligne notre collègue Jacques Mézard, « *les parlementaires ne méritent pas cette caricature (...) ce constat ne signifie néanmoins pas que notre démocratie ne doit pas être renouvelée. La modernisation des institutions est une nécessité sans cesse renouvelée, qui implique notamment de renforcer l'exemplarité de l'exercice des mandats* ».

Selon lui, cependant, la solution, aujourd'hui présentée comme le seul remède -le non-cumul des mandats -, ne saurait répondre à cet enjeu. Tout au contraire, selon la forme qu'elle prendra elle risque « *de renforcer la professionnalisation de la politique et ne réserver les mandats nationaux qu'aux membres des appareils des partis dominants* »¹.

C'est pourquoi la proposition de loi par l'interdiction, pour les parlementaires, de cumuler les indemnités qu'ils perçoivent pour l'exercice des différents mandats et fonctions qu'ils assument au titre de leurs responsabilités locales, entend clarifier un débat plus complexe qu'il n'y paraît.

A cette fin, son article unique supprime la possibilité ouverte par l'ordonnance du 13 décembre 1958, de percevoir ces rémunérations dans la limite de la moitié du montant de l'indemnité parlementaire.

Désormais, quels que soient leurs autres mandats et fonctions, les députés et les sénateurs ne percevraient que leur seule indemnité parlementaire à l'exclusion de toute autre rémunération attachée à ces activités d'élus locaux.

D. UN PRINCIPE ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION SUR UN PÉRIMÈTRE ÉLARGI

Votre rapporteur approuve la démarche empruntée par la proposition de loi qui s'appuie sur deux piliers indispensables à un fonctionnement harmonieux de la démocratie parlementaire. A son initiative, votre commission des lois a adopté la proposition qui lui était soumise en la prolongeant et en précisant la date de son entrée en vigueur.

¹ Cf. *exposé des motifs de la proposition de loi n° 381 (2012-2013) précité.*

1. Le non-cumul d'indemnités pour conforter la nécessaire transparence de la vie publique

Pour ouvrir l'hémicycle de l'Assemblée nationale et du Sénat à tout éligible sans discrimination de revenus, les parlementaires doivent bénéficier des garanties leur permettant d'assumer financièrement leur mandat et l'exercer dans des conditions équivalentes pour tous les élus, quelles que soient par ailleurs leurs ressources personnelles.

Convenons qu'aujourd'hui, le statut matériel des parlementaires répond à ces exigences.

En revanche, votre rapporteur estime nécessaire, à titre personnel, de maintenir un lien entre le législateur et les acteurs de la démocratie locale afin de préserver la diversité de la représentation nationale indispensable au débat parlementaire, à l'écoute de la société, et donc à l'écriture de la loi.

L'interdiction de tout cumul du mandat parlementaire avec une autre fonction élective, en isolant ses titulaires du « pays réel » renforcerait la tendance actuelle à l'élection de « professionnels du Parlement » dont la réélection dépend plus de l'investiture de leur parti que de leur bilan. Si, comme dit la constitution « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage » (Article 4 alinéa 1), ils ne sauraient le remplacer.

Votre rapporteur a souhaité recueillir les observations des différents groupes politiques du Sénat sur le principe porté par la proposition de loi organique. Dans l'ensemble, elles ont été formulées lors de son examen par votre commission des lois (*cf infra* annexe). Pour sa part, s'il est favorable au plafonnement indemnitaire, notre collègue Philippe Adnot, délégué de la Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, se déclare défavorable en l'état à la proposition car, selon lui, « *son dispositif revient à nier l'investissement personnel et la responsabilité pécuniaire du Président d'exécutif* ».

Ceci posé, Cette proposition de loi n'est pas une mortification s'ajoutant à toutes celles inventées pour conjurer les maux qui affligent le pays mais une opération de clarification permettant de bien poser le seul problème qui importe : comment rendre visible pour nos concitoyen ce qu'est vraiment le Parlement.

