

N° 600

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 mai 2016

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Yannick BOTREL, René VANDIERENDONCK et plusieurs de leurs collègues visant à associer les parlementaires à la vie institutionnelle locale,

Par M. Mathieu DARNAUD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Sénat : 273 et 601 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA FIN DU CUMUL D'UN MANDAT PARLEMENTAIRE AVEC UNE FONCTION EXÉCUTIVE LOCALE : LA CRAINTE DE PARLEMENTAIRES « HORS SOL »	8
A. LE CUMUL DES MANDATS NATIONAUX ET LOCAUX : UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE ENCADRÉE	8
1. <i>Une pratique ancienne de la tradition politique française</i>	8
2. <i>Un encadrement progressif du cumul des mandats</i>	8
B. UNE INTERDICTION STRICTE DU CUMUL DU MANDAT PARLEMENTAIRE AVEC UNE FONCTION EXÉCUTIVE LOCALE À PARTIR DE 2017	12
1. <i>Une réflexion ancienne</i>	12
2. <i>L'interdiction totale d'exercer concomitamment un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale</i>	13
C. UNE RÉFLEXION SUR L'ÉVOLUTION DE L'EXERCICE DU MANDAT PARLEMENTAIRE	15
II. LA PROPOSITION DE LOI : UNE RÉPONSE MODESTE ET JURIDIQUEMENT INCERTAINE À UNE QUESTION LÉGITIME ET PRÉOCCUPANTE	16
A. UNE PROPOSITION DE LOI DESTINÉE À RENFORCER L'ANCRAGE TERRITORIAL DES PARLEMENTAIRES DE DEMAIN	16
1. <i>La participation des parlementaires, en tant que membres de droit, dans les commissions départementales de coopération intercommunale (article 1^{er})</i>	16
2. <i>L'élargissement des conférences territoriales de l'action publique aux parlementaires (article 2)</i>	17
3. <i>L'information des parlementaires sur les projets subventionnés par l'État au titre de certaines dotations (article 3)</i>	19
B. UNE AMBITION FORTE POUR DES DISPOSITIONS MODESTES AUX DIFFICULTÉS JURIDIQUES ET PRATIQUES NOMBREUSES	21
1. <i>Une proposition de loi à l'ambition forte mais aux réponses inadaptées</i>	22
2. <i>Des dispositions aux difficultés juridiques et pratiques</i>	23
a) <i>Une composition des CDCI bouleversée</i>	23
b) <i>Des CTAP à l'effectif pléthorique</i>	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	37
TABLEAU COMPARATIF	39

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 11 mai 2016, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Mathieu Darnaud, rapporteur**, sur la proposition de loi n° 273 rectifié (2015-2016) visant à associer les parlementaires à la vie institutionnelle locale.

Destinée à maintenir et à renforcer l'ancrage des parlementaires dans la vie institutionnelle de leur territoire lorsque s'appliquera, à partir de 2017, la loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, la proposition de loi a fait l'objet d'un débat nourri au sein de la commission.

Le rapporteur a souligné le décalage entre la préoccupation légitime bien que tardive qui inspire les auteurs de la proposition de loi et la modestie des dispositions proposées.

Il a par ailleurs relevé les difficultés que soulèverait l'élargissement aux parlementaires, au titre de leur mandat national, de la composition des commissions départementales de coopération intercommunales et des conférences territoriales de l'action publique et le risque que les élus locaux se sentent dessaisis d'une partie de leurs prérogatives au sein de ces commissions.

La commission n'a pas adopté la présente proposition de loi.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

Mesdames, Messieurs,

À partir de 2017, les députés et les sénateurs puis, à compter de 2019, les députés européens, ne pourront plus cumuler leur mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale. Ils pourront en revanche conserver un mandat local.

Les débats parlementaires sur les deux lois du 14 février 2014, souvent très vifs, ont mis en exergue la crainte que les parlementaires ne deviennent « hors sol », c'est-à-dire déconnectés de la vie publique locale – notamment pour les sénateurs qui, en vertu du quatrième alinéa de l'article 24 de la Constitution, assurent « *la représentation des collectivités territoriales de la République* » – d'où un amoindrissement de leur rôle au sein des institutions de la République.

Afin de conjurer ces craintes, des réflexions ont été engagées pour conserver aux parlementaires un rôle dans la vie institutionnelle de leur territoire et une familiarité avec les sujets locaux – proximité indispensable à l'exercice de leurs missions législatives et de contrôle.

C'est l'objet de la présente proposition de loi, présentée par MM. Yannick Botrel, René Vandierendonck et plusieurs de leurs collègues, soumise à l'examen de votre Haute Assemblée qui propose de définir des « *modalités d'association des parlementaires à la vie politique et institutionnelle locale, dans une perspective de meilleure prise en considération des retours de terrain et des expériences locales* ».

Il semble un peu tardif de s'aviser des effets possibles de l'interdiction du cumul des mandats qu'il aurait mieux valu prendre en compte lors du vote des lois considérées. En outre, la réponse proposée par ce texte apparaît bien modeste au regard des enjeux légitimes soulevés par les auteurs de la proposition de loi. Si le rôle des députés et des sénateurs va nécessairement évoluer avec l'application des lois du 14 février 2014, il n'est pas certain que l'institutionnalisation de la présence des parlementaires au sein de commissions locales renforcera leur rôle au niveau local. Par ailleurs, certaines dispositions soulèvent de nombreuses réserves de la part des élus locaux qui craignent une ingérence des parlementaires dans la vie publique locale.

