

N° 442

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mars 2013

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)*  
**sur la valorisation des mandats locaux par le non cumul,**

Par MM. François-Noël BUFFET et Georges LABAZÉE,

Sénateurs.

---

(1) Cette délégation est composée de : La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; MM. Claude Belot, Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Stéphane Mazars, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.



## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE MANDAT LOCAL : UN ENGAGEMENT PLÉNIER AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE</b> .....	7
<b>II. DISJOINDRE LA DÉTENTION DE CERTAINS MANDATS ET FONCTIONS PUBLIQUES LOCALES DE L'EXERCICE DE RESPONSABILITÉS POLITIQUES NATIONALES MAJEURES</b> .....	9
<b>A. L'ÉTAT DU DROIT ET LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DE RÉNOVATION ET DE DÉONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE</b> .....	9
1. <i>La question du cumul de fonctions ministérielles avec un mandat local</i> .....	9
2. <i>La question du cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat local</i> .....	11
<b>B. LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR VALORISER LES MANDATS LOCAUX</b> .....	13
1. <i>L'interdiction du cumul de fonctions ministérielles avec l'exercice d'un mandat exécutif local</i> .....	13
2. <i>Maintenir l'ancrage local des parlementaires</i> .....	14
3. <i>Préciser la restriction du cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat local simple</i> .....	15
<b>III. CONSOLIDER LES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT LOCAL AU SEIN DE LA SPHÈRE PUBLIQUE LOCALE</b> .....	17
<b>A. L'ÉTAT DU DROIT : UN CADRE JURIDIQUE QUI MÉRITE D'ÊTRE PERFECTIONNÉ</b> .....	17
1. <i>L'interdiction du cumul horizontal</i> .....	17
2. <i>La limitation à deux mandats locaux par élu</i> .....	18
3. <i>Les incompatibilités attachées à l'exercice de fonctions exécutives locales</i> .....	18
<b>B. LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR ALLER PLUS LOIN DANS LA VALORISATION DES RESPONSABILITÉS LOCALES</b> .....	18
1. <i>Restreindre les possibilités de cumul entre plusieurs mandats locaux</i> .....	18
a) <i>Inclure les mandats exercés au sein des organismes de coopération entre collectivités territoriales dans les limitations applicables au cumul des mandats locaux entre eux</i> .....	18
b) <i>Créer une impossibilité de siéger au sein de deux exécutifs locaux à la fois</i> .....	20
2. <i>Limiter le cumul des fonctions exercées au titre des mandats détenus et des rémunérations attachées</i> .....	21
<b>IV. ACHEVER LE DISPOSITIF DE LIMITATION DU CUMUL DES INDEMNITÉS ATTACHÉES À L'EXERCICE, AU NIVEAU LOCAL, D'UN MANDAT OU D'UNE FONCTION</b> .....	27
<b>A. L'ÉCRÊTEMENT DES INDEMNITÉS : LES ÉLUS LOCAUX SONT EUX AUSSI CONCERNÉS</b> .....	27
1. <i>Le régime d'écêtement des parlementaires titulaires d'un mandat local</i> .....	27
2. <i>Le régime d'écêtement applicable aux seuls titulaires de plusieurs mandats locaux</i> .....	28
a) <i>Les élus municipaux</i> .....	28
b) <i>Les élus départementaux</i> .....	28
c) <i>Les élus régionaux</i> .....	29
d) <i>Les élus communautaires</i> .....	29

<b>B. LA PROPOSITION DE VOS RAPPORTEURS POUR LIMITER LE CUMUL DES INDEMNITÉS.....</b>	<b>30</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>33</b>
Annexe 1 : Propositions de vos rapporteurs.....	35
Annexe 2 : Examen du rapport par la délégation, le 26 février 2013 .....	37
Suite de l'examen du rapport par la délégation, le 12 mars 2013.....	49
Annexe 3 : Liste des personnes auditionnées.....	57

## INTRODUCTION

### « Valoriser les mandats locaux par le non-cumul »

Le présent rapport s'inscrit dans un objectif global de valorisation du mandat politique local, dont vos rapporteurs entendent faire progresser parallèlement les **deux volets indissociables** : d'une part, la facilitation de l'exercice de leur mandat par les élus locaux à travers la construction d'un statut digne de ce nom et, d'autre part, la valorisation du mandat lui-même en favorisant son plein exercice grâce à un encadrement renforcé des possibilités de cumul.

En ce qui concerne le statut des élus locaux, la délégation a présenté des propositions concrètes en janvier 2012 sur le rapport de nos collègues Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet. De façon connexe, elle a présenté en octobre 2012, sur le rapport de notre collègue Antoine Lefèvre, des propositions d'amélioration de la formation des élus locaux. Largement nourrie de ces apports, une proposition de loi élaborée à la demande du président du Sénat par la présidente de la délégation, Jacqueline Gourault, et par le président de la commission des lois, Jean-Pierre Sueur, a été adoptée à l'unanimité par le Sénat le 29 janvier dernier.

**Il reste à progresser sur le second volet de la valorisation du mandat politique local, l'encadrement accru des possibilités de cumul.** À cet égard, vos rapporteurs avaient présenté des propositions le 14 février 2012 en conclusion de leur rapport « *Le cumul des mandats : moins cumuler pour plus d'efficacité*<sup>1</sup> ». Il leur a semblé nécessaire d'actualiser et de compléter ce travail en fonction d'une actualité qui a sensiblement évolué entre-temps.

En effet, le 9 novembre dernier, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par l'ancien Premier ministre Lionel Jospin, rendait ses conclusions : « Pour un renouveau démocratique ».

Dans sa lettre de mission du 16 juillet 2012, le Président de la République François Hollande avait exprimé le souhait que « *le nouveau quinquennat qui vient de s'ouvrir soit marqué par un nouvel élan donné à la démocratie et par un fonctionnement exemplaire des institutions politiques* ».

Dans ce grand chantier de la rénovation de la vie publique destiné à enrayer la crise de confiance que traverse notre démocratie, la question du cumul des mandats constitue évidemment un des sujets les plus attendus. Il est surtout un de ceux qui divisent le plus les élus, quelle que soit leur appartenance politique. Du côté nos concitoyens, le cumul des mandats suscite également un rejet croissant.

---

<sup>1</sup> « Le cumul des mandats : moins cumuler pour plus d'efficacité », rapport d'information de MM. François-Noël Buffet et Georges Labazée, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales n° 365 (2011-2012).

Pourtant, contrairement à une idée reçue, de nombreux élus ne sont pas hostiles au renforcement de la réglementation applicable au cumul des mandats et nombre d'entre eux plaident même en ce sens.

Aussi, s'ils prennent acte des avancées proposées par la Commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique, vos rapporteurs remarquent que la problématique du cumul des mandats et des fonctions au niveau local n'a pas fait l'objet de propositions concrètes, la Commission présidée par l'ancien Premier ministre ne se focalisant que sur le seul cumul du mandat de parlementaire national avec un mandat local.

Or, ce sujet du cumul des mandats locaux entre eux, en dehors même de l'exercice d'un mandat national, est une problématique qui se pose avec davantage d'acuité au fur et à mesure de l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des élus locaux et du transfert majeur de compétences de l'État vers les collectivités territoriales ces dernières années. En clair, la poursuite du mouvement de décentralisation nécessite plus que jamais de réfléchir et d'agir afin d'actualiser la législation relative au cumul des mandats.

C'est pour réparer cet oubli que vos rapporteurs ont souhaité formuler des propositions destinées à limiter plus rigoureusement la possibilité de cumuler les mandats et les fonctions au niveau local. Ils ont la conviction que ces propositions auront précisément pour effet de valoriser les mandats locaux.

Ils tiennent à préciser que ces propositions, longuement débattues, n'ont pas été soumises au vote de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Réunie le 12 mars 2013, la délégation a autorisé la publication du présent rapport.

## I. LE MANDAT LOCAL : UN ENGAGEMENT PLÉNIER AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Après trente ans de décentralisation, **le mandat local est aujourd'hui un mandat à part entière.**

Il n'est pas un mandat accessoire, mais un mandat qui doit être exercé à temps plein, car la **démocratie territoriale** est une réalité pour nos concitoyens et pour nos élus locaux, placés désormais au cœur de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Il n'est plus possible aujourd'hui, par exemple, d'ignorer l'**intercommunalité**, d'autant que la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales la généralise à l'ensemble du territoire, étend ses compétences et crée un nouvel échelon intercommunal : la métropole.

Au quotidien, ce sont donc l'action sociale, l'assainissement, l'élimination des déchets ménagers, les trains régionaux, les routes, les collèges et les lycées, les transports scolaires, les infrastructures sportives, la formation professionnelle, les aides aux entreprises, l'urbanisme, etc., que les acteurs locaux doivent gérer.

Par ailleurs, face à la demande croissante de nos concitoyens de **proximité** et **disponibilité** des élus, l'encadrement du cumul des mandats locaux apparaît comme une évidence.

Il est d'autant plus nécessaire qu'il doit permettre de **renouveler le personnel politique. Vos rapporteurs sont pleinement convaincus que ce renouvellement conditionne aussi la féminisation et le rajeunissement des élus locaux**, un souhait largement exprimé lors des états généraux de la démocratie territoriale organisés au Sénat les 4 et 5 octobre dernier.

C'est d'ailleurs ce que soulignent les membres de la Commission présidée par Lionel Jospin : « *Au niveau national comme au niveau local, un renouvellement plus important du personnel politique, et notamment une ouverture accrue des assemblées aux femmes sont indispensables. Notre pays doit, pour cela, rompre avec sa vieille habitude du cumul des mandats*<sup>1</sup> ».

Le contexte **d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des élus locaux** consécutif au mouvement de décentralisation, et l'impératif **d'ouverture des mandats électifs à de nouveaux titulaires**, rendent aujourd'hui nécessaire le développement d'une réglementation plus stricte du cumul des mandats locaux.

---

<sup>1</sup> « Pour un renouveau démocratique », rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique remis au Président de la République le 9 novembre 2012.

Au total, **c'est bien la démocratie locale qui sortirait renforcée par la restriction au cumul des mandats locaux.** En effet, en encourageant les élus à exercer à temps plein leur mandat local et à se concentrer sur leurs missions, le non-cumul évite les situations dans lesquelles les élus délèguent finalement la gestion de leurs collectivités à leurs services administratifs et techniques, aussi compétents ces derniers soient-ils.

**Cette problématique de la disponibilité des élus nous renvoie à une exigence démocratique** car il faut que ce soient les élus et non pas les cabinets ou les fonctionnaires qui assument finalement la responsabilité de l'action publique locale devant nos concitoyens.

**Par ailleurs, se pose la question de l'impartialité des élus locaux.** En cumulant les mandats et les fonctions, ces derniers peuvent en effet être mis en situation de devoir arbitrer entre plusieurs intérêts locaux et finalement devoir privilégier certaines collectivités au détriment d'autres. En outre, le cumul avec un mandat parlementaire peut présenter des risques de partialité tenant à l'élaboration de la loi purement sous l'angle des enjeux locaux.

**Vos rapporteurs sont donc convaincus que le renforcement de la législation anti cumul aura une vertu démocratique** en participant de la réduction de la fracture civique séparant les élus des électeurs. Finalement, c'est bien à l'essence même de la décentralisation que nous touchons ici : démocratiser la vie politique locale en renforçant la responsabilité et la disponibilité des élus locaux.

## II. DISJOINDRE LA DÉTENTION DE CERTAINS MANDATS ET FONCTIONS PUBLIQUES LOCALES DE L'EXERCICE DE RESPONSABILITÉS POLITIQUES NATIONALES MAJEURES

### A. L'ÉTAT DU DROIT ET LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DE RÉNOVATION ET DE DÉONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE

La Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique plaide dans son rapport remis au Président de la République le 9 novembre dernier pour un « *exercice des responsabilités exemplaire* » et recommande, à ce titre, d'opérer une « *rupture avec la pratique du cumul des mandats* ».

Elle relève à juste titre que « *les responsabilités exercées par les élus locaux ne peuvent plus être regardées comme l'accessoire utile de fonctions nationales* » et qu'il est « *nécessaire que leur importance soit pleinement reconnue* ».

Elle ajoute – ce que saluent vos rapporteurs – que « *changer la donne sur ce point constitue, à double titre, une ardente obligation : il s'agit tout à la fois de contribuer à un meilleur fonctionnement de nos institutions et de conforter la confiance des citoyens dans leurs élus. La Commission en est convaincue : la réforme du cumul des mandats est aujourd'hui la pierre de touche de toute politique de rénovation de la vie publique* ».

#### 1. La question du cumul de fonctions ministérielles avec un mandat local

L'article 23 de la Constitution dispose que « *les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle. Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois (...)* ».

Il n'est donc pas fait mention des mandats locaux, et l'incompatibilité posée par l'article 23 est d'interprétation stricte : ce qui n'est pas interdit est autorisé. C'est ainsi que – la Constitution étant muette sur ce point – **le cumul d'une fonction ministérielle avec tout mandat local ou toute fonction exécutive locale est aujourd'hui autorisé.**

Toutefois, la pratique de nombreux gouvernements successifs, de gauche comme de droite, que ce soient les gouvernements de Lionel Jospin en 1997, puis Jean-Pierre Raffarin en 2002, Dominique de Villepin en 2005, et François Fillon en 2007, a instauré dans les faits une interdiction de cumul : les ministres devaient renoncer à leurs fonctions exécutives locales.

La proposition n°14 du rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique « *Pour un renouveau démocratique* » vise à confirmer juridiquement cette pratique, mais en allant toutefois plus loin en **interdisant le cumul de fonctions ministérielles avec l'exercice de tout mandat local.**

La Commission présidée par l'ancien Premier ministre note avec raison « *qu'un ministre qui cumule sa fonction avec des responsabilités locales court ainsi le risque de n'exercer complètement ni l'une ni les autres. Et s'il assume pleinement ses fonctions ministérielles, on peut craindre qu'il ne soit contraint de s'en remettre à l'excès à ses collaborateurs pour exercer ses responsabilités locales* ».

Il s'agit également d'une **volonté présidentielle affichée**. C'est le Président de la République lui-même qui avait en effet souhaité que « *la Commission formule des propositions permettant d'éviter le cumul de fonctions ministérielles ou d'un mandat parlementaire avec l'exercice de responsabilités locales*<sup>1</sup> »

**Votre délégation avait elle-même préconisé**, dans le cadre du rapport<sup>2</sup> de MM. François-Noël Buffet et George Labazée, **une proposition similaire, sans pour autant aller aussi loin.**

Votre délégation s'était en effet prononcée pour une incompatibilité entre la fonction de membre du Gouvernement et l'exercice d'un mandat **exécutif local**. La Commission présidée par l'ancien Premier ministre Lionel Jospin choisit donc d'aller plus loin en prévoyant que l'interdiction s'appliquerait à tout mandat local.

**Vos rapporteurs considèrent que cette proposition est sans doute excessive au regard des objectifs recherchés.**

Au demeurant, la Commission Jospin ne présente pas une proposition identiquement rigoureuse en ce qui concerne le cumul d'un mandat parlementaire et d'un mandat local, qu'elle admet dans le cas d'un mandat simple. Or la problématique n'est pas, en la matière, essentiellement différente de celle du cumul du mandat ministériel avec un mandat local, au point que le rapport de la Commission justifie par des raisons d'opportunité « culturelle » la plus grande souplesse qu'elle préconise à l'égard des parlementaires.

