



...la proposition de loi organique favorisant

L'IMPLANTATION LOCALE DES PARLEMENTAIRES

Réunie le mercredi 6 octobre 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a, sur le rapport de **Stéphane Le Rudulier** (Les Républicains – Bouches-du-Rhône), adopté avec modifications la proposition de loi organique n° 804 (2020-2021) **favorisant l'implantation locale des parlementaires**, présentée par **Hervé Marseille** (Union Centriste – Hauts-de-Seine) et plusieurs sénateurs.

1. L'INTERDICTION DU CUMUL DES MANDATS : UNE RÉFORME QUI N'A PAS TENU SES PROMESSES ET PRODUIT DES EFFETS PERVERS

Après plus d'une décennie de débats, la **loi organique du 14 février 2014**, entrée en vigueur en 2017, a mis fin à cette « *spécificité française* » liée au fait que de nombreux députés et sénateurs exerçaient, en même temps que leur mandat national, les fonctions de maire, de président de conseil général ou départemental ou d'autres fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales. Elle a, en effet, rendu incompatible le mandat de député ou de sénateur avec toute fonction exécutive dans une collectivité territoriale.

Cette réforme avait pour principal objet, selon ses promoteurs, de « libérer » les parlementaires de fonctions trop absorbantes pour qu'ils puissent exercer simultanément leur mandat national dans de bonnes conditions, voire de mettre fin au « *conflit d'intérêts* » auquel les parlementaires en situation de cumul étaient censément confrontés. L'on y voyait aussi le moyen d'**assurer le renouvellement du personnel politique**, voire une meilleure représentation de classes de population sous-représentées au Parlement.



Ces arguments, déjà sujets à caution lors de l'adoption de la réforme, ne se sont pas vérifiés depuis.

Ainsi, aucune corrélation n'a jamais pu être empiriquement établie entre le non-cumul des mandats et l'intensité du travail parlementaire. De même, le fort taux de renouvellement de l'Assemblée nationale observé en 2017 paraît lié à l'émergence d'un nouveau parti politique, devenu majoritaire dans le sillage de l'élection du Président de la République, bien davantage qu'à la règle du non-cumul ; quant aux catégories populaires et aux Français issus de l'immigration, ils ne sont pas mieux représentés qu'auparavant au Parlement.

À l'inverse, les faits semblent donner raison à ceux qui craignaient que les effets pervers du non-cumul des mandats ne l'emportent sur ses effets vertueux.

« L'exception française du cumul des mandats est un contrepoids à l'exception française du cumul des pouvoirs (...) entre les mains du Président de la République » (P. Avril, O. Beaud, L. Bouvet, P. Weil, mars 2013)

Le non-cumul n'a fait qu'aggraver le déséquilibre des pouvoirs au profit de l'exécutif, en privant les parlementaires de la majorité d'une assise locale susceptible de renforcer leur autorité, leur expertise et leur indépendance vis-à-vis de celui-ci. Il place les parlementaires dans **une dépendance plus étroite vis-à-vis des partis politiques** et favorise ainsi *« les apparatchiks (...) au détriment de ceux qui [conquéraient] le statut de parlementaire par des mandats locaux durement gagnés »*, comme le prédisait le juriste Olivier Beaud. À plus long terme, l'interdiction du cumul des mandats pourrait nuire à l'attractivité du mandat parlementaire et contribuer à sa *« dévaluation »*, selon les termes du politiste Bernard Dolez.

Par ailleurs, le fait que députés et sénateurs ne puissent plus exercer de fonctions exécutives locales n'est sans doute pas étranger **au sentiment actuel de « déconnexion » entre les Français et leurs représentants**. Non seulement un parlementaire qui exerce ou a exercé une fonction exécutive locale est mieux au fait des questions qui touchent directement ou indirectement à la gestion publique locale, lorsqu'elles sont abordées au Parlement, mais il dispose également de sources d'information et de relais qui lui permettent de mieux saisir les attentes des citoyens, voire d'anticiper les crises.

« Sénateurs, députés et députés européens sont souvent accusés d'être "déconnectés du réel", "hors-sol" » (H. Marseille)

Il n'est donc pas étonnant que des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent, surtout depuis la crise des Gilets jaunes et jusque dans la majorité présidentielle, pour remettre en cause la réforme de 2014.

2. UN ASSOULISSEMENT MODÉRÉ DE LA RÈGLE DU NON-CUMUL

La proposition de loi organique déposée par Hervé Marseille (Union Centriste – Hauts-de-Seine) a pour objet de **supprimer l'incompatibilité entre le mandat de député ou de sénateur et les fonctions de maire ou d'adjoint au maire dans les communes de 10 000 habitants ou moins**, soit 97 % des communes françaises (article 1^{er}).

La commission des lois a approuvé l'objectif poursuivi.

Elle a estimé adéquat le seuil de population choisi, familier en droit des collectivités territoriales et qui correspond à une différence de situation réelle, notamment en ce qui concerne les charges et obligations imposées aux autorités municipales.

Sur proposition du rapporteur, la commission a également souhaité permettre aux parlementaires d'exercer les fonctions de **maire délégué** dans une commune nouvelle de 10 000 habitants ou moins, et procédé à une coordination rendue nécessaire par la réforme des conseils consulaires représentant les Français établis à l'étranger.

3. LE CUMUL D'INDEMNITÉS : LE CHOIX DE L'ÉCRÊTEMENT

En revanche, **pour des motifs juridiques, la commission des lois a supprimé l'article 2** de la proposition de loi organique, **qui prévoyait d'interdire aux députés et sénateurs concernés de percevoir aucune indemnité liée à l'exercice des fonctions de maire ou d'adjoint**. Cette différence de traitement injustifiée avec les parlementaires exerçant des mandats locaux non exécutifs susceptibles d'être indemnisés serait contraire au principe constitutionnel d'égalité.

En revanche, la **règle actuelle d'écêtement** qui plafonne les indemnités susceptibles d'être perçues à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire s'appliquerait dans tous les cas.

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



EN SÉANCE

Lors de l'examen du texte en séance publique, le mardi 12 octobre 2021, le Sénat a adopté un amendement d'Olivier Paccaud (Les Républicains – Oise) et plusieurs de ses collègues visant à rétablir la compatibilité du mandat de député ou de sénateur avec **toute fonction exécutive locale autre que celle de maire d'une commune de plus de 10 000 habitants ou de président de l'assemblée délibérante d'une autre collectivité territoriale**. Un sous-amendement de Françoise Gatel (Union centriste – Ille-et-Vilaine) a étendu cette compatibilité aux fonctions de **président d'un établissement public de coopération intercommunale de 10 000 habitants ou moins**.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport n° 832 (2012-2013) de Simon Sutour, fait au nom de la commission des lois du Sénat, sur le projet de loi organique *interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur* (<https://www.senat.fr/rap/112-832/112-832.html>)
- P. Avril, O. Beaud, L. Bouvet, P. Weil, « Cumul des mandats : réfléchir davantage », lettre au Président de la République, *Commentaire*, 2013/3 n° 143, p. 665 à 666 (https://www.cairn.info/revue-commentaire-2013-3-page-665.htm?try_download=1)
- B. Dolez, « Parlementaire : un mandat dévalué. Des effets (pervers) des lois du 14 février 2014 interdisant le cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale », dans *Le cumul et la durée des mandats. Débats, réformes et pratiques*, sous la dir. de K. Deharbe, Ch. Pina et P. Türk, Mare & Martin, 2020



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Stéphane Le Rudulier

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des Bouches-du-Rhône

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-804.html>