C'est pourquoi votre commission des lois a retenu la prohibition, prônée par la proposition de loi, de tout cumul d'indemnités entre le mandat parlementaire et un mandat ou une fonction locale.

2. La nécessité d'actualiser le périmètre

Votre commission s'est interrogée sur la pertinence du périmètre défini, en 1992, pour déterminer les rémunérations englobées aujourd'hui dans le plafonnement et demain, comme le prévoit la proposition de loi organique, le non-cumul.

La rédaction alors retenue semblait suffisamment générale pour viser toutes les hypothèses de cumul. Cependant, le législateur a institué dans le même temps d'autres outils pour permettre aux collectivités de mettre en œuvre leurs compétences dans les meilleures conditions.

Tel est l'objectif assigné aux sociétés publiques locales (SPL) créées par la loi du 28 mai 2010.

Ces entités -et leur déclinaison adaptée aux opérations d'aménagement, les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)- sont constituées sous la forme de sociétés anonymes régies par le code de commerce, sous la réserve des dispositions spécifiques aux sociétés d'économie mixte locales. Regroupant des collectivités territoriales et leurs groupements qui détiennent la totalité du capital social, les sociétés publiques locales leur permettent d'intervenir dans le domaine concurrentiel, dans le respect des règles qui le régissent, pour mettre en œuvre leurs compétences.

Ce nouvel outil de gestion locale a rencontré rapidement un grand succès : en 2012, 47 SPL et 38 SPLA avaient déjà été créées.

Aujourd'hui, cependant, elles ne sont pas incluses dans le régime de l'écrêtement. Ce sont des sociétés anonymes et dans cette catégorie, seules y figurent les sociétés d'économie mixte locales.

En conséquence, votre commission, suivant son rapporteur, a adopté un **amendement** pour compléter en ce sens l'article unique de la proposition de loi organique par l'adoption d'un article additionnel avant l'article unique.

3. Une entrée en vigueur adaptée

Puis, par un second **amendement** présenté par son rapporteur, la commission des lois a créé un deuxième article additionnel après cet article unique pour fixer l'entrée en vigueur de la proposition de loi organique au prochain renouvellement de l'Assemblée nationale et du Sénat, respectivement prévus en 2017 et en 2014.

Il convient de préciser qu'elle s'appliquerait dans les collectivités situées outre-mer régies par le principe de spécialité législative (Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie) sans nécessiter de mention expresse à cette fin. Dans la mesure où les dispositions que la proposition de loi organique contient, relatives au statut des membres du

Parlement, ont trait aux pouvoirs publics constitutionnels de la République, elles s'appliquent de plein droit, étant « *en raison de leur objet, [...] nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire de la République* »¹.

*

* *

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

¹ Cf. décisions du Conseil constitutionnel du 12 février 2004, n° 2004-490 DC, et du 15 février 2007, n° 2007-547 DC.

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 24 avril 2013

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Dans nos démocraties modernes, le pouvoir politique étant le seul à limiter celui de l'argent devenu aussi pouvoir d'information, il est inévitable de voir ses modes de fonctionnement et ses acteurs périodiquement contestés. Tout y passe, du vrai, du faux et surtout un mélange de vrai et de faux, ce qui est le pire. Comme la démocratie est un exercice de contrôle et de débat, cette contestation est parfaitement légitime, à condition de reposer sur des faits avérés et de s'inscrire dans des problématiques claires.

Ainsi, en ces temps troublés, est-il apparu nécessaire à l'auteur de la proposition de loi organique de bien distinguer deux débats trop facilement confondus : d'une part, le débat sur la légitimité du cumul d'une fonction parlementaire et d'une fonction d' élu local, question particulièrement importante pour le Sénat qui, constitutionnellement, « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » et, d'autre part, le débat sur la légitimité du cumul des indemnités qui garantissent l'exercice de ces fonctions dans des conditions satisfaisantes.