**Vos rapporteurs estiment que les raisons valant à l'égard des parlementaires valent aussi à l'égard des ministres : le ministre « hors-sol » n'est pas une tradition politique française.**

---

<sup>1</sup> Lettre de mission du 16 juillet 2012 du Président de la République François Hollande, à Lionel Jospin.

<sup>2</sup> « Le cumul des mandats : moins cumuler pour plus d'efficacité », rapport d'information de MM. François-Noël Buffet et Georges Labazée, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 365 (2011-2012).

## 2. La question du cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat local

Selon le droit actuel, le mandat parlementaire est pleinement compatible avec l'exercice d'un mandat local. L'article L.O. 141 du Code électoral encadre toutefois cette faculté en disposant que « *le mandat de parlementaire est incompatible avec l'exercice de plus d'un mandat local parmi les suivants : conseiller régional ; conseiller à l'assemblée de Corse ; conseiller général ; conseiller de Paris ; conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants* ».

**Un parlementaire peut donc exercer une fonction exécutive locale** parmi les fonctions de président de conseil régional, de président de conseil exécutif de Corse, de président de conseil général, de maire et de maire d'arrondissement.

L'autre proposition de limitation de cumul des mandats formulée par la Commission présidée par Lionel Jospin concerne précisément les **parlementaires**. Il s'agit de la proposition n° 15 du rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique « *Pour un renouveau démocratique* » qui vise à **rendre incompatible le mandat de parlementaire avec tout mandat électif autre qu'un mandat simple**, autrement dit avec **une fonction exécutive locale**.

Il est d'ailleurs recommandé par la Commission que cette proposition s'applique à compter des prochaines élections locales.

Celle-ci justifie ses propositions par trois arguments :

- d'abord, parce que les parlementaires « *représentent au Parlement la Nation toute entière* ». Le cumul des mandats peut donc conduire à la défense d'intérêts locaux pouvant entrer en conflit avec l'intérêt national ;

- ensuite, parce que la fin d'un tel cumul permettrait de valoriser l'importance des fonctions électives locales ;

- enfin, parce qu'il autoriserait également un renouvellement du personnel politique.

**Là encore, il s'agissait d'un engagement du Président de la République** figurant dans les promesses de campagne<sup>1</sup> du candidat François Hollande.

Le Président de la République l'a rappelé le 16 janvier dernier, annonçant avoir « *demandé au Premier ministre Jean-Marc Ayrault de préparer un projet de loi interdisant le cumul de mandats, qui entrera en vigueur pendant le quinquennat* », indiquant à cette occasion que « *le texte concernera l'ensemble des parlementaires, quelle que soit la taille de la collectivité locale concernée* ».

---

<sup>1</sup> Engagement 48-2 « *Mise en place d'une loi de non-cumul des mandats* ».

**En France, comme le relève la commission présidée par l'ancien Premier ministre Lionel Jospin dans son rapport, 476 députés sur 577, soit 82 %, et 267 sénateurs sur 348, soit 77 % sont en situation de cumul.**

Parmi eux, 340 députés, soit 59 %, et 202 sénateurs, soit 58 % **exercent des fonctions exécutives** dans les collectivités territoriales.

La Commission note ainsi, non sans une certaine pertinence, « *qu'à une époque où la décentralisation n'avait pas encore transformé l'équilibre des pouvoirs entre niveau national et niveau local, un mandat de parlementaire paraissait indispensable à de nombreux élus locaux pour faire avancer efficacement leurs projets. Trente ans après les lois de décentralisation de 1982 et de 1983, la justification a beaucoup perdu de sa pertinence mais les pratiques de cumul demeurent* ».

Selon le rapport de la Commission, cette incompatibilité comporterait trois aspects :

**1) L'ensemble des fonctions exécutives locales serait concerné** (maire, maire d'arrondissement, président de conseil général, président de conseil régional, adjoint au maire, vice-président, conseiller municipal délégué).

La principale différence avec le droit actuel serait, d'une part, **la prise en compte des établissements publics de coopération entre collectivités** (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole, syndicat de communes, syndicat mixte) et, d'autre part, **la prise en compte de toutes les autres fonctions exécutives** (vice-président, adjoint au maire, ou même de délégation).

**2) Les fonctions dites « dérivées » seraient également concernées.** Il s'agit de tous les organismes dans lesquels siègent des membres des assemblées délibérantes des collectivités ès qualités (membres des conseils d'administration ou de surveillance d'établissements publics locaux, sociétés d'économie mixte locale, par exemple).

La Commission relève à juste titre que « *ces fonctions exercées au sein d'établissements dont les pouvoirs et les moyens sont parfois supérieurs à ceux des collectivités territoriales elles-mêmes ou qui occupent une place significative dans la vie locale, sont importantes et, elles aussi, difficilement conciliables avec un mandat parlementaire* ».

Vos rapporteurs ont pleinement conscience que ces organismes nécessitent un investissement important de la part de l'élu local dans ses fonctions de direction, d'administration ou de contrôle. D'ailleurs, ils préconisaient, dans leur rapport précité sur le cumul des mandats, de « *s'attaquer à la question du cumul des fonctions exercées au titre des mandats détenus, que ce soit au niveau local ou national* ».

**3) Troisième aspect de cette incompatibilité : l'indemnité de mandat.** Il est proposé que tout cumul d'indemnités de mandat parlementaire et de mandat local simple soit interdit. Ainsi, un parlementaire qui détiendrait également un mandat local sans fonction exécutive ne toucherait pas d'indemnité à ce titre.

Cette position va plus loin que **le régime d'écrêtement qui existe déjà pour les parlementaires** mais également pour les élus locaux.

**Vos rapporteurs refusent toute démagogie en la matière mais estiment que cette proposition, si elle était adoptée, aurait le mérite de mettre un terme aux controverses sur le cumul des indemnités, et prouverait que la majorité des élus font de leur mandat local un engagement citoyen avant tout.**

#### ***B. LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR VALORISER LES MANDATS LOCAUX***

##### **1. L'interdiction du cumul de fonctions ministérielles avec l'exercice d'un mandat exécutif local**

**Les mandats locaux exigent aujourd'hui qu'ils soient pleinement exercés**, c'est-à-dire que leurs titulaires puissent être en mesure de participer activement aux séances et aux délibérations, et qu'ils contribuent aux travaux de la collectivité qu'ils représentent.

Cette exigence paraît effectivement peu compatible avec le plein exercice de fonctions ministérielles, notamment s'agissant de la conciliation de l'agenda ministériel avec les déplacements hors de Paris.

Au-delà, se pose également la question **de la préservation évidente contre les risques de conflits entre des intérêts locaux**, certes légitimes, et **les choix d'un membre du Gouvernement.**

Mais vos rapporteurs considèrent que ces arguments sont valables lorsqu'ils concernent l'exercice simultané de la fonction de membre du Gouvernement avec un **mandat exécutif local. Le mandat local simple doit donc pouvoir être envisagé pour un ministre qui ne souhaiterait pas être complètement détaché du territoire**, c'est-à-dire, finalement, être un ministre « hors sol » éloigné des réalités de terrain, ce que nos concitoyens ne manqueraient pas de souligner.

C'est pourquoi vos rapporteurs confirment pleinement leur proposition initiale, déjà formulée.

<p><b>Proposition n° 1 : Interdire le cumul de fonctions ministérielles avec tout mandat exécutif local. Maintenir la possibilité de cumul avec un mandat local simple.</b></p>
---

## 2. Maintenir l'ancrage local des parlementaires

Le Gouvernement, par la voix du ministre chargé des relations avec le Parlement, a annoncé qu'il déposerait, « *au plus tard aux environs de fin mars* », **un projet de loi interdisant le cumul entre un mandat parlementaire et un mandat exécutif local** (président de conseil régional, président de conseil exécutif de Corse, président de conseil général, maire et maire d'arrondissement), la Commission Jospin recommandant d'ailleurs l'élargissement de cette règle aux exécutifs des établissements publics de coopération entre collectivités (président et vice-président).

**Vos rapporteurs n'ont donc, en définitive, pas souhaité soumettre à votre délégation leurs propositions initiales<sup>1</sup> en la matière, car il ne leur paraît pas opportun que la délégation préjuge d'un débat qui aura lieu en séance publique dans les prochains mois.**

Mais, quelle que soit la solution retenue par la représentation nationale, ils estiment absolument nécessaire que les parlementaires puissent maintenir un lien avec « le terrain ». <sup>2</sup>

**Ils saluent en ce sens la position de la Commission Jospin, qui a écarté la solution du mandat unique.** La possibilité de cumuler un mandat parlementaire avec un mandat simple lui paraît constituer un excellent compromis : ainsi, un parlementaire pourra conserver **un ancrage territorial**, sans toutefois devoir s'impliquer de façon trop lourde dans les enjeux locaux.

Comme le relève à juste titre notre collègue Jean-Claude Peyronnet<sup>2</sup>, « *en réalité, c'est grâce à leurs mandats locaux que la plupart des parlementaires sont attachés à un territoire. Sans cela, ils n'existent pas, sinon par des manifestations futiles (rubans et chrysanthèmes) et par leurs permanences où ils exercent une fonction de super assistant social pour cas désespérés* ».

**Vos rapporteurs restent donc persuadés de la nécessité de maintenir l'ancrage politique local des parlementaires, au risque, sinon, qu'ils se retrouvent exclus de la gouvernance locale.** Notre collègue Jean-Claude Peyronnet, poursuivant dans ce sens, note : « *dans un conseil général moyen, la mise en place qui suit l'élection donne lieu à des désignations dans 300 ou 400 instances dont les 4/5<sup>èmes</sup> sont extérieures à l'institution elle-même. Les parlementaires n'en sont parties prenantes que parce qu'ils sont élus locaux* ».

---

<sup>1</sup> Propositions initiales de leur pré-rapport : proposition n° 2 « Rendre incompatible le mandat parlementaire avec tout mandat exécutif local. Autoriser le cumul avec un mandat local simple » ; proposition n° 3 « Intégrer les fonctions exécutives exercées au sein des EPCI à fiscalité propre dans les règles de non-cumul avec un mandat parlementaire ».

<sup>2</sup> Tribune de Jean-Claude Peyronnet dans « l'Actualité juridique de droit administratif » (AJDA), 26 novembre 2012 (n°40-2012).

**La Commission Jospin ne fait aucune différence entre les députés et les sénateurs.** Elle estime que si l'article 24 de la Constitution dispose que « *le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République* », cela signifie seulement qu'ils doivent être élus par un collège constitué à majorité d'élus locaux, ceux-ci représentant non pas leur circonscription, mais bien la Nation tout entière, à l'instar des députés.

**Sur ce point, vos rapporteurs tiennent à apporter une nuance. Le Sénat étant, par essence, le représentant des territoires, il est logique qu'un lien particulier soit conservé par les sénateurs avec le fonctionnement même des collectivités territoriales.** Comment, en effet, prétendre comprendre les territoires en étant un élu « hors sol », c'est-à-dire sans enracinement local ? Dès lors, si la solution du mandat unique devait être envisagée, elle ne pourrait concerner que les seuls députés.

### **3. Préciser la restriction du cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat local simple**

La restriction du cumul du mandat parlementaire avec un mandat local simple n'est pas nouvelle, puisque la loi organique du 5 avril 2000<sup>1</sup> avait rendu **incompatible le mandat de député ou de sénateur avec plus d'un mandat local parmi les suivants**<sup>2</sup> : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins **3 500 habitants**<sup>3</sup>.

Sur ce point, vos rapporteurs s'interrogeaient déjà, à l'occasion du rapport précité de votre délégation, sur la nécessité d'un alignement de la législation relative au non-cumul de mandats locaux applicable aux conseillers municipaux. En effet, **une distorsion existe** aujourd'hui, qui n'a toujours pas été modifiée, selon qu'un élu soit conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants ou conseiller municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants. **En clair, un parlementaire, selon qu'il soit dans l'une ou l'autre situation, pourra exercer de deux à quatre mandats.**

Un parlementaire peut, par exemple, exercer jusqu'à quatre mandats simultanés : maire d'une ville de moins de 3 500 habitants, sénateur ou député, président d'intercommunalité et conseiller général.

---

<sup>1</sup> *Loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux et loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats locaux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice.*

<sup>2</sup> *En vertu de l'article L.O. 141 du Code électoral.*

<sup>3</sup> *Ce seuil (seuil de population au-delà duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste) a été modifié dans le cadre de l'examen du projet de loi organique relatif à l'élection des conseillers municipaux, des délégués communautaires et des conseillers départementaux, déposé le 28 novembre 2012 au Sénat. L'Assemblée nationale l'a dans un premier temps abaissé à 500 habitants, avant que le Sénat décide de le porter, en deuxième lecture, à 1 000 habitants le 14 mars 2013. Le texte doit être examiné à partir du 26 mars à l'Assemblée nationale en deuxième lecture.*

Inversement, cette situation génère **une autre distorsion entre élus municipaux de communes de moins de 3 500 habitants selon qu'ils sont parlementaires ou non**. En clair, un conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants pourra détenir trois mandats si l'un des trois est un mandat parlementaire (deux mandats locaux et un mandat national).

À l'inverse, si ce conseiller municipal ne détient pas de mandat parlementaire, il ne pourra détenir que **deux mandats locaux** puisque, selon les dispositions de l'article L. 46-1 du Code électoral, **nul ne peut cumuler plus de deux mandats électoraux** parmi ceux énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse et, par assimilation, membre du conseil exécutif de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal.

Vos rapporteurs proposent donc une révision de la législation prévue aux articles L.O. 141 et 46-1 du Code électoral afin de rétablir une égalité entre les parlementaires, d'une part, et entre les élus municipaux de communes de moins de 3 500 habitants, d'autre part.

<p><b>Proposition n° 2 : Mettre fin à l'inégalité actuelle entre parlementaires titulaires d'un mandat municipal, selon qu'ils soient ou non dans une commune de 3 500 habitants et plus, en appliquant à tous les dispositions LO 141 du Code électoral.</b></p>
---

### III. CONSOLIDER LES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT LOCAL AU SEIN DE LA SPHÈRE PUBLIQUE LOCALE

**Vos rapporteurs remarquent que le mandat de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique n'a pas été élargi à la question du cumul des mandats locaux entre eux.**

En effet, sa réflexion n'a été menée qu'à travers le prisme des **parlementaires**. Cette focalisation sur le niveau national, si elle est très partagée au sein de l'opinion publique, sous-estime la réalité des mandats locaux.

Car, aujourd'hui, force est de reconnaître que certains mandats locaux sont devenus aussi prenants que les mandats de parlementaires nationaux. C'est pourquoi **vos rapporteurs estiment que la réglementation du cumul des mandats locaux entre eux est aussi nécessaire que celle des mandats nationaux avec les mandats locaux.**

Ils sont convaincus que les restrictions au cumul des mandats locaux et des fonctions locales permettront, d'une part, **d'accroître la disponibilité des élus locaux** en limitant la délégation du pouvoir local au profit des services administratifs et techniques et, d'autre part, de **développer la démocratie locale** en créant un appel d'air au service du renouvellement de la classe politique.

