

N° 647

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2011

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*portant sur l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et les  
fonctions exécutives locales,*

PRÉSENTÉE

par MM. François PILLET, François-Noël BUFFET, Jean-Paul ALDUY, René BEAUMONT, Michel BÉCOT, Laurent BÉTEILLE, Auguste CAZALET, Philippe DALLIER, Robert del PICCHIA, Christophe-André FRASSA, Mme Gisèle GAUTIER, M. Antoine LEFÈVRE, Mme Lucienne MALOVRY, MM. Pierre MARTIN, Hervé MAUREY, Alain MILON, Jackie PIERRE, Jean-Jacques PIGNARD, Mmes Catherine PROCACCIA, Esther SITTLER, Catherine TROENDLE et M. François ZOCCHETTO,

Sénateurs

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



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La persistance du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives ne manquera pas d'alimenter le débat public en France lors des prochaines grandes échéances électorales.

Outre qu'elle contrevient au souhait de nos concitoyens de voir leurs élus se consacrer pleinement aux mandats qui leur sont confiés, elle produit, à l'évidence, un effet démobilisateur sur l'engagement civique et favorise l'abstention.

Il ne paraît pas inutile de rappeler brièvement les avancées intervenues en la matière au cours de la dernière période. Alors que la Constitution de 1958 ne prévoit qu'une seule incompatibilité, celle du mandat parlementaire et de l'appartenance au gouvernement (article 23 de la Constitution), il a fallu attendre 1985 pour que deux lois commencent à limiter le cumul des mandats.

La loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 *tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires*, a interdit aux députés et sénateurs de disposer de plus d'un mandat ou fonction parmi ceux de représentants à l'assemblée européenne, conseiller général, conseiller régional, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus, autre que Paris, et adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus, autre que Paris.

La loi n° 85-1406 du 30 décembre 1985 *tendant à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*, a interdit, d'une part, le cumul de plus de deux des mandats locaux ou fonctions précédemment cités et, d'autre part, le cumul entre les fonctions de président du conseil général et de président du conseil régional.

La législation actuelle résulte de deux lois adoptées en 2000 :

- la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 *relative aux incompatibilités entre mandats électoraux* qui a trait à la situation des parlementaires ;

- la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 *relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice* qui a trait aux incompatibilités applicables aux élus locaux, aux

représentants au Parlement européen ainsi qu'aux incompatibilités entre les fonctions exécutives locales.

L'état du droit résultant de ces lois peut se résumer de la manière suivante :

***Les incompatibilités liées au mandat parlementaire***

L'article L.O. 141 du code électoral (dont l'application est étendue aux sénateurs par l'article L.O. 297) dispose que le mandat de député 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.

***Les incompatibilités entre mandats locaux***

Le cumul des mandats de même nature **est interdit** par les articles L. 238 du code électoral pour les conseillers municipaux, L. 208 pour les conseillers généraux et l'article L. 345 pour les conseillers régionaux.

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 municipal.

***Les incompatibilités entre les fonctions exécutives locales***

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 code général des collectivités territoriales (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 le président du conseil régional.

En revanche, aucune règle de non-cumul n'existe entre ces fonctions et celles de président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). De même, **aucune règle de non-cumul n'existe entre le mandat parlementaire et une fonction exécutive locale**. Ainsi, 45 % des députés et 34 % des sénateurs sont maires ; 9 % des sénateurs et 3 % des députés sont présidents de conseil général.

Il est, en conséquence, possible d'exercer tout à la fois un mandat parlementaire, les fonctions de président de conseil régional, de président de conseil général ou de maire, et celles de président d'un établissement public de coopération intercommunale (et notamment d'un EPCI à fiscalité propre, tel que les communautés urbaines, les communautés d'agglomérations et les communautés de communes).

Cette situation est paradoxale car les quelque 14 800 EPCI (dont 2 600 à fiscalité propre) regroupent aujourd'hui 95 % des communes et 90 % de la population française et constituent un véritable lieu de pouvoir local, l'échelon intercommunal se posant parfois en interlocuteur direct de l'échelon départemental, voire régional.

Selon une enquête réalisée, en 2008, par l'Assemblée des communautés de France, 86 % des présidents d'EPCI exercent au moins, hors mandat de conseiller municipal, un autre mandat électif. Si 82 % d'entre eux cumulent leur fonction exécutive avec celle de maire, presque un quart sont aussi conseillers généraux.

On note encore que près de 18 % des députés et plus de 15 % des sénateurs cumulent leur mandat avec la fonction de président d'EPCI tout en exerçant, à hauteur de 84 % pour les députés et de 72 % pour les sénateurs, un autre mandat électif local (conseiller régional, général ou municipal).

La présente proposition de loi a pour objet de renforcer les règles d'incompatibilité en s'inspirant des recommandations formulées par le Comité Balladur (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions) en 2007 selon laquelle : « *Même si une majorité des membres du Comité considère que le cumul d'un mandat parlementaire et de fonction locale non exécutive doit encore demeurer possible, sa conviction unanime est que le cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales, y compris à la tête d'un établissement public de coopération intercommunale, doit être pros crit et que notre pays doit, en toute hypothèse, s'engager sur la voie du mandat parlementaire unique.* »

Redonner à nos concitoyens confiance dans la vie publique et dans leurs élus et revivifier la démocratie locale par l'élargissement de son

« vivier » passent donc, selon nous, par le renforcement de la législation sur le non-cumul des mandats nationaux et locaux.

La loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 *relative à l'élection des députés et sénateurs* a notamment pour objet de moderniser les dispositions relatives aux inéligibilités et aux incompatibilités parlementaires. Sur le premier point, elle inclut, dans la liste des fonctions soumises à une **inéligibilité**, les fonctions à responsabilité (directeurs généraux, directeurs, chefs de service, etc.) exercées dans les services des collectivités territoriales et de leurs groupements et dans les **cabinets des exécutifs locaux**. Cette inéligibilité, limitée territorialement, s'applique à ceux qui ont exercé les fonctions concernées dans les régions, les départements, les communes et les EPCI de plus de 20 000 habitants.

D'autre part, la loi organique modifie la procédure de **résolution des incompatibilités** pour les parlementaires qui se trouvent, au moment de leur élection ou au cours de leur mandat, dans cette situation.

La loi organique n'est pas revenue sur la possibilité de cumuler un mandat parlementaire avec de nombreuses fonctions exécutives locales, y compris dans les établissements publics de coopération intercommunale.

C'est sur ce point que les auteurs de la présente proposition de loi organique se proposent de faire évoluer l'état de la législation en prévoyant que désormais le mandat parlementaire sera incompatible avec plus d'une fonction exécutive locale.

L'**article unique** de la proposition de loi organique dispose donc que le mandat de parlementaire est incompatible avec l'exercice de plus d'une fonction exécutive locale. Par fonction exécutive locale, il convient d'entendre celles de maire, de président de conseil général, de président de conseil régional, de président d'établissement public de coopération intercommunale, ainsi que celles d'adjoint au maire, de vice-président ou de membre du bureau ayant reçu délégation.

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

### Article unique

- ① Après l'article L.O. 141 du code électoral, il est inséré un article L.O. 141-1 ainsi rédigé :
- ② « *L.O. 141-1.* – Le mandat de parlementaire est incompatible avec l'exercice de plus d'une des fonctions exécutives locales suivantes : maire, président de conseil général, président de conseil régional, président d'un établissement public de coopération intercommunale, adjoint au maire, vice-président ou membre du bureau ayant reçu délégation dans une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale. »