Le texte propose d'interdire le cumul, par les parlementaires, de leur indemnité de fonction avec toute autre indemnité liée à un mandat local. Cette proposition est parfaitement fondée si l'on veut bien se rappeler le sens de l'attribution d'une indemnité de représentation aux parlementaires, disposition dont la légitimité a pris beaucoup de temps à s'installer dans les consciences. Le but était double : démocratiser au maximum la fonction de représentation, assurer l'indépendance intellectuelle et morale du parlementaire, ce que rappelle l'article 27 de la Constitution : « Tout mandat impératif est nul ». Il s'est agi d'ouvrir la fonction parlementaire à d'autres qu'aux rentiers et aux mandataires d'intérêts particuliers, et d'assurer un niveau d'indemnisation garantissant une activité à temps complet au service de l'intérêt général et protégeant, autant que possible, des tentations.

Historiquement, l'indemnité parlementaire, instituée par un décret de la Constituante du 1er septembre 1789, intervient dès lors qu'est instituée une assemblée parlementaire permanente. Dès l'origine, les députés étaient gênés de pouvoir apparaître comme des prébendiers, au point que le décret ne fut pas transcrit dans le Bulletin des lois de la Constituante et qu'il faudra attendre 1795 pour que le niveau modeste de l'indemnité soit revalorisé par la Convention. Le rapport ambigu de la démocratie à l'argent ne date pas d'aujourd'hui... Avec le rétablissement du suffrage censitaire, la Restauration pose en 1817 le principe de la gratuité des fonctions électives, principe qui ne demeure encore aujourd'hui que pour les fonctions municipales – à quand, d'ailleurs, un statut de l' élu local ?

Enfin, à l'avènement de la IIe République, l'indemnité de fonction est rétablie, elle sera régulièrement améliorée et souvent cumulée avec d'autres, liées à l'exercice de mandats locaux revalorisés et multipliés par le foisonnement d'organismes dépendant plus ou moins directement des collectivités locales : établissements publics locaux, sociétés d'économie mixte (SEM) locales et récemment sociétés publiques locales (SPL), avec des indemnités qui peuvent être conséquentes selon la taille de la collectivité : celle d'un président d'une communauté d'agglomération de 100 000 habitants est de l'ordre de 5 500 euros, l'indemnité parlementaire se situant, elle, à 7 100 euros.

Dès lors, il est apparu nécessaire de limiter ce cumul des indemnités liées aux mandats parlementaire et locaux. Deux leviers ont été utilisés : l'écrêtement des indemnités et la limitation du cumul des mandats, qui devrait procéder d'une autre logique.

L'ordonnance de 1958 limite les possibilités de cumul de l'indemnité parlementaire avec celle de maire ou d'adjoint, de conseiller municipal de Paris et de conseiller général de la Seine à une fois et demi l'indemnité parlementaire. La part écrêtée peut être « déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans les fonctions de magistrat municipal ».

La loi du 25 février 1992 étend le plafonnement à l'ensemble des élus nationaux, municipaux, généraux et régionaux ainsi qu'aux membres du gouvernement titulaires de mandats électoraux, avec une distorsion évidente en faveur des membres du Gouvernement dont l'indemnité de base – alors leur base de référence du plafonnement – est entre 1,5 et 2 fois supérieure à celle des parlementaires, comme le remarquera notre collègue Patrice Gélard, rapporteur de la loi du 14 avril 2011 relative à la transparence financière de la vie politique, qui les soumet au droit commun des parlementaires et des élus locaux.

La loi concernant les élections départementales, municipales et communautaires, définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 17 avril 2013, supprime la faculté laissée à l'élu écrêté de désigner la personne bénéficiaire de l'indemnité, pour éviter d'éventuelles dérives. La part écrêtée retombe dans la caisse de la collectivité qui reste libre de l'attribuer selon les modalités ordinaires. Actuellement, députés et sénateurs ne peuvent percevoir qu'un montant indemnitaire total maximum de 8 272 euros dont 2 757 euros au titre de l'ensemble de leurs mandats locaux.