#### *A. L'ÉTAT DU DROIT : UN CADRE JURIDIQUE QUI MÉRITE D'ÊTRE PERFECTIONNÉ*

Les restrictions au cumul des mandats locaux actuellement en vigueur présentent des limites. **Certes, la loi consacre, par exemple, la proscription du cumul de deux fonctions exécutives locales.**

Mais ce **régime d'incompatibilité ne prend pas en compte les mandats au sein des établissements publics de coopération entre collectivités, ni le fait de siéger simplement dans deux exécutifs locaux à la fois** (c'est-à-dire sans présidence).

C'est sur ce point, parmi d'autres, que vos rapporteurs proposent une amélioration du cadre juridique existant, afin de mieux prendre en compte l'importance des responsabilités locales.

#### **1. L'interdiction du cumul horizontal**

**Le cumul horizontal est interdit en vertu du Code électoral.**

Ainsi, nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux, aux termes de l'article L. 238, ou de plusieurs conseils généraux, selon l'article L. 208, ou encore de plusieurs conseils régionaux, comme en dispose l'article L. 345.

## **2. La limitation à deux mandats locaux par élu**

Par ailleurs, selon les dispositions de l'article L. 46-1 du Code électoral, **nul ne peut cumuler plus de deux des mandats électoraux énumérés ci-après** : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal.

Ainsi, l'élu qui se trouverait dans une situation d'incompatibilité doit la faire cesser en démissionnant d'un des mandats qu'il détenait antérieurement. Il dispose à cet effet d'un délai de trente jours, à compter de la date de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité.

## **3. Les incompatibilités attachées à l'exercice de fonctions exécutives locales**

Certaines incompatibilités ne consistent pas à proprement parler en une interdiction de cumuler plusieurs mandats, mais plutôt en une impossibilité de conjuguer, pour un même élu, plusieurs fonctions. C'est le cas des régimes d'incompatibilités définis par le Code général des collectivités territoriales (CGCT) à l'endroit des **présidents d'exécutifs locaux**.

Ainsi, **les fonctions de président de conseil régional, de président de conseil exécutif de Corse, de président de conseil général ou de maire, quelle que soit la taille de la commune, et de maire d'arrondissement sont strictement incompatibles entre elles**. Ce régime d'incompatibilité est défini au deuxième alinéa de l'article L. 2122-4 du CGCT pour la fonction de maire, au premier alinéa de l'article L. 3122-3 du CGCT pour celle de président de conseil général et au premier alinéa de l'article L. 4133-3 du CGCT pour celle de président de conseil régional.

**Mais la loi ne tient pas compte des intercommunalités** (communautés de communes, communautés d'agglomérations, etc.). C'est une situation à laquelle vos rapporteurs vous proposent de mettre un terme.

## ***B. LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR ALLER PLUS LOIN DANS LA VALORISATION DES RESPONSABILITÉS LOCALES***

### **1. Restreindre les possibilités de cumul entre plusieurs mandats locaux**

*a) Inclure les mandats exercés au sein des organismes de coopération entre collectivités territoriales dans les limitations applicables au cumul des mandats locaux entre eux*

Actuellement, en vertu de l'article L. 46-1 du Code électoral, **nul ne peut cumuler plus de deux des mandats électoraux énumérés ci-après** :

conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal.

**Il n'existe actuellement pas de limitation des mandats dans les organismes de coopération entre collectivités territoriales** (communautés urbaines, communautés de communes, communautés d'agglomérations, syndicats mixtes ou intercommunaux). Ainsi en est-il, par exemple, du mandat de président d'une grande intercommunalité. Le régime actuellement en vigueur ne prend donc pas en compte le développement des structures intercommunales.

**Or, l'intercommunalité aujourd'hui n'a plus rien à voir avec ce qu'elle était à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle** car la coopération intercommunale s'est considérablement développée à partir des années 90, notamment sous l'effet de la loi du 6 février 1992. En une dizaine d'années, elle s'est solidement installée dans la vie institutionnelle locale, renforcée par la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999. La dernière loi de réforme des collectivités territoriales est venue parachèvement cette dynamique en organisant la couverture systématique et la rationalisation de la carte intercommunale.

**Les établissements publics de coopération intercommunale sont donc devenus des lieux de pouvoirs au moins aussi stratégiques** que les instances municipales, départementales et régionales. En effet, les structures intercommunales exercent désormais des compétences essentielles<sup>1</sup> et gèrent des budgets aussi importants que les régions. Les fonctions de président ou de vice-président de ces établissements publics de coopération intercommunale ont dorénavant acquis une importance qui justifie que leur titulaire puisse s'y consacrer pleinement.

**Vos rapporteurs préconisent donc d'élargir aux élus membres des EPCI les restrictions actuellement applicables aux autres élus locaux.** Cette position est justifiée par la volonté de considérer que le mandat exercé au sein d'une communauté est un vrai mandat.

En outre, les évolutions probables à venir, à savoir l'élection des élus communautaires au suffrage universel direct, confirment cette position.

**Proposition n° 3 : Inclure les mandats exercés au sein des organismes de coopération entre collectivités territoriales dans les limitations applicables au cumul des mandats locaux entre eux.**

---

<sup>1</sup> Sur le terrain aujourd'hui, les élus à la tête des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre mettent en œuvre les compétences déléguées par les communes dans des domaines très importants pour nos concitoyens, tels que la collecte et le traitement des ordures ménagères, l'assainissement, les transports urbains, le développement local, l'urbanisme et la voirie ou les équipements culturels et sportifs.

Vos rapporteurs proposent donc une modification de l'article L. 46-1 du Code électoral en ce sens : « *Nul ne peut cumuler plus de deux des mandats électoraux énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, maire, adjoint au maire, conseiller municipal bénéficiant d'une délégation, président, vice-président, délégué communautaire bénéficiant d'une délégation, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

*b) Créer une impossibilité de siéger au sein de deux exécutifs locaux à la fois*

**Actuellement, la législation interdit la possibilité pour un élu de cumuler deux « présidences » d'exécutifs locaux.**

Le Code général des collectivités territoriales prohibe donc le cumul des fonctions<sup>1</sup> : de président de conseil régional, de président de conseil exécutif de Corse, de président de conseil général ou de maire, quelle que soit la taille de la commune, et de maire d'arrondissement.

**Vos rapporteurs**, comme souligné précédemment, **estiment qu'il conviendrait** de prendre en compte, d'une part les mandats au sein des établissements publics de coopération entre collectivités et, d'autre part, le simple fait de siéger dans **deux exécutifs locaux à la fois**, même sans fonction de président.

Mais, comme le relève à juste titre la Présidente de votre délégation, Mme Jacqueline Gourault, « *Il est important que la combinaison des mandats municipaux et des mandats intercommunaux puisse être autorisée dans nos collectivités car il est logique, notamment dans les territoires ruraux, que le maire puisse également être le président de l'intercommunalité* ».

C'est pourquoi vos rapporteurs sont d'avis de prévoir une exception quant au cumul d'un mandat exécutif municipal avec un mandat exécutif au sein d'un EPCI à fiscalité propre.

**Proposition n° 4 : Créer une impossibilité, pour les élus, de siéger dans deux exécutifs locaux à la fois. Prévoir une exception permettant le cumul d'un mandat exécutif municipal avec un mandat exécutif au sein d'un EPCI à fiscalité propre.**

---

<sup>1</sup> Ce régime d'incompatibilité est défini au deuxième alinéa de l'article L. 2122-4 pour la fonction de maire, au premier alinéa de l'article L. 3122-3 pour celle de président de conseil général et au premier alinéa de l'article L. 4133-3 pour celle de président de conseil régional.

## **2. Limiter le cumul des fonctions exercées au titre des mandats détenus et des rémunérations attachées**

La question du cumul des mandats occulte auprès de l'opinion publique une autre question qui se pose en réalité avec davantage d'acuité pour de nombreux élus locaux : **celle du cumul des fonctions**.

Ainsi, la détention d'un mandat local permet aujourd'hui à un maire, par exemple, d'être membre de tout syndicat.

De la même manière, elle permet à un président de conseil général d'être membre de droit du conseil départemental de l'éducation nationale ou encore de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics. Aussi, elle permet à un président de conseil régional, pour ne citer que l'exemple de l'Île-de-France en matière de transport, d'être membre de droit et de présider le conseil du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

**Vos rapporteurs estiment donc indispensable de se préoccuper de cette problématique du cumul des fonctions exercées au titre des mandats détenus au niveau local.**

Outre l'évidente difficulté à assurer l'ensemble de ces missions de façon optimale, vos rapporteurs soulignent le danger d'une dispersion liée à l'exercice simultané de plusieurs tâches et les possibles conflits d'intérêts qui peuvent survenir.

La Commission Jospin a d'ailleurs, elle aussi, souligné la nécessité de prendre en compte, dans la future loi sur le cumul des mandats, la question des **fonctions dites « dérivées »**.

Il s'agit de tous les organismes dans lesquels siègent des membres des assemblées délibérantes des collectivités à qualités : membres des conseils d'administration ou de surveillance d'établissements publics locaux, ou encore sociétés d'économie mixte locales, par exemple.

**L'initiative de nos collègues** Jacques Mézard, Yvon Collin, Robert Hue, Françoise Laborde et Raymond Vall, qui ont déposé, le 18 décembre dernier, **une proposition de loi visant à interdire le cumul d'un mandat exécutif local avec l'exercice d'une fonction publique locale non élective<sup>1</sup>, va dans le bon sens et mérite d'être soutenue.**

Elle vise à interdire le cumul d'une fonction exécutive locale avec une fonction de direction au sein d'un établissement public local (EPL), d'une société d'économie mixte (SEM) locale, du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ou d'un centre départemental ou interdépartemental de gestion de la fonction publique territoriale.

---

<sup>1</sup> Texte n° 235, enregistré à la Présidence du Sénat le 18 décembre 2012 et envoyé à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.

**Toutefois, cette proposition reste en réalité limitée dans son objet** : d'une part, elle ne concernerait que les élus titulaires de fonctions exécutives locales et, d'autre part, elle ne s'appliquerait qu'à certains organismes comme les EPL ou les SEM.

Or, dans la réalité, **la question du cumul des fonctions concerne d'autres élus, qui ne sont pas forcément titulaires de mandats exécutifs et, surtout, de nombreux autres organes mériteraient d'être visés par une telle législation**. Citons, à titre d'exemples, les très nombreux syndicats mixtes et syndicats techniques (électrification, eau, assainissement, déchets et ordures ménagères, transports, etc.), les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM), les agences d'urbanisme, les conseils d'administration des hôpitaux, les centres communaux d'action sociale (CCAS), les divers groupements d'intérêt public<sup>1</sup> (GIP).

Il convient d'ajouter à cette liste de fonctions, déjà longue, **les cas où des élus locaux siègent dans des chambres consulaires** (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, chambre de métiers et de l'artisanat), **ou encore dans des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER)**.

**Pour les chambres consulaires, il n'existe pas, actuellement, d'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat local**. Le Code électoral (articles L 46 à 46-2, L 206 et suivants, L 237 et suivants et L 342 et suivants), ne prévoit pas de telles incompatibilités, ni pour le mandat des conseillers municipaux, ni pour le mandat des conseillers généraux, ni encore pour le mandat des conseillers régionaux.

**Or, les chambres consulaires sont des acteurs clés des territoires** et s'impliquent dans les politiques locales d'aménagement et d'urbanisme. Elles participeront de plus en plus largement à l'élaboration des stratégies territoriales dans la mesure où, par exemple, l'avant-projet de loi de décentralisation en cours d'élaboration prévoit leur participation à l'élaboration du futur schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation dans le cadre d'une concertation avec la région, à l'instar de ce qui est prévu avec le préfet, les collectivités territoriales et les métropoles.

Notons toutefois qu'il existe une incompatibilité entre le mandat au sein d'une chambre d'agriculture, d'une part, et d'une chambre de commerce et d'industrie ou d'une chambre de métiers et de l'artisanat, d'autre part (article R 511-32 du Code rural et de la pêche maritime<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> *Pôles universitaires, agences régionales de santé (ARS), parcs naturels, ports, etc.*

<sup>2</sup> « Nul ne peut être à la fois membre d'une chambre d'agriculture, d'une part, d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale ou d'une chambre de métiers et de l'artisanat de région, d'autre part. Tout membre d'une chambre d'agriculture qui est ou devient membre d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale ou d'une chambre de métiers et de l'artisanat de région, est réputé avoir opté en faveur de l'organisme dont il est devenu membre en dernier lieu, s'il n'a exercé une option contraire dans le délai d'un mois à compter de la date à laquelle il est devenu membre de cet organisme. ».

Par ailleurs, les élus locaux qui pourraient siéger dans les chambres consulaires seraient également susceptibles d'y percevoir, sous conditions, **des indemnités échappant à l'heure actuelle aux règles d'écêtement.**

Pour les chambres de commerce et d'industrie, le principe est la gratuité des fonctions. Toutefois, **une indemnité peut être accordée** en vertu des articles R 712-1 et A 712-1 à A 712-6 du Code de commerce.

**Article R 712-1 du Code de commerce**

*« Les fonctions des membres des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie sont gratuites.*

*Toutefois, cette gratuité ne fait pas obstacle à l'attribution d'indemnités ou de remboursements de frais dont la liste et le montant sont fixés par arrêté du ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie.*

*Une indemnité globale pour frais de mandat peut, en outre, être attribuée au bureau par l'assemblée générale, selon un barème fixé par arrêté du ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie. Ce barème tient compte de l'importance des établissements du réseau, déterminée selon le nombre de leurs ressortissants, et la valeur du point d'indice prévu par le statut du personnel administratif des chambres de commerce et d'industrie. ».*

Pour les chambres d'agriculture, l'article R 511-85 du Code rural et de la pêche maritime prévoit un remboursement des frais de séjours et de déplacement, mais également des **indemnités forfaitaires.**

**Article R511-85 du Code rural**

*« Les chambres d'agriculture remboursent à leurs membres élus ou associés leurs frais de déplacement et de séjour.*

*Les chambres peuvent attribuer des indemnités forfaitaires :*

*1° Représentatives du temps passé à l'exercice de leur mandat en dehors des horaires de travail aux élus des deux collèges de salariés et aux salariés désignés comme membres associés, en application des dispositions des articles L. 515-5 ou R. 511-7 ;*

*2° Représentatives du temps passé à l'exercice de leur mandat aux élus des autres collèges et aux membres associés non salariés ;*

*3° De frais de mandat à leur président et, éventuellement, aux membres du bureau de la chambre. Ces indemnités sont fixées en points de l'indice servant de calcul de la rémunération du personnel sous statut des chambres d'agriculture. »*

Pour les **chambres des métiers et de l'artisanat**, l'article 18 du Code de l'artisanat prévoit aussi la gratuité des fonctions, mais le versement d'une **indemnité** est possible après délibération pour le président, le trésorier, et un remboursement des frais de déplacements et de représentation pour les autres membres.

#### **Article 18 du Code de l'artisanat**

*« Les fonctions des membres des chambres de métiers et de l'artisanat de région, des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat départementales sont gratuites. Toutefois, une délibération peut prévoir l'attribution au président et au trésorier d'indemnités de fonctions, l'attribution aux autres membres de vacations, et le remboursement de frais de déplacement et de représentation.*

*Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'artisanat et du ministre chargé du budget fixe le montant maximal des indemnités, le montant maximal unitaire et annuel et les modalités d'attribution des vacations, ainsi que les conditions de remboursement des frais de représentation et de déplacement.*

*Les membres associés aux chambres de métiers et de l'artisanat de région et aux chambres de métiers et de l'artisanat départementales mentionnés à l'article 21 peuvent bénéficier du remboursement de leurs frais de déplacement, selon les conditions fixées par l'arrêté prévu à l'alinéa précédent. ».*

**Pour les CESER**, si la loi prévoit bien une incompatibilité avec le mandat de conseiller régional<sup>1</sup>, il n'existe, en revanche, **aucune incompatibilité avec le mandat de conseiller municipal ou général**.

Là encore, rien n'interdit donc aujourd'hui à un élu local (hormis l'élu régional) de **siéger dans ces « institutions »** et d'y **percevoir des indemnités**<sup>2</sup>.

Or, au-delà de l'impératif évident de prévention des conflits d'intérêts, il apparaît aujourd'hui nécessaire de remettre à plat les possibilités de cumul potentiel entre ces différentes fonctions au niveau local.

**C'est pourquoi vos rapporteurs recommandent l'instauration d'une règle consistant à n'autoriser qu'une seule fonction de direction d'un organe par mandat détenu.**

Vos rapporteurs entendent faire preuve de pragmatisme, car s'il convient évidemment de limiter les cumuls de fonction, une interdiction totale de cumul risquerait d'engendrer des effets pervers.

Les élus doivent pouvoir suivre leurs dossiers thématiques au sein des organismes satellites ou dérivés intervenant dans leur champ de compétences (syndicats mixtes, SPL, SEM). Il est en effet important que ceux-ci exercent un véritable pouvoir de contrôle et un rôle actif dans ces organismes satellites.

---

<sup>1</sup> En vertu de l'article L4131-3 du CGCT : « Nul ne peut être à la fois membre du conseil régional et du conseil économique, social et environnemental régional. ».

<sup>2</sup> En vertu des articles L 4134-6 et L 4134-7 du CGCT : « Les membres du conseil économique, social et environnemental régional perçoivent pour l'exercice effectif de leurs fonctions une indemnité fixée par le conseil régional dans la limite d'un plafond mensuel déterminé par référence aux indemnités maximales prévues pour les membres du conseil régional par les articles L. 4135-16 et L. 4135-17. Cette indemnité est modulée en fonction de la présence des membres aux réunions du conseil ou de ses formations et de leur participation à ses travaux. Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par leur conseil, dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article L. 4135-19. ».

**Vos rapporteurs préconisent donc un encadrement du cumul horizontal de fonctions. Ils proposent donc de fixer un principe général de limitation du cumul de fonctions exercées par un même élu.**

**La liste de ces fonctions ainsi que les possibilités de cumul doivent être déterminées par le législateur** afin de prévoir de façon précise, pour chaque catégorie d'élu, par taille de collectivité et selon que la fonction donne lieu ou non à rémunération, le nombre de fonctions pouvant être exercées par un même élu.

**Proposition n° 5 : Limiter le nombre de fonctions exercées par un élu à une seule fonction de président par mandat ainsi qu'à une ou plusieurs autres fonctions fixées par la loi. Encadrer les possibilités de cumul de fonctions selon les catégories d'élu, la taille de la collectivité et selon que celles-ci donnent lieu ou non à rémunération.**

A l'occasion de leurs auditions, vos rapporteurs se sont étonnés de constater qu'il n'existait, à l'heure actuelle, aucun moyen de connaître l'ensemble des fonctions occupées par un même élu. Certes, il existe un répertoire national des élus, géré par le ministère de l'Intérieur, dans le respect des obligations de déclaration à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), mais ce fichier ne répertorie que les mandats détenus et ne concerne ni les mandats exercés dans les EPCI, ni les fonctions occupées par les élus en dehors de leurs mandats.

Or, cette information existe. Elle est disponible soit auprès des préfetures, soit dans les services des collectivités territoriales elles-mêmes qui, par leurs délibérations, peuvent exercer une véritable traçabilité sur les nominations dans les divers organismes, auxquelles elles ont procédées.

**C'est pourquoi vos rapporteurs suggèrent le perfectionnement du répertoire informatique actuellement géré par le ministère de l'Intérieur.** Loin de toute tutelle, il s'agirait de constituer une base de données avec des informations consolidées sur les fonctions et les mandats détenus par les élus. Seul ce type d'instruments<sup>1</sup> permettrait de rendre effective la proposition précédente.

**Proposition n° 6 : Demander au Gouvernement de perfectionner l'actuel répertoire national des élus en y incluant les données relatives aux mandats dans les EPCI et aux autres fonctions exercées par les élus locaux.**

<sup>1</sup> La Belgique, par exemple, s'est dotée d'une telle liste publiée dans son journal officiel (« Le moniteur belge »). Cette publication, dans laquelle figure la liste des mandats, fonctions, professions et une déclaration de patrimoine est une obligation légale en vertu de l'article 7 paragraphe 3 des lois spéciale et ordinaire du 26 juin 2004 exécutant et complétant les lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine.



#### **IV. ACHEVER LE DISPOSITIF DE LIMITATION DU CUMUL DES INDEMNITÉS ATTACHÉES À L'EXERCICE, AU NIVEAU LOCAL, D'UN MANDAT OU D'UNE FONCTION**

##### ***A. L'ÉCRÊTEMENT DES INDEMNITÉS : LES ÉLUS LOCAUX SONT EUX AUSSI CONCERNÉS***

Vos rapporteurs tiennent à souligner que, contrairement à une idée reçue, les élus locaux sont bien soumis, eux aussi, à un écrêtement de leurs indemnités perçues au titre de leurs mandats.

##### **1. Le régime d'écrêtement des parlementaires titulaires d'un mandat local**

Pour les parlementaires, le régime des indemnités est prévu à l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

**Le parlementaire qui posséderait également un mandat local 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.**

Cette modification de l'article 4 a été introduite par la 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.

##### **Article 4 :**

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.

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 et, à concurrence de la moitié de leur montant, les indemnités de fonctions allouées aux membres du conseil de Paris, ainsi que les indemnités de fonctions allouées aux maires et aux adjoints.

**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.**

Les droits à une pension de retraite du fonctionnaire élu au parlement continuent à courir comme si son traitement lui était effectivement payé, sous réserve du versement des retenues pour pension.

## **2. Le régime d'écrêtement applicable aux seuls titulaires de plusieurs mandats locaux**

Le CGCT prévoit aussi **un régime d'écrêtement applicable aux mandats locaux**, avec un **système de reversement des indemnités** à la collectivité en cas de dépassement des plafonds légaux.

### *a) Les élus municipaux*

Ainsi, l'article L. 2123-20 prévoit, pour les élus municipaux, que *« les indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de maires et adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique »*.

Par ailleurs, *« l'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre 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 percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires »*.

*Lorsqu'en application des dispositions du II, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller municipal fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écrêtée ne peut être effectué que sur délibération nominative du conseil municipal ou de l'organisme concerné »*.

### *b) Les élus départementaux*

L'article L3123-18 du CGCT prévoit, pour les élus du conseil général, que *« le conseiller général titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre 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 percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires »*.

*Lorsqu'en application des dispositions de l'alinéa précédent, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller général fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écrêtée ne peut être effectué que sur délibération nominative du conseil général ou de l'organisme concerné ».*

*c) Les élus régionaux*

L'article L4135-18 du CGCT prévoit, pour les élus du conseil régional, que « **le conseiller régional titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre 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 percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire** telle qu'elle est définie à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires.

*Lorsqu'en application des dispositions de l'alinéa précédent, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller régional fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écrêtée ne peut être effectué que sur délibération nominative du conseil régional ou de l'organisme concerné ».*

*d) Les élus communautaires*

Dans le cas des intercommunalités, l'article L5211-12 du CGCT prévoit que « *les indemnités maximales votées par le conseil ou comité d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération, d'une métropole et d'un syndicat d'agglomération nouvelle pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par un décret en Conseil d'État par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.*

(...)

***Le membre d'un organe délibérant d'établissement public de coopération intercommunale titulaire d'autres mandats électoraux, ou qui siège à ce titre 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 recevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire*** telle qu'elle est définie à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi

*organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires.*

*Lorsqu'en application des dispositions de l'alinéa précédent, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un membre d'un organe délibérant d'établissement public de coopération intercommunale fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écrêtée ne peut être effectué que sur délibération nominative de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'organisme concerné ».*

### **B. LA PROPOSITION DE VOS RAPPORTEURS POUR LIMITER LE CUMUL DES INDEMNITÉS**

**Vos rapporteurs estiment indispensable de s'attaquer à une raison du cumul des mandats et des fonctions, à savoir le cumul des indemnités.**

Ils sont en effet soucieux d'éviter les situations, confirmées à de nombreuses reprises lors de leurs auditions, dans lesquelles des élus locaux pourraient, par le biais de la diversité des fonctions assurées au titre de leurs mandats, **échapper aux règles d'écrêtement en dépassant les plafonds de rémunération.**

Car, aujourd'hui, des rémunérations perçues au titre de certaines fonctions ne sont actuellement pas prises en compte dans ce plafond, sans évoquer les avantages en nature qui peuvent parfois exister, comme le bénéfice d'une voiture de fonction, par exemple.

**C'est pourquoi vos rapporteurs proposent de limiter le total des indemnités perçues par un élu, tous mandats et fonctions confondus.**

Ainsi, sur la base de ce qui existe actuellement, un élu ne pourrait recevoir, pour l'ensemble de ses mandats et fonctions, quels qu'ils soient, un montant total d'indemnités et de rémunérations (quelle qu'en soit la forme) supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire.

Vos rapporteurs soulignent toutefois que, dans l'hypothèse où un nouveau statut des parlementaires serait amené à être adopté (ne subsisterait alors pour ces derniers que l'indemnité parlementaire pure en cas de cumul avec un mandat local), le total des indemnités perçues par un élu local non titulaire d'un mandat de parlementaire ne saurait dépasser le montant de l'indemnité parlementaire. La proposition suivante serait donc modifiée en conséquence afin que tous les élus soient placés dans une situation d'égalité.

<p><b>Proposition n° 7 : Limiter le total des indemnités perçues par un élu, tous mandats et fonctions confondus, à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire.</b></p>
--

## CONCLUSION

L'ambition de vos rapporteurs n'est pas seulement de mettre en œuvre une nouvelle étape dans la réflexion sur la limitation du cumul des mandats, mais d'ouvrir les possibilités de renouvellement des élus et de donner plus de temps aux élus locaux pour se consacrer à leurs fonctions. En clair, ils souhaitent que les mandats locaux soient mieux valorisés dans notre pays.

**Vos rapporteurs tiennent à rappeler en conclusion leur attachement à la définition d'un véritable statut de l'élu, préalable indispensable à la réglementation sur le cumul des mandats.** Le cumul constitue en effet une solution aux problèmes rencontrés par de nombreux élus locaux confrontés à la faiblesse de leur indemnité et à l'inexistence de couverture sociale ou de retraite. Il peut également permettre de se constituer un filet de sécurité en cas de défaite électorale.

Sur ce point d'ailleurs, **vos rapporteurs souhaitent que soit rapidement engagé un débat**, dans le cadre de l'élaboration d'un véritable statut de l'élu, **sur la limitation du nombre de mandats dans le temps**, à l'image de ce qui a été fait pour le mandat du Président de la République à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008.

La faiblesse du statut des élus, notamment des élus locaux, explique en effet, en grande partie, les stratégies de cumul. C'est donc seulement **après la mise en place d'un véritable statut de l'élu local, et à cet égard vos rapporteurs soutiennent pleinement les initiatives du Sénat en la matière<sup>1</sup>**, qu'il sera possible d'en finir avec l'habitude française du cumul des mandats.

Dans son rapport, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique indiquait qu'« *elle a, en revanche, choisi de ne pas accompagner son rapport de projets de textes. Dès lors qu'elle présentait avec précision le contenu de ses propositions et qu'elle indiquait, chaque fois que cela lui paraissait nécessaire, quel type de normes devait être envisagé, il lui a paru plus approprié de laisser au Gouvernement, et surtout au Parlement, le soin de procéder aux choix définitifs en élaborant les textes nécessaires* ».

**Vos rapporteurs en appellent donc logiquement au législateur afin qu'il se saisisse directement de la question du cumul des mandats.** Ils espèrent qu'enfin, sur ce sujet, les réflexions et les propositions des différentes commissions extraparlimentaires (la Commission présidée par Pierre Mauroy en 2000 ou le Comité présidé par Édouard Balladur en 2007) ne resteront pas lettre morte mais connaîtront bien, cette fois, une traduction législative.

---

<sup>1</sup> Adoption par le Sénat, le 29 janvier 2013, de la proposition de loi de Mme Jacqueline Gourault et de M. Jean-Pierre Sueur visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.



## **ANNEXES**



Annexe 1 :  
Propositions de vos rapporteurs

- **Proposition n° 1 :** Interdire le cumul de fonctions ministérielles avec tout mandat exécutif local. Maintenir la possibilité de cumul avec un mandat local simple.
- **Proposition n° 2 :** Mettre fin à l'inégalité actuelle entre parlementaires titulaires d'un mandat municipal, selon qu'ils soient ou non dans une commune de 3 500 habitants et plus, en appliquant à tous les dispositions LO 141 du Code électoral.
- **Proposition n° 3 :** Inclure les mandats exercés au sein des organismes de coopération entre collectivités territoriales dans les limitations applicables au cumul des mandats locaux entre eux.
- **Proposition n° 4 :** Créer une impossibilité, pour les élus, de siéger dans deux exécutifs locaux à la fois. Prévoir une exception permettant le cumul d'un mandat exécutif municipal avec un mandat exécutif au sein d'un EPCI à fiscalité propre.
- **Proposition n° 5 :** Limiter le nombre de fonctions exercées par un élu à une seule fonction de président par mandat ainsi qu'à une ou plusieurs autres fonctions fixées par la loi. Encadrer les possibilités de cumul de fonctions selon les catégories d'élu, la taille de la collectivité et selon que celles-ci donnent lieu ou non à rémunération.
- **Proposition n° 6 :** Demander au Gouvernement de perfectionner l'actuel répertoire national des élus en y incluant les données relatives aux mandats dans les EPCI et aux autres fonctions exercées par les élus locaux.
- **Proposition n° 7 :** Limiter le total des indemnités perçues par un élu, tous mandats et fonctions confondus, à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire.



Annexe 2 :  
Examen du rapport par la délégation, le 26 février 2013

**La délégation procède à l'examen du rapport « Valoriser les mandats locaux par le non-cumul » de MM. François-Noël Buffet et Georges Labazée, co-rapporteurs**

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Madame la présidente, mes chers collègues, demain, le Gouvernement doit, selon ce qui avait été annoncé, présenter en Conseil des ministres le fameux projet de loi sur le cumul des mandats. Je dis fameux parce que, dans le grand chantier de la rénovation de la vie publique, s'il est un sujet attendu pour enrayer la crise de confiance du politique, c'est bien celui du cumul des mandats. Il faut le reconnaître : nos concitoyens rejettent de plus en plus cette pratique et nous jugeront sur notre capacité à réformer la vie publique.