Concurremment à ces dispositions, un autre mécanisme a été utilisé pour parvenir au même but : la limitation du cumul des mandats, organisée par la loi organique du 30 décembre 1985, qui limite le cumul du mandat de député ou de sénateur avec un seul autre mandat selon une liste limitative et resserrée par la loi du 5 avril 2000 et, aujourd'hui, par coordination avec l'abaissement à 1 000 habitants du seuil d'application du scrutin municipal proportionnel. Le mandat parlementaire est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats de conseiller régional, conseiller général, conseiller de

Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants – et bientôt de 1 000. Les fonctions de président d'intercommunalité n'entrent pas en ligne de compte, ni évidemment celles liées aux divers satellites des collectivités.

Cet ensemble de dispositions n'a pas la cohérence de celles du dispositif mis en place pour limiter le revenu qu'un élu peut retirer de l'exercice de ses mandats. Quel rapport, en effet, entre la charge représentée par la gestion de la région Ile de France, d'une commune de 500 000 habitants, d'une communauté urbaine qui en fait le double et d'une commune de 950 habitants, même si la petite commune ne dispose pas des moyens humains des grandes collectivités ?

On voit bien l'intérêt de distinguer clairement le montant de l'indemnité assurant l'indépendance du parlementaire, condition fondatrice de son mandat, du type et du nombre de fonctions qu'il est susceptible d'assumer, voire que la collectivité gagnerait à ce qu'il assume, ce qui est l'objet de la proposition de loi organique de notre collègue Jacques Mézard.

Pour parler comme Descartes, il s'agit d'avoir une idée claire et distincte. Eliminer le soupçon que l'élu vise à s'enrichir sur le dos de la collectivité en cumulant les mandats constitue un premier pas avant de poser, le moment venu, les seules questions qui importent en matière de cumul des mandats : niveau de la charge, compatibilité des fonctions, effets sur l'équilibre des pouvoirs en général et au sein du Parlement en particulier.

Cette proposition de loi organique n'est pas une mortification pour conjurer les maux qui affligent le pays, mais une opération de clarification posant le seul problème qui devrait nous importer : comment rendre au Parlement son pouvoir, et au pays, le dynamisme que seule confère la division des pouvoirs ?

Compte tenu de l'actualité, je vous propose deux amendements : l'un pour intégrer les sociétés publiques locales dans les indemnités et rémunérations prises en compte au titre du plafonnement, l'autre pour que la proposition de loi entre en vigueur à compter de chacun des prochains renouvellements de l'Assemblée nationale et du Sénat, respectivement prévus en 2017 et 2014.

M. Yves Détraigne. – Le réflexe est intéressant : il coupe court au soupçon selon lequel les élus rechercheraient à tout prix à cumuler afin d'additionner les indemnités. Cependant, le conseil des ministres examine un projet pour la transparence de la vie publique. Une loi anti-cumul se profile à l'horizon. Les initiatives se multiplient, qui seront l'occasion de mettre à plat toutes les questions sur le statut et les moyens parlementaires. Comme cela appelle une démarche globale, je m'abstiendrai.

M. René Vandierendonck. – La presse parle d'une opération mains propres qui ne dit pas son nom. Pour que le Sénat soit authentiquement le représentant des collectivités territoriales, il n'y a pas 36 méthodes : ses élus

doivent avoir de l'expérience. Tout à fait favorable au non-cumul des fonctions exécutives, j'estime qu'une responsabilité exécutive autre que la présidence d'une collectivité territoriale et exercée gratuitement suffit à conserver ce lien. Puisque seule l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) est imposée, la fiscalisation partielle des indemnités parlementaires, ne contribue-t-elle pas à entretenir une ambiguïté sur le rapport des élus à l'argent ? Pourquoi ne pas fiscaliser l'ensemble des indemnités, quitte à exonérer, comme pour les journalistes, une partie des frais professionnels ?