Pourtant, et contrairement à une idée reçue, de nombreux élus, dont nous faisons partie Georges Labazée et moi-même, ne sont pas hostiles au renforcement de la réglementation du cumul des mandats. Au contraire, nous y sommes favorables et nous avons ici-même, avant les préconisations de la Commission Jospin, proposé un certain nombre d'avancées sur cette question dans le rapport intitulé « Moins cumuler pour plus d'efficacité » que nous vous avons présenté l'année dernière.

Alors certes, nous prenons bonne note des avancées proposées par la Commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique, présidée par l'ancien Premier ministre. Pour autant, sur le cumul des mandats, celle-ci a limité sa réflexion aux mandats nationaux, laissant de côté la question du cumul des mandats et des fonctions dans les territoires. Or, ce sujet du cumul des mandats et fonctions locales, en dehors même de tout exercice d'un mandat national, est une problématique en soi.

Vous le savez bien, et vous le constatez tous les jours dans vos territoires, avec la décentralisation et l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des élus locaux, la question du cumul au niveau local devient un sujet majeur. Comment ne pas prendre en compte, dans la législation relative au cumul des mandats, les avancées considérables de l'intercommunalité ? Aujourd'hui, un Président d'EPCI est au moins aussi occupé qu'un parlementaire ! Alors pourquoi laisser ces fonctions hors du périmètre du cumul des mandats ?

De la même manière, pourquoi ne s'intéresser qu'aux mandats ? Nous savons bien que le sujet du cumul des fonctions est en réalité bien plus délicat et complexe, et qu'il soulève des enjeux tant en matière de conflits d'intérêts qu'en matière de cumul d'indemnités. C'est pourquoi nous avons souhaité, à travers ce rapport, « réparer » ces nombreux oublis et formuler des propositions concrètes.

Mais je le dis solennellement : il ne s'agit pas pour nous de restreindre la liberté des élus locaux. Bien au contraire, nous souhaitons valoriser l'exercice des mandats locaux :

- d'une part, en permettant que davantage d'élus locaux puissent occuper des fonctions, celles-ci devant être, selon nous, plus équitablement réparties entre les élus locaux. Cela permettra sans doute une féminisation et un rajeunissement de notre classe politique locale en ouvrant à de nouveaux publics les mandats et les fonctions. C'est une respiration nécessaire à notre démocratie ; c'est aussi un souhait que les élus locaux

avaient eux-mêmes largement exprimé lors des états généraux de la démocratie territoriale organisés au Sénat les 4 et 5 octobre dernier ;

- d'autre part, en permettant aux élus locaux de se concentrer sur un nombre limité de mandats, nous souhaitons que ceux-ci puissent être plus efficaces dans leur mission de gestion de leurs collectivités.

Nous sommes convaincus que cela favorisera une meilleure représentation de nos concitoyens. Évidemment, nos propositions n'ont de sens que si nous édifions un véritable statut de l'élu local, corollaire indispensable du non-cumul des mandats, que nous appelons de nos vœux.

Avant de laisser mon collègue Georges Labazée vous présenter nos propositions, je tiens à dire que nous partageons la même conviction profonde : ces propositions doivent permettre de valoriser le mandat politique local, ambition reposant à la fois :

- sur la construction d'un statut de l'élu digne de ce nom ; et je salue la proposition de loi rédigée en ce sens par Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 29 janvier dernier, proposition de loi d'ailleurs largement nourrie par les travaux de notre délégation ;

- et sur l'encadrement renforcé des possibilités de cumul.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Madame la présidente, mes chers collègues, François-Noël Buffet a raison : au nom de la démocratie territoriale, nos concitoyens réclament aujourd'hui plus de proximité mais surtout plus de disponibilité des élus locaux. L'encadrement du cumul nous apparaît donc comme une évidence. Car il y a là un vrai problème de démocratie. Encourager les élus locaux à exercer à temps plein leur mandat en se concentrant sur leurs missions évitera les situations où ceux-ci ne font que déléguer la gestion de leurs collectivités à des services administratifs et techniques, aussi compétents soient-ils, mais qui ne sont pas élus.

En clair, nous considérons que le mandat local est un engagement plein et entier au service de la démocratie territoriale. Nous avons donc repris la législation actuellement en vigueur relative au cumul des mandats locaux. Oui, celle-ci présente des limites : la loi actuelle ne tient pas compte des intercommunalités par exemple ; ou encore, les fonctions attachées à l'exercice d'un mandat ne sont pas aujourd'hui limitées. Nos propositions visent donc à remettre un peu d'ordre dans l'exercice des mandats locaux en tenant compte des évolutions récentes.

1/ Nous proposons d'abord l'interdiction du cumul de fonctions ministérielles avec tout mandat exécutif local, à l'image de ce qui est d'ailleurs proposé pour les parlementaires nationaux. Mais, à la différence de la commission Jospin, qui va sans doute trop loin, nous ne souhaitons pas interdire l'exercice de tout mandat local à un ministre. Le mandat local simple doit ainsi pouvoir être envisagé pour un ministre qui ne souhaiterait pas être complètement détaché du territoire, c'est-à-dire, finalement, un ministre « hors sol » éloigné des réalités de terrain, ce que nos concitoyens ne manqueraient pas de souligner.

2/ Nous proposons ensuite l'incompatibilité du mandat parlementaire avec tout mandat électif local autre qu'un mandat simple. C'est une proposition que nous avons évidemment déjà formulée l'année dernière. C'est une promesse de campagne du Président de la République. C'est un engagement du Gouvernement. Nous y sommes favorables en raison de l'importance désormais prise par les fonctions exécutives locales, en particulier à l'heure de l'intercommunalité et de la constitution des métropoles. Ces fonctions deviennent de moins en moins compatibles avec la disponibilité et l'enga-

gement qu'exige le travail parlementaire. Mais attention, les parlementaires doivent pouvoir conserver un mandat local simple, au risque sinon, comme le dit notre collègue Jean-Claude Peyronnet, dont je salue la tribune signée dans l'Actualité juridique droit administratif, de « voir les parlementaires exclus de la gouvernance locale ».

3/ Nous proposons, dans le droit fil de la proposition précédente, que les fonctions exécutives exercées au sein des EPCI à fiscalité propre soient intégrées dans les règles de non-cumul avec un mandat parlementaire. C'est tout à fait logique aujourd'hui, au vu de l'importance prise par les intercommunalités.

4/ Nous proposons également de mettre fin à l'inégalité actuelle entre parlementaires titulaires d'un mandat municipal selon qu'ils soient ou non situés dans une commune de 3 500 habitants et plus, en appliquant à tous les dispositions LO 141 du Code électoral. C'est un problème que nous avons déjà soulevé : un parlementaire, selon qu'il est conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants ou de 3 500 habitants et plus, se voit appliquer des règles de cumul différentes. Sur le terrain, cela donne des situations inéquitables dans lesquelles certains peuvent exercer jusqu'à quatre mandats simultanés : maire d'une ville de moins de 3 500 habitants, sénateur ou député, président d'intercommunalité et conseiller général, par exemple.

5/ Par ailleurs, nous souhaitons inclure les mandats exercés au sein des organismes de coopération entre collectivités territoriales dans les limitations applicables au cumul des mandats locaux entre eux. Là encore, il est logique de tenir compte des progrès de l'intercommunalité, surtout si, à terme, les élus communautaires sont élus au suffrage universel direct.

6/ Nous proposons ensuite de créer une impossibilité de siéger au sein de deux exécutifs locaux à la fois. Alors certes, la législation actuelle interdit la possibilité pour un élu de cumuler deux présidences d'exécutifs locaux, mais elle laisse dans un « angle mort » le fait de siéger dans deux exécutifs locaux à la fois sans être forcément titulaire d'une fonction de président, ainsi que les mandats au sein des EPCI. C'est donc sur ces deux points que nous proposons l'amélioration du cadre juridique existant.

7/ Nous proposons enfin la limitation du nombre de fonctions exercées par un élu à une seule fonction de direction par mandat et à une ou plusieurs fonctions supplémentaires strictement définies dans la loi. Notre proposition fait d'ailleurs écho à celle de notre collègue Jacques Mézard, qui a déposé une proposition de loi visant à interdire le cumul d'un mandat exécutif local avec l'exercice d'une fonction publique locale non élective.

Nous allons cependant un peu plus loin car, pour nous, il ne doit plus être possible de cumuler avec un mandat une myriade de fonctions locales, chronophages et parfois génératrices de conflits d'intérêts, dans les très nombreux syndicats mixtes et syndicats techniques (électrification, eau, assainissement, déchets et ordures ménagères, transports, etc.), les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM), les agences d'urbanisme, les conseils d'administration des hôpitaux, les centres communaux d'action sociale (CCAS), les divers groupements d'intérêt public (GIP), sans parler des cas où des élus siègent dans des chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, chambre de métiers et de l'artisanat) ou encore dans des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER). Nous devons remettre un peu d'ordre dans tout cela...

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Précisons que la liste de ces fonctions doit être établie par le législateur afin de prévoir, de façon précise, pour chaque catégorie d'élus, par taille de collectivité et selon que la fonction donne lieu ou non à

rémunération, le nombre de fonctions pouvant être exercées par un même élu. C'est pourquoi nous faisons deux propositions complémentaires :

8/ Nous souhaitons que le Gouvernement perfectionne l'actuel répertoire national des élus en y incluant les données relatives aux mandats dans les EPCI et aux autres fonctions exercées par les élus locaux. En effet, au cours de nos auditions, nous avons été surpris de constater qu'il n'existait, à l'heure actuelle, aucun moyen de connaître l'ensemble des fonctions occupées par un même élu. Certes, il existe un répertoire national des élus, géré par le ministère de l'Intérieur dans le respect des obligations de déclaration à la CNIL évidemment. Mais ce fichier ne répertorie que les mandats détenus et ne concerne ni les mandats exercés dans les EPCI, ni les fonctions occupées par les élus en dehors de leurs mandats. Or, cette information existe : dans les préfectures, et dans les services des collectivités territoriales elles-mêmes qui, par leurs délibérations, peuvent exercer une véritable traçabilité sur les nominations dans les divers organismes.

9/ Enfin, nous estimons qu'il est indispensable de s'attaquer à une raison du cumul des mandats et des fonctions : je veux parler du cumul des indemnités. Aujourd'hui, des rémunérations perçues au titre de certaines fonctions ne sont pas prises en compte dans les plafonds d'écrêtements, sans évoquer les avantages en nature qui peuvent aussi exister. C'est pourquoi, et afin de mettre un terme aux controverses entourant le cumul des indemnités, car nous savons bien qu'une très large majorité des élus locaux font de leurs mandats et fonctions un engagement citoyen et rien d'autre, nous proposons de limiter le total des indemnités perçues par un élu, tous mandats et fonctions confondus, à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – En définitive, notre ambition, aujourd'hui, n'est pas seulement de mettre en œuvre une nouvelle étape dans la limitation du cumul des mandats et des fonctions, mais bien d'ouvrir les possibilités de renouvellement du vivier des élus et de donner plus de temps aux élus locaux pour se consacrer à leurs missions.

En clair, nous voulons que les mandats locaux soient mieux valorisés dans notre pays.

**M. Hervé Maurey.** – il ne me semble pas cohérent, comme semble le prévoir le projet de loi du Gouvernement sur le cumul des mandats, de faire porter la limitation uniquement sur le cumul entre un mandat national et un mandat local. Il me semblerait opportun que notre Délégation dépose des amendements sur ce point lorsque la discussion viendra au Sénat.

Je suis favorable à la limitation du cumul des fonctions locales car la situation actuelle comporte de nombreuses anomalies, mais je suis hostile à la proposition n° 2 des rapporteurs, qui me semble trop rigide.

Il conviendrait en effet d'introduire une notion de seuil, car l'exercice d'un mandat de maire d'une commune de 20 000 habitants plus est totalement différent de la charge d'une commune de 400 habitants. Il conviendrait également d'envisager la fonction exécutive de manière plus large, en y incluant les adjoints au maire.

La distinction opérée aujourd'hui entre communes de plus ou moins 3 500 habitants ne me semble pas non plus pertinente.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – L'introduction ou non des intercommunalités dans le champ du cumul pose le problème de leur statut, car elles ne constituent pas, au sens strict, des collectivités territoriales.

**M. Bruno Retailleau.** – Deux éléments me choquent dans les propositions des rapporteurs. Tout d’abord, la suggestion de créer un fichier des élus locaux énumérant les fonctions et mandats qu’ils exercent : quel est le but ainsi poursuivi ? Ce fichier ne risque-t-il pas de contribuer encore plus à désigner ces élus à la vindicte publique ?

Pour ma part, je suis très favorable au cumul d’un mandat exécutif local et d’un mandat parlementaire. J’estime que le seul juge en la matière est l’électeur. Ce cumul donne à l’exécutif local sa pleine efficacité, car nous savons tous que les grandes décisions d’aménagement du territoire se prennent à Paris, et que l’exercice d’un mandat national est seul à même de conférer à l’élu local le poids nécessaire pour se faire entendre.

J’en viens aux propositions des rapporteurs : j’ai expliqué mon hostilité à la proposition n° 2 de rendre incompatible le mandat de parlementaire avec tout mandat exécutif local. Je suis également hostile à la proposition n° 5 d’inclure les mandats exercés au sein des organismes de coopération entre collectivités territoriales dans les limitations applicables au cumul des mandats locaux entre eux, car un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n’est pas une collectivité territoriale. En conclusion, j’estime que l’exercice d’une fonction exécutive doit être compatible avec la détention d’un mandat national.

**M. François Grosdidier.** – L’approche des rapporteurs, même si je ne partage pas la totalité de leurs propositions, me semble infiniment préférable à celle du Gouvernement, car elle est beaucoup plus globale et complète.

Certes, les EPCI ne sont pas des collectivités territoriales, mais ceux disposant d’une fiscalité propre et dont les membres pourraient, à l’avenir, être directement élus, s’en rapprochent beaucoup.

Le travail réalisé par les rapporteurs est très utile, car il met en lumière le fait que de nombreux syndicats mixtes proposent des présidences beaucoup plus lucratives que l’exercice d’un mandat national.

Je souhaite attirer l’attention sur la spécificité de nombreuses intercommunalités, dont le mode de fonctionnement transcende les clivages politiques des mairies qui y sont représentées : il faut donc veiller à ne pas opposer communes et intercommunalités, lesquelles travaillent souvent en bonne harmonie en dépit d’appartenances politiques différentes.

J’estime, à la différence des rapporteurs, que l’efficacité parlementaire réclame la participation à un exécutif local. Ce cumul est désapprouvé par les Français, car deux tiers d’entre eux ignorent que le cumul des indemnités est limité.

Il faudrait également évoquer le problème du cumul d’un mandat local avec l’exercice d’une profession. Ce cumul est très encadré pour les parlementaires, mais aucunement pour les élus locaux. Là aussi, une majorité de Français souhaite que soit instaurée l’impossibilité de cumuler l’exercice d’un mandat local et d’une profession.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Vous soulevez là un problème de fond, car l’élu exerce une fonction, non un métier.

**M. Éric Doligé.** – Le cumul qui pose problème n’est pas celui entre le mandat parlementaire et le mandat local, mais entre mandats et fonctions locales. En effet, cette dernière situation, qui conduit au cumul d’indemnités, est très mal ressentie et jugée. Le cumul de fonctions, électives ou pas, devrait donc être aligné sur le statut des parlementaires. Ce dernier, en tant que tel, ne pose pas de problème.