M. Jean-René Lecerf. – Tant que nous y sommes, pourquoi ne pas poser la question des indemnités supplémentaires du président du Sénat, des vice-présidents, des présidents de commission, qui n'entrent pas en compte dans les systèmes d'écêtement ? Qu'en est-il de la participation à certains organismes, comme la CNIL, de la mise à disposition de véhicules avec chauffeur, ou encore des retraites ? N'est-il pas choquant que le vieux conseiller général que je suis ait pu cotiser à un système de retraite désormais interdit, et puisse maintenant cotiser à une retraite complémentaire ? Aucun des ministres qui ont fait leur déclaration ne semble avoir adhéré à un tel régime. Considérant les déclarations de patrimoine des uns et des autres, je crains que ce texte ne pose un problème aux départements qui devront servir le RSA à un nombre considérable d'élus... Je voterai contre.

Mme Virginie Klès. – Dans l'opération lavons plus blanc que blanc, il me semble qu'on ne devrait pas percevoir des jetons de présence quand on représente l'institution dans laquelle on a été élu.

Mme Cécile Cukierman. – Le débat populaire a lieu. Soyons fermes et évitons la naïveté. Empêcher l'enrichissement par le cumul d'indemnités va dans le bon sens dès lors que l'indépendance du parlementaire est garantie. Je ne porte pas de jugement sur la déclaration de patrimoine des uns et des autres, parce que je ne souhaite pas qu'on ait à juger des miennes. Soyons-y attentifs collectivement, car il ne faudrait pas que nous passions pour des menteurs parce que nous ne déclarons pas assez ou pour des voleurs parce que nous déclarons trop. Si nous en sommes arrivés là, ce n'est pas du fait du cumul de mandats, mais de l'évasion fiscale d'un individu.

La proposition doit être prise pour ce qu'elle est ; elle ne réhabilitera pas à elle seule l'engagement politique. Trouvons d'autres moyens pour éviter les dérapages qui éclaboussent l'ensemble des élus de la République.

M. Jean-Jacques Hyest. – Soupçon, a dit le rapporteur. Il est curieux qu'il y ait quantité de non-parlementaires qui font la course aux indemnités et qui sont écêtés, une fois et demie l'indemnité parlementaire. Quant aux rémunérations des divers organismes, je vous renvoie à l'enquête de notre groupe de travail sur les conflits d'intérêts : elle proposait notamment de lever la différence entre les activités de conseil hors avocat ou avocat.

Je ne suis pas choqué par la proposition. Je suis très attentif à la tribune de Pierre Avril et des spécialistes de la vie politique qui nous avertissent : continuez comme ça, et dans quelques années, il n'y aura plus que

des apparatchiks désignés par les partis, sans autre expérience professionnelle. Ces dérives m'inquiètent. Je crains qu'au nom de la morale, nous ne commettions quelques bêtises... Je me moque complètement des déclarations de patrimoine, il faut surtout donner des moyens à la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Cessons de tomber dans les pièges que nous tendent en permanence les médias ! Réglons le problème dans son ensemble. Or, avec ce texte, on est loin du solde de tout compte, par conséquent je voterai contre.

M. Gaëtan Gorce. – Ce climat malsain ne doit pas conduire à des excès mais à des évolutions. Un exemple : le dispositif de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) a été imaginé après les grandes affaires de la fin des années quatre-vingts. Quand l'on a voulu fiscaliser les indemnités des élus, l'on a distingué la part des revenus de celle nécessaire à l'activité du mandat. Il paraît normal de garantir au citoyen et contribuable que l'IRFM est utilisée dans le but pour lequel elle nous a été attribuée. La logique aurait été et reste de mettre en place un système de contrôle interne. Les critiques sur l'opacité du système pourraient entraîner, comme certains l'ont déjà proposé, un contrôle par le biais du fisc, ce qui remettrait en question la séparation des pouvoirs. J'ai saisi le Président du Sénat pour que nous prenions les devants. Ne pas agir est risqué.