De plus, vous savez que l'exercice de certaines professions n'est que de façade, particulièrement dans la fonction publique. Les anomalies dénoncées par nos concitoyens ne sont donc pas le fait des parlementaires, mais c'est eux, cependant, qui sont montrés du doigt.

On peut légitimement s'attendre à ce que le futur débat sur le cumul des mandats soit l'occasion de la mise en lumière de situations condamnables de cumuls de fonctions et de mandats locaux inconnus de nos concitoyens.

**M. Yves Krattinger.** – Aujourd'hui, il n'y a plus une action politique décidée en France par l'Etat qui ne fasse appel aux collectivités territoriales. Ce constat est plus vrai hier qu'avant-hier, plus aujourd'hui qu'hier, et plus demain qu'aujourd'hui. Dans quelques années, une dizaine tout au plus, la somme des budgets des collectivités territoriales dépassera le budget de l'Etat.

Est-ce que nos concitoyens souhaitent que la décision nationale soit indépendante de toute préoccupation locale ? Est-ce qu'ils mesurent les conséquences d'une telle décision ? Je ne sais pas. Il n'y a pas eu de grands débats sur les conséquences que peut avoir la fin du cumul des mandats. Nous sommes sénateurs, et je doute que demain les élus regardent le Sénat et les sénateurs de la même façon si l'ensemble de ces mesures était appliqué. Ce que je constate, c'est que si les citoyens avaient décidé qu'ils ne souhaitaient pas de cumuls, il n'y en aurait pas. Mais cela n'a jamais été fait. Au contraire, souvent dans leurs votes personnels, l'on peut percevoir une préoccupation inverse.

Deuxièmement, on ne peut pas considérer, en ce qui concerne les relations entre communes et intercommunalités, ou même entre un département et le syndicat mixte auquel il appartient, que les options proposées sont sans conséquence. Voici l'un des problèmes qui risque de se poser. On parle de mutualisation entre les services de la ville-centre et l'intercommunalité. Mais si ces services ont deux patrons, le fonctionnement peut s'avérer plus difficile. Selon l'heure de la journée, le directeur, ou le chef de service, devra changer de casquette, voire la couleur de la casquette. Nous devons être prudents sur ces questions. Ce n'est pas neutre qu'une ville-centre, qui a construit les équipements historiques – lesquels profitent à tous – et les finance, puisse avoir un rôle plus important à jouer dans l'intercommunalité que celui de simple témoin. Un autre exemple : le département de Haute-Saône finance 70% du budget du SDIS. Or, le président du conseil général ne pourrait plus être président du SDIS et avoir ainsi son mot à dire. Il est facile d'aller promettre de nouveaux équipements aux pompiers et d'envoyer ensuite la facture aux voisins... Ce sont des questions concrètes qui vont se poser. Il en est de même pour les SEM.

Troisièmement, je suis en faveur d'un plafonnement étroit des indemnités, et même en-dessous du plafond actuel. C'est en fait ce point qui est attendu par l'opinion.

De manière plus générale, la réforme du cumul des mandats propose un changement majeur et irréversible du système actuel. Aussi, à titre personnel, je souhaite que ce soit le peuple qui en décide. Si le peuple souhaite mettre fin à la possibilité de cumuler, qu'il l'exprime, mais il devra ensuite assumer l'ensemble des conséquences. Pour moi, la situation actuelle revient à prendre les parlementaires en otage.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Je propose que les rapporteurs répondent à une première série de questions.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Pour répondre à M. Retailleau, le fichier existe bien. En préfecture, tout est enregistré, lors des délibérations. Le problème, c'est que ces informations ne remontent pas au niveau national.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Il ne s'agit en aucun cas de « fliquer » les élus, mais nous estimons qu'une consolidation au niveau national des informations disponibles dans les préfectures est nécessaire.

**M. Grosdidier.** – Vous avez posé la question du cumul d'un mandat avec une profession. *In fine*, c'est la question du statut de l' élu qui est sous-jacente. Nous n'avons pas eu la prétention d'aborder ce point dans le rapport.

**M. Charles Guené.** – Ce qui m'ennuie, c'est qu'il n'y a pas de véritable philosophie qui anime cette réforme du cumul des mandats et qui puisse guider les propositions. On se demande si la réforme est conçue pour embêter le voisin, satisfaire les Saint-Just de tous bords ou revenir sur un système imparfait. La véritable question est de savoir si la politique doit s'orienter vers une professionnalisation, ou si l'on estime toujours être dans une représentation citoyenne temporaire idéale. Pour ma part, il me semble important de mettre fin à des conflits d'intérêts ou des tutelles. J'entends par tutelle le fait, pour certains de nos collègues qui sont également maires d'une grande collectivité, d'utiliser leur mandat sénatorial ou de député pour déposer des amendements en faveur de leur collectivité.

En ce qui concerne la limitation financière, il ne faut pas dire que les parlementaires sont trop payés. Il doit être mis fin à cette démagogie. L'indemnité parlementaire correspond à ce que gagne un médecin de campagne ou un chef d'entreprise.

Sur le cumul entre une fonction ministérielle ou parlementaire et un mandat local, j'estime que ce n'est pas de même nature. Pour moi, le ministre devrait se mettre « hors mission ». Je faisais partie des gens qui estimaient que la fonction sénatoriale présente une particularité et que, dès lors, il serait encore possible de cumuler un mandat sénatorial avec un mandat de maire, jusqu'à un certain niveau de population.

Enfin, dans l'actuel projet de loi relatif à l'élection des conseillers intercommunaux, on va obliger les maires des petites communes à être conseillers communautaires, car la désignation se fait dans ce cas dans l'ordre du tableau. Et en même temps, il on propose d'interdire le cumul entre mandat communal et mandat intercommunal. Il y a là un problème.

**M. Michel Delebarre.** – Ce débat ne suscite pas mon enthousiasme. La chasse à l'homme ne me paraît jamais être une bonne solution en politique. Je rappellerai les paroles d'Edgar Faure, qui détenait des mandats dans plusieurs départements, lorsqu'on l'interrogeait sur le cumul des mandats : « je suis la preuve vivante que c'est supportable ».

Je rejoins beaucoup les observations d'Yves Krattinger. On se dirige vers un débat où tout va être mis sur la table. Il y a actuellement des conseillers d'Etat ou des membres de la Cour des comptes qui sont maires et qui continuent, en même temps, de recevoir l'intégralité de leur traitement. Or, c'est eux qui vont juger la loi que l'on va proposer. Pourquoi a-t-on le droit d'être à la fois grand avocat, ou grand chirurgien, et élu ?

En outre, dans ce que j'ai entendu, à aller trop loin, on arrive à de l'incohérence. Il me semble inenvisageable d'interdire à un maire d'être président de son agence d'urbanisme : il ne pourra piloter aucun des outils qu'il aura mis en place.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Nous ne préconisons pas une interdiction de cumul dans ce cas, nous avons simplement listé les fonctions que peut avoir un élu local en plus de son mandat.

**M. Michel Delebarre.** – Faire des listes n'est jamais neutre. Il y aura toujours quelqu'un, à partir de celles-ci, pour vouloir également interdire le cumul avec ces fonctions. Or, je ne vois pas pourquoi le maire n'aurait pas le droit de présider ses outils.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Je pense que nous sommes tous d'accord pour une limitation des indemnités. De même, la limitation du cumul des mandats nécessite de débattre du statut de l'élu. On oublie souvent ce point lorsque l'on nous compare avec les pays voisins. S'il n'y a pas de cumul en Allemagne, c'est que chacun des postes est rémunéré ou indemnisé à un niveau satisfaisant.

**M. Rémy Pointereau.** – Même si je salue le travail de mes collègues, je ne partage pas un grand nombre des propositions faites. On tombe dans la démagogie la plus complète. En réalité, ce qu'attendent les électeurs, ce n'est pas une limitation du cumul des mandats, mais des indemnités. Ils s'imaginent que lorsque l'on a plusieurs mandats, il n'y a pas d'écêtement. Des chiffres fantaisistes, comme 20 000 à 30 000 euros par mois, sont souvent cités. Bruno Retailleau parlait de la confiance des électeurs. Je suis d'accord avec lui. C'est eux qui jugent. Si l'on cumule et que l'on fait du bon travail, ils renouvellent le mandat. Je connais des députés ou des sénateurs qui n'ont qu'un mandat et qui, pourtant, travaillent moins au Parlement que d'autres parlementaires qui cumulent. C'est une question d'engagement personnel. Ce n'est pas parce qu'un parlementaire n'a qu'un mandat qu'il travaillera plus qu'un autre. Dans la mesure où les électeurs vous renouvellent leur confiance, je ne vois pas pourquoi on limiterait le cumul des mandats.

Je rejoins l'opinion des rapporteurs sur la nécessité d'une limitation financière au cumul des mandats et des fonctions. Je connais des élus locaux qui sont président d'une agglomération, adjoint au maire d'une grande ville, président d'un gros syndicat de transport ou d'un syndicat des eaux et qui ont des indemnités bien plus importantes que ce que l'on reçoit en tant que parlementaire.

Je suis un cumulard : maire d'une commune de 360 habitants, président de ma communauté de communes de 8 500 habitants, conseiller général et responsable du groupe d'opposition, président de l'association des maires. Je n'en fais pas moins mon travail correctement ; je délègue également. Les gens ne se plaignent pas. Si on arrive à bien travailler, c'est parce que les choses s'emboîtent. Toutefois, je suis d'accord pour la mise en place d'un seuil, à 3 500 habitants par exemple. De manière générale, la capacité des uns et des autres doit être prise en compte.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – La délégation est un outil indispensable. Pour revenir sur ce que disait Yves Krattinger, il ne me semble pas évident que seul le président du conseil général puisse être président du SDIS. Un vice-président peut aussi occuper ce poste.

**M. Antoine Lefèvre.** – Je souhaite revenir sur le titre du rapport « Valoriser les mandats ». J'ai plutôt le sentiment qu'avec les mesures proposées, nous allons vers une dévalorisation des mandats. Il règne en effet envers les élus un climat de suspicion générale auquel s'ajoutent les difficultés financières des collectivités territoriales. Dans mon département, il y a toute une génération de maires et d'élus locaux septuagénaires, encore très actifs, qui ne souhaitent plus continuer. Or, je ne vois pas arriver une nouvelle génération. L'interdiction du cumul des mandats, à mon avis, ne profitera qu'aux apparatus des partis de tous bords, qui voient ainsi le meilleur moyen d'obtenir un mandat.

Je souhaite revenir sur la proposition visant à interdire de cumuler un mandat dans la commune et dans l'intercommunalité. La situation est plus complexe. Certes, comme l'a souligné notre collègue Georges Labazée, les intercommunalités ont de plus

en plus de pouvoirs. Dès lors, il semble normal de prendre en compte cet élément dans la question du cumul des mandats. Mais, *a contrario*, les grandes communes ont transféré beaucoup de compétences aux intercommunalités. Que reste-t-il au maire à gérer s'il a transféré à l'intercommunalité la culture, le sport, les transports et l'urbanisme ? Pour lui, certaines missions seront devenues des coquilles vides. À titre d'exemple, quelles sont les compétences exercées en propre par la ville de Lyon elle-même ? Un cumul n'est pas inenvisageable. Cela peut paraître provocateur, mais il me semble important de prendre en compte cet aspect de l'intercommunalité. Pour ma part, je suis favorable à la notion de seuil. L'excellent rapport qui incitait à faire confiance à l'intelligence des territoires ne doit pas être oublié : laissons l'intelligence des territoires nous guider. Une différenciation en fonction de la population est possible.

Enfin, pour revenir au problème du statut de l'élu, nous savons désormais qu'en raison de la situation financière du pays, cette réforme ne sera pas mise en œuvre. C'est ce que nous a récemment indiqué Mme Lebranchu.

J'ai mis ma carrière professionnelle de côté. On me montre du doigt, en tant que sénateur cumularde, mais de nombreux vice-présidents sont présidents d'organismes et ne sont pourtant pas inquiétés. Si l'on souhaite faire un grand déballage, allons-y, mais attention aux conséquences sur l'opinion publique.

**M. Yannick Botrel.** – Deux propositions des rapporteurs ont fait consensus. Tout d'abord, le plafonnement des indemnités semble admis par tous. Chacun a en tête des exemples d'élu à la fois maire, président d'un EPCI, président d'un grand syndicat mixte, sans que cela ne suscite la moindre critique, alors que la situation des parlementaires, pourtant beaucoup plus encadrée, fait l'objet d'examens et de questionnements incessants. Il est clair qu'il faut plafonner le montant cumulé des indemnités afférentes à ces mandats. Par ailleurs, l'interdiction du cumul des fonctions ministérielles avec un mandat exécutif local est aussi, bien évidemment, nécessaire.

Je veux intervenir sur deux autres points. Le projet de loi, en cours d'examen, relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires prévoit que la tête de liste, dans les petites communes, représentera la commune dans l'intercommunalité. Si la commune n'a qu'un représentant dans l'intercommunalité, comment pourrait-il ne pas y avoir cumul du mandat de maire et de celui de délégué communautaire ? Par ailleurs, je voudrais avoir des explications sur la portée de la proposition de limiter le nombre de fonctions détenues par un élu.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Quand on est parlementaire, président d'une intercommunalité, d'un département, maire, on a la possibilité de présider à ce titre un organisme tel qu'un hôpital, une agence d'urbanisme, un organisme national. Nous proposons que ces responsables ne puissent présider qu'une seule structure et délèguent un adjoint ou un vice-président dans les autres postes à pourvoir.

Je reviens, par ailleurs, sur la remarque de Charles Guéné : la ligne directrice de notre démarche est effectivement difficile à déterminer, dans la mesure où le choix de professionnaliser l'exercice des mandats locaux qui, sans que je le partage pour autant, simplifierait les choses, n'a pas été fait. Je note au passage que ceci n'empêche naturellement pas qu'il faille trouver des solutions pour les élus en matière de protection sociale et de retraite ! En tout état de cause, nous voulons mettre en relief le fait que certaines situations locales ne sont pas acceptables. Certains cumuls de mandats et de fonctions, ainsi que des indemnités qui les accompagnent, doivent être remis en question, d'autant que, souvent, ces situations sont génératrices de conflits d'intérêts. Cela n'est acceptable ni du point de vue du fonctionnement de la démocratie ni de celui de l'équité. Faut-il fixer les limites nécessaires en fonction de seuils démographiques ? Nous avons mentionné cette possibilité dans notre premier rapport, sans prendre position. À mon

avis, ce choix aboutirait à créer inopportunément des catégories d'élus locaux. Toutefois, la question reste ouverte.

Par ailleurs, une proposition intéressante nous a été faite, qui pourra contribuer à animer le débat. Un maire peut simultanément être président de son intercommunalité. Cela peut assez légitimement compter pour un seul mandat au regard de la réglementation des cumuls. On peut alors imaginer de maintenir cette possibilité. Pour autant, si le maire devient parlementaire, il devrait renoncer soit à son mandat de maire soit à celui de président d'intercommunalité.

Je voudrais également insister sur le fait que notre proposition sur le répertoire national des élus a pour seul objectif de faciliter la gestion de la limitation du cumul des indemnités : il ne s'agit naturellement pas de ficher les élus.

**M. Rachel Mazuir.** – La limitation du cumul des fonctions favorisera l'accession d'adjoints et de vice-présidents à des fonctions de responsabilités dont les pratiques actuelles de certains maires ou présidents de collectivité les écartent. Les rapporteurs ont réalisé un excellent travail à cet égard.

S'agissant du niveau des indemnités, j'ai fait faire des vérifications : nous sommes, en la matière, au septième rang en Europe ; la situation française n'a donc rien de scandaleux. En tant que président de conseil général, j'ai aussi comparé le niveau de mon indemnité avec le revenu moyen d'un président de PME de mon département. Le conseil général est en effet une sorte de petite PME. Or, le revenu moyen d'un patron de PME est trois fois supérieur à celui du président du conseil général ! Nous n'avons manifestement pas à rougir du niveau des indemnités, il n'y pas à plaider coupable.

En ce qui concerne le cumul des mandats, un déballage va avoir lieu – il a déjà commencé dans mon département. Sachons cependant que le populisme ne donne jamais de bons fruits.

J'indique, enfin, que je suis favorable à l'écèlement des indemnités, que je pratique d'ailleurs d'ores et déjà au conseil général de l'Ain.

**M. Jean-Luc Fichet.** – Je suis aussi favorable à la proposition d'écèlement les indemnités, mais il faut s'emparer parallèlement de la question du cumul des mandats. Le cumul est un problème de disponibilité. Quand on est président de plusieurs structures, on n'est pas disponible, chacun en est bien conscient ; c'est pourquoi nos électeurs hésitent à nous interroger, convaincus que nous n'avons pas de temps à leur accorder. Ce n'est pas normal. D'un autre côté, est-ce que, demain, les parlementaires ne préféreront pas être membres d'un conseil général ou d'un conseil régional plutôt que du conseil municipal d'une commune de 10 000 ou 15 000 habitants ? Aujourd'hui, la présidence d'un SDIS ne prend pas plus de temps à un conseiller général que l'exercice d'une responsabilité dans une commune de 10 000 ou 15 000 habitants et l'indemnité n'est pas négligeable. Or, cette situation n'est pas prise en compte par la réglementation, alors que le maire d'une commune de moins de 10 000 habitants doit faire face à des critiques récurrentes sur le thème du cumul... Il n'est pas compréhensible de permettre le cumul avec un mandat de conseiller général mais pas avec celui de président d'un exécutif local.

La question de la retraite aussi pose problème : faut-il permettre à certains de percevoir plusieurs retraites d'élus, de cumuler avec une retraite de fonctionnaire ? Si l'on commence à regarder le niveau des revenus, il faut aller au bout des choses et questionner le cumul d'un mandat avec l'exercice d'une profession. À ce sujet, n'oublions pas l'intérêt de donner la possibilité à des personnes n'exerçant pas une profession libérale d'exercer un mandat...

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Il faudrait mener une réflexion sur la fonction locale de l'élu national. Actuellement, un parlementaire peut être président ou membre d'un organisme HLM, président ou membre d'un syndicat d'eau, etc. parce qu'il détient un mandat local. Pratiquement aucun texte ne crée une fonction locale à l'intention de l'élu national. Si on supprime pour les parlementaires la possibilité de détenir un mandat exécutif local, la conséquence en sera la disparition de toute justification d'un mode de scrutin fondé sur l'ancrage local du député. Il sera alors logique d'instaurer la proportionnelle. Pour les sénateurs, qui représentent les collectivités, la fin du Sénat se profile derrière l'interdiction du mandat local, puisque plus rien ne distinguerait alors les sénateurs des députés. Il faut réfléchir à cela. En Allemagne, par exemple, les membres du Bundesrat ont un mandat local.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Le Bundesrat n'est pas une assemblée parlementaire à part entière, il faut se méfier des comparaisons internationales susceptibles de faire penser que le Sénat pourrait évoluer vers un statut de chambre socio-professionnelle.

Dans notre réflexion, il faut aussi tenir compte des avantages en nature : combien de gens me font part de leur surprise que, en tant que sénatrice, je n'aie pas de voiture de fonction ! Je n'en dispose pas, de fait, parce que je suis maire d'une petite commune. Or, de nombreux parlementaires présidant de grands exécutifs ont une voiture avec chauffeur fournie par leur collectivité. Ces prismes créent entre les parlementaires des différences de situation que nos concitoyens ont du mal à interpréter.

En ce qui concerne la conclusion de nos débats, François-Noël Buffet me propose de faire un « complément d'enquête ». Je suis d'accord pour que nos rapporteurs reprennent leur plume et distinguent, dans leurs propositions, ce qui recueille le consensus des membres de la délégation et ce qui peut être présenté comme leur position personnelle.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Nous pouvons supprimer la proposition relative au cumul du mandat parlementaire avec un mandat local, puisqu'elle va faire l'objet d'un projet de loi et sera examinée dans peu de temps par la commission des Lois. Pour le reste, il y a un large consensus au sein de notre délégation, en particulier sur le cumul des indemnités. Nous sommes aussi largement d'accord sur la nécessité de poser le problème du cumul des mandats et celui des fonctions.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Personne ne s'est opposé non plus à la limitation du cumul des mandats locaux.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Nous allons reprendre notre texte et identifier ce qui n'a pas posé problème dans le débat d'aujourd'hui. Nous nous reportons aussi à notre précédent rapport, qui est complémentaire à celui d'aujourd'hui.

**M. Antoine Lefèvre.** – Concernant la spécificité sénatoriale, il faut regarder les exemples étrangers avec précaution : nous ne sommes pas un Etat fédéral, et le Sénat est une construction assez spécifique ; si nous repartons sur l'idée d'une possibilité de cumul pour les sénateurs, nous risquons de rendre un mauvais service au Sénat.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Je ne suis pas du tout d'accord avec l'idée d'Yves Krattinger de régler la question du cumul par référendum. Il faut faire confiance à l'intelligence parlementaire !

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Il nous reste à organiser l'achèvement de l'examen du rapport. Les rapporteurs vont distinguer les propositions qui font consensus de celles qui sont restées en discussion. Nous voterons mardi 12 mars, sans nouveau débat, sur le rapport et sur chacune des propositions.



Suite de l'examen du rapport par la délégation, le 12 mars 2013

**La délégation procède à l'examen du rapport « Valoriser les mandats locaux par le non-cumul » de MM. François-Noël Buffet et Georges Labazée, co-rapporteurs**

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Mes chers collègues, notre réunion d'aujourd'hui fait suite à celle du 26 février, au cours de laquelle MM. Buffet et Labazée nous ont présenté leur rapport sur « la valorisation des mandats locaux par le non-cumul ». À l'issue de cette réunion, il a été décidé qu'un vote interviendrait aujourd'hui sur chacune des neuf propositions des rapporteurs, le débat général étant clos.

Il a été également décidé que le rapport mentionnerait, outre les propositions adoptées par la Délégation, les recommandations que les rapporteurs souhaiteraient présenter à titre personnel.

De surcroît, afin de compléter l'information de la délégation sur la problématique du cumul des mandats locaux, il semble souhaitable de pouvoir entendre le point de vue de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin.

Je vous suggère donc une audition de M. Jospin, accompagné de Mme Bachelot-Narquin, qui étaient les deux membres politiques de cette commission et avaient chacun exercé d'importants mandats électifs.

Enfin, si notre réunion d'aujourd'hui nous conduit à adopter un nombre significatif de propositions, et si les rapporteurs le souhaitent, nous pourrions envisager de proposer un débat en séance publique sur le cumul des mandats locaux.

**M. Jacques Mézard.** – Nous connaissons tous les orientations qui découlent du rapport Jospin ; le Gouvernement ne cesse de nous entretenir du futur projet de loi sur le cumul des mandats qu'il compte déposer prochainement devant le Parlement. J'observe d'ailleurs que son adoption en conseil des ministres est différée de semaine en semaine.

Lorsque cette discussion viendra au Sénat, nous aurons largement l'occasion de débattre des mandats locaux, et de déposer des amendements au texte. Il ne me semble donc pas judicieux que la délégation propose un débat spécifique en séance publique.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Notre vocation n'est pas de nous substituer aux commissions permanentes ; il nous appartient, en revanche, de verser dans le débat législatif un certain nombre de travaux exploratoires menés au sein de la délégation.

**M. Edmond Hervé.** – Le 26 février dernier, nous n'avons pas voté sur les propositions formulées par les rapporteurs. Nous ne sommes donc pas liés par celles-ci. La richesse de notre délégation est de laisser aux rapporteurs une totale liberté dans l'expression de leurs propositions, sans pour autant que ces dernières engagent chacun des membres de notre délégation.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Le rapport ne doit contenir que les propositions qui recueillent un consensus de la délégation, les autres étant mentionnés pour information.

**M. François Grosdidier.** – Il serait regrettable que ne soient pas mentionnées les propositions minoritaires, qui apportent néanmoins d'importantes informations. Par ailleurs, je crains que la mise en œuvre d'un vote bloqué sur l'ensemble des propositions ne conduise à un rejet global.

**M. Georges Labazée.** – La délégation nous a demandé de travailler sur le cumul des fonctions et mandats locaux sur le plan horizontal.

Nous avons élaboré initialement neuf propositions, aujourd'hui nous avons décidé de retirer deux d'entre elles car elles touchent des matières qui seront traitées dans le futur projet de loi sur le cumul entre un mandat parlementaire et un mandat local. De ce fait, nous ne vous soumettrons que les sept autres propositions.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – La proposition formulée par M. Hervé présente l'avantage de permettre aux rapporteurs de présenter leurs propositions, mais je crains qu'une prise de position formelle de notre délégation sur chacune d'entre elles nous mette en porte-à-faux non seulement vis-à-vis de la commission des Lois, mais également de nos groupes politiques respectifs.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Le débat sur le fond ayant déjà eu lieu, je vous propose d'entendre les rapporteurs exposer leurs propositions.

**M. François-Noël Buffet.** – Dans la mesure où la question du cumul entre un mandat parlementaire et un mandat local est exclue de nos propositions pour les raisons exposées par notre collègue Labazée, une des questions les plus délicates à trancher porte sur l'opportunité ou non de permettre à un maire de cumuler ses fonctions avec celles de la présidence d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

**M. Georges Labazée.** – Je vous présente donc nos sept propositions :

- la première vise à interdire le cumul de fonctions ministérielles avec tout mandat exécutif local, mais en maintenant la possibilité de cumul avec un mandat local simple. Cette proposition est plus modérée que celles figurant dans le rapport Jospin, qui recommandait l'interdiction de cumuler des fonctions ministérielles avec tout mandat local ;

- les propositions n° 2 et 3 ont été retirées pour les raisons que j'ai expliquées ;

- la proposition n° 4 suggère de mettre fin à l'inégalité actuelle entre parlementaires titulaires d'un mandat municipal, selon que ce mandat s'exerce ou non dans une commune de 3 500 habitants et plus ;

- la proposition n° 5 vise à inclure les mandats exercés au sein des organismes de coopération entre collectivités territoriales dans les limitations applicables au cumul des mandats locaux entre eux ;

- la proposition n° 6 tend à créer une impossibilité, pour les élus, de siéger dans deux exécutifs locaux à la fois, en prévoyant une exception permettant le cumul d'un mandat exécutif municipal avec un mandat exécutif au sein d'un EPCI à fiscalité propre ;

- la proposition n° 7 limite le nombre de fonctions exercées par un élu à une seule fonction de direction par mandat, ainsi qu'à une ou plusieurs autres fonctions fixées par la loi. Elle encadre les possibilités de cumuls de fonctions selon les catégories d'élus, la taille de la collectivité, et selon que ces fonctions donnent lieu ou non à rémunération ;

- la proposition n° 8 demande au Gouvernement de perfectionner l'actuel répertoire national des élus, en y incluant les données relatives aux mandats exercés au sein des EPCI, ainsi qu'aux autres fonctions exercées par les élus locaux ;

- enfin, la proposition n° 9 limite le total des indemnités perçues par un élu, tous mandats et fonctions confondus, à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Nous n'allons pas à nouveau discuter les propositions. Les rapporteurs ont écouté et entendu beaucoup des remarques faites lors du débat de la semaine dernière. Ils vous ont présenté aujourd'hui des propositions modifiées. Nous allons voter sur celles-ci. Je vous propose de voter globalement dans la mesure où certains d'entre vous ont développé un argumentaire contre un vote individuel.

Je comprends les propos des uns et des autres. Il s'agit d'un sujet extrêmement sensible. À titre de comparaison, le dernier rapport que nous avons examiné en délégation, sur les outils d'aménagement économique, est beaucoup plus consensuel. J'ai d'ailleurs reçu neuf délégations de vote, alors que généralement celles-ci sont rares.

Nous allons essayer de faire en sorte que nos deux collègues puissent publier leur rapport. C'est d'ailleurs sous leur nom qu'il est publié. Je rejoins ce que disait M. Hervé : il ne s'agit pas d'un engagement de l'ensemble des membres de la délégation.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Je souhaiterais faire une remarque de forme sur la proposition n° 7. Nous ne dirigeons, au sens administratif du terme, pas un office d'HLM ou une SEM, il y a des directeurs pour cela. Les élus président.

**M. Charles Guené.** – Votre proposition concerne-t-elle le président ou l'exécutif de la collectivité territoriale ?

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Le maire d'une commune, qui est également le président de l'office HLM et du SDIS devra choisir une seule présidence.

**M. Charles Guené.** – Si vous parlez de l'exécutif, cela concerne également les vice-présidents.

**M. François Grosdidier.** – Cela signifie qu'un adjoint ne peut plus être membre d'un office HLM.

**M. Charles Guené.** – Dès lors, il ne faut pas parler de l'exécutif dans cette proposition n° 7, mais bien de président.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Nous avons à l'esprit d'éviter des cumuls de fonctions liées au mandat, car chacune d'entre elles prend beaucoup de temps, ou bien cela implique la nécessité de tout déléguer.

**M. François Grosdidier.** – Je souhaite revenir sur la volonté d'interdire le cumul entre exécutifs. Est-ce que l'on va rendre plus difficile, voire quasiment impossible le cumul entre le poste de maire et celui non seulement de président de l'EPCI, mais également celui de vice-président. Par ailleurs, cela inclue-t-il l'adjoint au maire et le président de l'EPCI ? Il y aurait alors une séparation intégrale des exécutifs des EPCI et des communes.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – En ce qui concerne le bloc communal, nous avons pris en compte une proposition de la présidente. En revanche, l'objectif est d'interdire le cumul entre un mandat exécutif dans un conseil général ou un conseil régional et un mandat exécutif au sein du bloc communal afin d'éviter tout conflit d'intérêt entre les deux collectivités. J'ai un exemple dans le Rhône, où un élu

local est maire de sa commune, vice-président de la communauté urbaine de Lyon avec une délégation importante et également conseiller général, vice-président de cette collectivité où il dispose quasiment de la même délégation. Or, lorsque le département et la communauté urbaine discutent de sujets entrant dans le champ de sa délégation, il y a conflit d'intérêts.

**Mme Patricia Schillinger.** – Mais alors, dans cette conception, s'il est simple conseiller général ou régional, il pourra être président d'un EPCI.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Bien sûr.

**Mme Patricia Schillinger.** – Ce n'est pas logique, car il vote le budget dans les deux collectivités.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Oui, mais il n'est pas dans un exécutif dans les deux assemblées. Or, actuellement la loi le permet.