Le montant de l'indemnité parlementaire, hors IRFM, n'est pas exorbitant. Nous devons assainir la situation et ne pas laisser s'installer l'idée que nous occuperions des fonctions locales pour des raisons financières. Légaliser le fait de ne pas cumuler des indemnités parlementaire et locales me paraît une conséquence logique de la situation actuelle, c'est pourquoi je voterai ce texte. Que l'on ne tire pas prétexte de certains dérapages pour ne pas avancer !

M. Hiest a raison, ce qui intéresse la République, c'est de contrôler l'enrichissement des élus au cours d'un mandat et non leur patrimoine. Quand on a proposé, dans le cadre de la proposition de loi Warsmann, de renforcer les moyens de la commission pour la transparence financière de la vie politique, personne ne l'a voulu ; du coup, on met le patrimoine sur la place publique... Il faut agir progressivement. Si nous ne faisons rien au sujet de l'IRFM, nous risquons de connaître une situation identique à celle que nous avons pour le patrimoine. Plutôt que d'attendre des réformes globales, déplaçons les curseurs.

M. Christophe Béchu. – Parce que cette proposition de loi organique arrive à un mauvais moment, on peut lui prêter des intentions qu'elle n'avait pas quand elle a été rédigée – l'affaire Cahuzac n'avait pas éclaté. Puisque dans le débat sur le cumul des mandats, les citoyens étaient choqués par le cumul des indemnités, il s'agissait d'en extraire ce sujet pour avoir un débat apaisé. Sensible à cet argument, je suis enclin à trouver des vertus à ce texte, à condition d'en discuter dans le cadre d'une loi sur le cumul des mandats. Ce qui me choque, ce sont les angles morts du texte. Que fait-on en cas de cumul des mandats locaux, le plafond de l'indemnité parlementaire devient-il le

nouveau plafond pour les élus locaux, ou sépare-t-on les choses, le montant maximal que pourraient percevoir les élus locaux étant alors plus élevé ?

Le contexte ensuite. Ce qui était un texte sur le cumul devient un texte sur le plafond de ressources, sur la lutte contre l'enrichissement. Dans le climat actuel, cela me met mal à l'aise. Si on parle de transparence, de plafond de ressources, il faut aller au bout de la logique : quand le Président du Sénat explique qu'on peut imaginer un cumul d'activité jusqu'à un certain niveau financier, est-ce à dire que des retraites ne peuvent être perçues pendant la durée du mandat parlementaire ? J'ai 38 ans, Mme Cukierman en a 36 : il va nous falloir attendre quelques années pour espérer toucher un jour une retraite. Si on veut lutter contre l'enrichissement personnel, que fait-on des retraites ? Va-t-on intégrer demain les pensions alimentaires pour créer une indemnité parlementaire différentielle ? Pour toutes ces raisons, je préférerais qu'on évoque ce sujet comme un amendement au texte sur le cumul des mandats plutôt qu'à travers une proposition distincte, qui nous entraînera là où nous ne voulons pas aller. Sur le fond, je partage l'idée qu'il n'est jamais bon d'attendre un scandale ou un événement pour légiférer. Dans les excès de la fin de l'affaire Cahuzac, certains voudraient que nous fassions vœu de pauvreté ; du moins avons-nous échappé, après l'affaire Strauss-Kahn, au vœu de chasteté...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il ne s'agit pas de faire acte de repentance ou de mortification : autant proposer, comme je l'ai fait ironiquement dans Var-Matin, de désigner tous les quinze jours un élu à lapider en place publique. Ce n'est pas une mesure parmi d'autres, qu'il faudrait intégrer dans le texte, mais une démarche préalable, destinée à poser le problème de la meilleure façon possible. Alors, une affaire de transparence ? Non, il n'y a plus rien à voir ! Les parlementaires recevront leur indemnité, un point c'est tout. J'ai également constaté que l'IRFM n'était pas soumise à fiscalité, c'est un autre problème : assurer l'indépendance des parlementaires. Pourquoi ne s'intéresser qu'à eux ? C'est vrai que les présidents de grandes collectivités locales bénéficient d'indemnités largement supérieures, sans compter les avantages en nature. Cependant, le calendrier est celui-ci : le groupe RDSE a aussi déposé une proposition de loi ordinaire pour étendre le principe de la prohibition du cumul d'indemnités aux élus locaux. Notre objectif : dépolluer le débat inéluctable sur le cumul des mandats, et restaurer l'image du parlementaire. Dans nos démocraties modernes, le pouvoir politique est le seul qui limite le pouvoir de l'argent – ce qui déplaît à certains, car le pouvoir de l'argent est aussi, souvent, celui des médias.