**Mme Patricia Schillinger.** – On ne peut pas créer une différence entre un simple conseiller général ou régional et un vice-président. Cela crée des inégalités.

**M. Yves Krattinger.** – Je voterai contre le rapport parce que je pense que les mesures proposées n'ont pas d'impact réel. Même si j'approuve certaines propositions, je ne me vois pas voter un ensemble de propositions en aveugle, sans connaître les conséquences sur un territoire donné, sans mesurer ce que l'on propose. Je respecte mes collègues dans leurs propositions mais, très honnêtement et sincèrement, pour un certain nombre d'entre elles, ces propositions ne sont pas les miennes, je tiens à le dire.

**M. Rémy Pointereau.** – Je voterai également contre ce rapport, car l'on ne voit pas où l'on va. Cela serait beaucoup plus clair si l'on avait un tableau présentant pour chaque proposition les conséquences en termes d'incompatibilité entre les mandats des uns et des autres. Pour moi, des flous persistent. De plus, comme je l'ai dit la semaine dernière, je ne partage pas certains points.

**M. Edmond Hervé.** – Je rends hommage au travail approfondi et utile de nos collègues François-Noël Buffet et Georges Labazée, ainsi qu'à l'attention qui leur est apportée par la délégation. Tout en soutenant bon nombre de propositions, pour des raisons de principe, je ne participerai pas au vote. Je suis persuadé que cette proposition peut faire consensus. Si on vote contre le rapport, je comprends, mais il y a des choses dans le rapport que l'on accepte. Pour des raisons de principe, je ne participerai donc pas au vote.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Pouvez-vous nous exposer ces principes ?

**M. Edmond Hervé.** – Sauf erreur de ma part, il n'y a jamais eu de vote dans les travaux de la délégation. Il y a eu des approbations par consensus, mais je ne suis pas sûr qu'il y ait eu des votes. Des rapports ont été faits par des membres de la minorité, ils étaient en contradiction avec les votes que nos collègues ont pu faire par la suite dans l'hémicycle. Pour ma part, dans mon rapport sur le bilan de la décentralisation, j'ai parlé de la composition du conseil général et proposé qu'il soit le Sénat des communautés. Personne n'a demandé à ce que cette proposition soit rejetée, bien que certains collègues y soient fondamentalement opposés, et le rapport a été adopté.

**M. Antoine Lefèvre.** – Il y a bien eu vote sur les propositions de mon rapport sur la formation des élus.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – On a voté des rapports. Peut-être s'agissait-il de vote à main levée.

**M. Edmond Hervé.** – Pour moi, un rapport est là pour enrichir un débat. Lorsque l'on vote un rapport, cela ne signifie pas que l'on vote les propositions. J'ai voté des rapports car il s'agissait d'une contribution à un débat, sans pour autant être d'accord avec ces rapports.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Je comprends ce que vous voulez dire. Il y a eu deux rapporteurs qui ont travaillé, leur rapport doit être publié. Je pense que personne n'est opposé à cela.

**M. Yves Krattinger.** – Les collègues ont bien entendu le droit de publier ce rapport. Toutefois, ce que je voulais dire, c'est que je ne pense pas qu'il y ait un sénateur qui soit aujourd'hui d'accord pour l'envoyer à ses élus en disant : voici des propositions auxquelles j'adhère. Il s'agit d'un sujet extrêmement sensible. Je ne suis pas prêt à dire qu'il s'agit de ma position. C'est celle des rapporteurs.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Nous n'allons donc pas voter sur les propositions. L'idée que nous avons, avec les rapporteurs, c'était de présenter d'une part les propositions qui font consensus au sein de notre délégation et, d'autre part, les autres propositions n'ayant pas reçu une approbation. Peut-être avons-nous été optimistes ? Visiblement, personne ne s'entend sur quoi que ce soit. Je vous propose d'autoriser la publication de ce rapport, sans toutefois indiquer qu'il s'agisse d'un rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales. M'étant engagée à assister à une réunion organisée par le Premier ministre, je vais maintenant demander à M. Jean-Claude Peyronnet de me remplacer à la présidence de cette réunion.

**M. Rémy Pointereau.** – Lorsque vous faites un rapport, la liste de tous les membres de la délégation figure en bas. Il est impératif de mentionner que ce rapport n'est pas réalisé au nom de la délégation, mais qu'il s'agit des positions des rapporteurs.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – En intégrant ce principe, le rapport pourra être publié.

**M. Rachel Mazuir.** – Je voulais dire que je voterai ce rapport, car il est excellent. Je peux vous dire que dans l'Ain, les élus connaissent ces propositions, et je n'ai pas le sentiment que cela les inquiète. Au contraire, de simples adjoints et conseillers municipaux se disent « je vais pouvoir servir à quelque chose ». Je crois que la proposition n° 9 résume tout. Quel est aujourd'hui le problème ? On critique partout les parlementaires, considérés comme des affreux cumulards de mandats et d'indemnités. Or, avec l'écêtement des indemnités, qui est une réalité méconnue, les parlementaires touchent souvent bien moins que ceux qui cumulent fonctions et mandats locaux. Dans mon département, les propositions en discussion font plus d'heureux que de mécontents. Si je suis à nouveau candidat à l'élection sénatoriale, je ne pense pas que ce rapport me portera préjudice. Je voterai donc ce rapport, même si certaines propositions ne reflètent pas exactement ce que je pense, et je rends hommage aux rapporteurs pour leur excellent travail.

**M. Antoine Lefèvre.** – Je tiens à attirer votre attention sur le fait qu'il s'agira, par définition, d'un rapport sénatorial. Du moins, c'est ainsi qu'il sera présenté par les moyens d'information. Je regrette quand même que l'on n'ait pas fait un vote proposition par proposition. Compte tenu de la composition et de la spécificité de notre délégation, je trouve dommage qu'on ne puisse trouver un consensus sur certaines propositions. Cela aurait eu un impact fort en termes d'image et de communication. Là, ce débat sera présenté comme un nouveau refus en bloc de la part des sénateurs de toute réforme du cumul des mandats. Il y a certaines propositions auxquelles je suis plutôt favorable, notamment la proposition n° 3 visant à intégrer l'intercommunalité dans les règles de cumul, d'autant que cette proposition permet de rappeler au public qu'il existe

déjà des règles limitant le cumul des mandats. Depuis quelques mois, on a l'impression que les sénateurs ont tous les privilèges. En outre, je trouve l'amendement de Mme Gourault intéressant. Je suis, en revanche, opposé à certaines propositions. Si tout va bien dans le département de l'Ain, dans l'Aisne la situation est plus compliquée, et l'on ne partage pas l'euphorie générale concernant les réformes sur le cumul des mandats, le binôme pour les élections générales et la suppression d'un canton sur deux. Comme je l'ai dit, je regrette que l'on n'ait pas pu voir sur quelles propositions la délégation peut se retrouver. Là, on refuse tout en bloc. Certes, ce travail est intéressant pour le débat, mais je reste sur ma faim. Enfin, je réitère ma première remarque : ce rapport devient un rapport sénatorial, et j'aurai du mal à dire que je suis membre de la délégation qui a validé ces propositions.

**M. François Grosdidier.** – Puisque nous en sommes au temps des regrets, je regrette, pour ma part, deux choses. Premièrement que l'on ait un vote bloqué, sur la proposition d'un collègue qui nous apprend finalement qu'il ne participera pas au vote. Dans cette situation, je voterai contre ce rapport. Mais tout le travail d'analyse des rapporteurs mérite d'être publié. En ce qui concerne les propositions, un vote séparé aurait pu permettre de faire apparaître un consensus autour de certaines d'entre elles. Par exemple, l'idée que l'on pourrait faire respecter de façon effective le plafond des indemnités par l'existence d'un fichier regroupant l'ensemble des fonctions et mandats des élus ne me paraît pas être stupide. En effet, les deux tiers des Français pensent aujourd'hui que les élus peuvent cumuler des indemnités sans aucune limite. Il faut rappeler que les parlementaires sont parmi ceux qui cumulent le moins les indemnités et les mandats. Nous devons insister sur la nécessité de limiter le cumul des indemnités pour les élus locaux.

Deuxièmement, le fait que la situation actuelle sur le cumul des mandats exclut l'intercommunalité est stupide. Aujourd'hui, un conseiller municipal d'une commune de 2 000 habitants peut, par ailleurs, être président d'une communauté d'agglomération, voire d'une communauté urbaine, mais également conseiller général et parlementaire. Je pense que le toilettage du régime du cumul des mandats, au moins sur ce point, aurait pu être fait de manière consensuelle.

J'espère que ce rapport sera publié. On pourra très bien, par la suite, dans notre communication territoriale personnelle, dire si l'on approuve ou non les propositions. Chacun expliquera au niveau local la position qu'il a défendue pendant le débat parlementaire. Il serait dommage de ne pas publier ce rapport.

**M. Jean-Luc Fichet.** – Je pense que les parlementaires désertent demain les conseils municipaux et privilégieront les mandats de conseillers généraux et régionaux, qui sont beaucoup plus confortables : une responsabilité moindre, un cumul possible des indemnités. En 2015, beaucoup de parlementaires seront dans cette situation. Il n'y aura plus de parlementaires dans les conseils municipaux.

**M. Charles Guené.** – Je voulais saluer, à mon tour, la démarche des rapporteurs, qui me paraît intéressante. Je regrette cependant son caractère un peu théorique, car elle est axée sur la recherche d'une égalité de principe entre les détenteurs de mandats sans mettre prioritairement en lumière les raisons de limiter le cumul. Celles-ci tiennent essentiellement, quand on y regarde de près, à l'existence de tutelles et à la recherche d'un meilleur encadrement des incidences financières des cumuls. En fonction de ces deux repères, il aurait été possible de fixer un certain nombre de principes directeurs sans nécessairement déboucher sur des propositions aussi précises que celles des rapporteurs.

En tout état de cause, et tout en étant favorable à la publication du rapport, je ne peux adhérer à l'ensemble de ses conclusions, qui sont en outre parfois contradictoires, même si deux d'entre elles me semblent pertinentes.

**Mme Patricia Schillinger.** – Je suis devenue maire après avoir été élue sénatrice et je trouve que les deux fonctions sont parfaitement complémentaires. Si les élus cumulent, c'est parce que cela leur a été demandé. Et ils font ainsi un travail remarquable. Leur interdire l'accès à certains mandats ou à certaines fonctions appauvrira les compétences aujourd'hui disponibles.

Je tiens à citer le cas d'un maire, président d'une communauté d'agglomération, qui se prépare à partir en retraite. Si l'on empêche son successeur de cumuler les deux mandats, j'estime que le service qu'il rendra dans la communauté d'agglomération sera moins efficace qu'aujourd'hui. Il faut que nous soyons capables de nous projeter en avant pour imaginer ce que signifie concrètement la limitation des possibilités de cumul : allongement des circuits de décision, nécessité d'intensifier la « réunionniste » afin de permettre une circulation de l'information assurée aujourd'hui par les élus présents dans les différentes enceintes.

En tout état de cause, pour éclairer notre discussion, il aurait été utile de disposer d'un tableau des incidences des propositions des rapporteurs afin de mieux saisir leur portée concrète.

**M. André Reichardt.** – Si nous votons sur la publication du rapport, nous devons prendre en compte le fait que, dans ce domaine extrêmement sensible, nous courons le risque de voir le rapport considéré comme un rapport de la délégation, et non des seuls rapporteurs, ce qui n'est pas souhaitable compte tenu de l'importance des problèmes de fond.

Chaque proposition mériterait une longue discussion que l'on ne peut mener au cours de cette réunion. C'est le travail parlementaire qui décidera en fin de compte. Par respect du travail des rapporteurs, il me semble souhaitable d'autoriser la publication du rapport, tout en indiquant en préambule que le document n'est pas le résultat du travail de la délégation mais une prise de position des deux rapporteurs, auxquels la délégation, naturellement, rend hommage.

**M. Edmond Hervé.** – C'est exactement ma position. Un rapport est fait pour éclairer, même s'il ne correspond pas à ce que chacun souhaite. La publication d'un rapport est un acte fondamentalement démocratique. La publication de ce rapport est donc une nécessité, que l'on soit d'accord ou non avec son contenu. En ce concerne les propositions, auxquelles le rapport ne se résume pas, je vous ai dit que je ne prendrai pas part à leur vote, quoiqu'ayant des affinités avec certaines d'entre elles, par respect pour le débat qui va avoir lieu. Si nous votons sur les propositions, je ne suis pas sûr qu'il y en ait une qui fasse l'unanimité.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Nous allons nous prononcer sur la publication du rapport, rien d'autre. Si elle est autorisée, nous insérerons la mention « publié avec l'autorisation de la délégation » à la place de « fait au nom de la délégation ». Le rapport sera ainsi celui des rapporteurs et non celui de la délégation. Je suggère d'ailleurs de réfléchir à l'opportunité d'appliquer cette formule à l'ensemble des travaux de la délégation : il n'y a pas de raison de faire un sort particulier à ce rapport. Je rappelle aussi que le compte-rendu de nos débats sera annexé au rapport, les positions de chacun seront donc connues. Si j'ai un regret, c'est que cette solution n'ait pas été retenue dès le départ, dans la mesure où la recherche d'un consensus inatteignable a sans doute freiné les rapporteurs dans leur démarche

**M. François Grosdidier.** – Je n'ai pas d'objection à la publication du rapport. Ce qui doit apparaître très nettement est l'opposition que chaque membre de la délégation aura manifesté, en bloc ou en détail, aux propositions si elles font l'objet d'un vote.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Ce que nous allons voter, c'est l'autorisation de publication du rapport, pas les propositions.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – L'indication que le rapport est publié avec l'autorisation de la délégation laisse à chacun la responsabilité de son propre positionnement, qui sera indiqué dans le compte rendu.

**M. François-Noël Buffet.** – Nous pouvons mentionner au début du rapport qu'il n'a pas fait l'objet d'un vote. Je précise que ne feront pas partie du rapport les propositions n° 2 et 3, que nous avons souhaité retirer.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – Y a-t-il des oppositions à l'autorisation de publier le rapport ? Il n'y a pas d'opposition, le rapport sera donc publié avec l'autorisation de la délégation.

Annexe 3 :  
Liste des personnes auditionnées

**Assemblée des Communautés de France (AdCF)**

M. Luc STREHAIANO, président de la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency, M. Nicolas PORTIER, délégué général, Mme Floriane BOULAY, responsable des affaires juridiques, M. Atte OKSANEN, chargé des relations institutionnelles

**Association des Départements de France (ADF)**

M. Pierre CAMANI, sénateur, président du conseil général du Lot-et-Garonne

**Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)**

M. Michel DESTOT, député-maire de Grenoble

**Association des petites villes de France (APVF)**

M. André ROBERT, délégué général, M. Yann LARDIC, conseiller, M. Patrick TRANNOY, conseiller, Mme Sophie DESSUS, députée de Corrèze, maire d'Uzerche, représentant l'APVF

**Association des régions de France (ARF)**

M. Alain ROUSSET, président

**Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

M. Bruno DELSOL, adjoint au directeur général

**Direction de la Modernisation et de l'Action Territoriale (DMAT)**

M. Yves LE BRETON, adjoint au directeur, M. Marc TSCHIGGFREY, chef du bureau des élections et des études politiques