Examen des articles

Article additionnel avant l'article unique

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 2 modifie le code général des collectivités territoriales pour introduire parmi les indemnités locales incluses dans le périmètre du non-cumul celles qui seraient liées à la qualité de membre du conseil d'administration ou de surveillance

d'une société publique locale, lesquelles ont été instituées par une loi du 28 mai 2010. Seules les sociétés d'économie mixte locales sont aujourd'hui visées.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article unique

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 1 est déjà satisfait.

L'amendement n° 1 est rejeté.

Article additionnel après l'article unique

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 3 est classique : il fixe les dates d'entrée en vigueur de la proposition de loi organique aux prochains renouvellements de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Elle n'entrera donc pas en vigueur immédiatement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce type de dispositif est classique ; pour une fois, il n'est pas un moyen de faire passer un texte !

L'amendement n° 3 est adopté et devient un article additionnel.

L'ensemble de la proposition de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) avant Article unique			
M. COLLOMBAT, rapporteur	2	Intégrer les sociétés publiques locales dans le périmètre des indemnités et rémunérations prises en compte au titre du non-cumul d'indemnités	Adopté
Article unique			
Mme N. GOULET	1	Intégrer dans ce périmètre les présidents et vice-présidents d'EPCI ou de syndicats mixtes déjà visés par le droit en vigueur	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article unique			
M. COLLOMBAT, rapporteur	3	Entrée en vigueur de la loi	Adopté

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p align="center">Ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement</p>	<p align="center">Proposition de loi organique tendant à prohiber le cumul, par les parlementaires, de leurs indemnités de fonction avec toute autre indemnité liée à un mandat</p>	<p align="center">Proposition de loi organique tendant à prohiber le cumul, par les parlementaires, de leurs indemnités de fonction avec toute autre indemnité liée à un mandat</p>
<p><i>Art. 4.</i> — L'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique, réserve faite de l'application des dispositions de l'article 12 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires, qui doit se faire conformément aux règles du cumul des rémunérations publiques.</p>	<p align="center">Article unique</p>	<p align="center"><i>Article 1^{er} A (nouveau)</i></p>
<p>Néanmoins, peuvent être cumulés avec l'indemnité parlementaire les pensions civiles et militaires de toute nature, les pensions allouées à titre de récompense nationale, les traitements afférents à la Légion d'honneur et à la médaille militaire.</p>	<p>Au dernier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, les mots : « que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière » sont supprimés.</p>	<p><u>Au dernier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, après les mots : « société d'économie mixte locale » sont insérés les mots : « , d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement ».</u></p>
<p>En outre, le parlementaire titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut cumuler les rémunérations et indemnités afférentes à ces mandats ou fonctions avec son indemnité parlementaire de base que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière.</p>	<p align="center">Article <u>1^{er}</u></p>	<p align="center"><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur

—

**Texte de la proposition de
loi organique**

—

**Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique**

—

Article 2 (nouveau)

La présente loi organique s'applique à compter du prochain renouvellement intégral de l'Assemblée nationale, pour les députés, et du prochain renouvellement partiel du Sénat, pour les sénateurs, suivant la publication de la présente loi.