I. LA FIN DU CUMUL D'UN MANDAT PARLEMENTAIRE AVEC UNE FONCTION EXÉCUTIVE LOCALE : LA CRAINTE DE PARLEMENTAIRES « HORS SOL »

A. LE CUMUL DES MANDATS NATIONAUX ET LOCAUX : UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE ENCADRÉE

1. Une pratique ancienne de la tradition politique française

Le cumul, par un élu, d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale, est ancien et concerne aujourd'hui la plupart des députés et sénateurs.

Pendant plusieurs décennies, aucune règle limitant le cumul des mandats n'était prévue puisqu'étaient distinguées les élections dites « politiques » au niveau national – les parlementaires participant à l'expression de la souveraineté nationale – des élections dites « administratives », l'élu local administrant au plan local une collectivité, sans disposer d'une réelle autonomie à l'égard du pouvoir central. Notre collègue, M. Simon Sutour¹, relevait que « *le cumul des mandats était largement admis comme une conséquence du degré avancé de centralisation du pays dans l'histoire nationale.* » En outre, le cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat local permettait aux députés et aux sénateurs de bénéficier d'un statut, avant que ne soient adoptées les dispositions composant aujourd'hui le statut de l'élu local.

La France se singularise, au niveau européen, par le cumul des mandats nationaux et locaux. M. Simon Sutour relevait qu'en 2012, 82 % des députés et 77 % des sénateurs exerçaient au moins un autre mandat électif, le plus souvent à la tête d'un exécutif local : 45 % des députés et 48 % des sénateurs étaient soit maire, soit président de conseil départemental, soit président de conseil régional. En d'autres termes, si, dans la plupart des États européens, la proportion de parlementaires disposant également d'un mandat local n'excède pas 20 % – 16 % des parlementaires en Italie, 15 % en Espagne, 13 % en Grande-Bretagne et 10 % en Allemagne – elle concerne 80 % des parlementaires français.

2. Un encadrement progressif du cumul des mandats

Le législateur est progressivement intervenu pour limiter le cumul des mandats.

¹ Rapport n° 832 (2012-2013), consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l12-832/l12-8321.pdf>

En 1985, a été posé le principe d'une limitation de cumul des mandats locaux¹ : un parlementaire ne pouvait cumuler son mandat national qu'avec un seul mandat local ou fonction exécutive locale prévu sur une liste.

Puis la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux et 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 ont posé les principales règles encore applicables aujourd'hui en matière de cumul des mandats.

Il est ainsi interdit d'être à la fois député et sénateur², député ou sénateur et député européen³.

En outre, un député, un sénateur ou un député européen ne peut exercer plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller départemental, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller municipal d'une commune d'au moins 1 000 habitants⁴. Le cumul entre un mandat de parlementaire national ou européen et une fonction exécutive locale (président de conseil régional, président de conseil départemental, président du conseil exécutif de Corse, maire ou maire d'arrondissement) est toutefois autorisé.

En revanche, les fonctions de président de conseil régional, président du conseil exécutif de Corse, président de conseil départemental, maire et maire d'arrondissement sont incompatibles⁵.

Enfin, il n'est pas possible de cumuler plus de deux mandats locaux parmi ceux de conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller départemental, conseiller de Paris, conseiller municipal. Ces interdictions n'empêchent pas *a priori* l'élection, mais elle impose *a posteriori* un choix au député ou au sénateur concerné.

S'agissant des députés européens et des élus locaux, ils ont l'obligation d'abandonner leurs mandats les plus anciens.

À ces limitations légales, de nombreux gouvernements ont instauré dans les faits de nouvelles interdictions de cumul. Ainsi, les ministres doivent renoncer à leurs fonctions exécutives locales. Certains partis politiques ont par ailleurs adopté des règles de non-cumul des mandats (limitation du cumul dans le temps ou selon la nature des fonctions exercées) qui s'imposent à leurs membres élus.

¹ 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.

² Articles L.O. 137 et L.O. 297 du code électoral.

³ Article L.O. 137-1 du code électoral.

⁴ Article L.O. 141 du code électoral.

⁵ Article L. 46-1 du code électoral.

L'application des règles de cumul des mandats électoraux et des fonctions électives

CUMUL « HORIZONTAL »	
• <i>Au niveau national</i>	
Un député ne peut exercer un mandat de sénateur.	art. L.O. 137 du code électoral
Un sénateur ne peut exercer un mandat de député.	art. L.O. 297 du code électoral
Un député ou un sénateur ne peut exercer un mandat de représentant au Parlement européen.	art. L.O. 137-1 du code électoral
• <i>Au niveau local</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - un conseiller régional, un conseiller à l'assemblée de Corse, un conseiller à l'assemblée de Guyane, un conseiller à l'assemblée de Martinique, un conseiller territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, un conseiller territorial de Saint-Martin, un conseiller territorial de Saint-Barthélemy, un membre d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie, un membre de l'assemblée de la Polynésie française ou un membre de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ; - un conseiller départemental, un conseiller de Paris ; - un conseiller municipal ; ne peut exercer <u>au maximum</u> qu'un autre de ces mandats.	art. L. 46-1 du code électoral
Un président de conseil régional, un président de l'assemblée de Corse, un président de conseil départemental, un maire ou un maire d'arrondissement ne peut exercer une autre de ces fonctions.	art. L. 2122-4, L. 2511-25, L. 3122-3, L. 4133-3, L. 4422-19 du code général des collectivités territoriales
CUMUL « VERTICAL »	
Un député, un sénateur ou un représentant au Parlement européen peut exercer <u>au maximum</u> un mandat de : <ul style="list-style-type: none"> - conseil régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller à l'Assemblée de Guyane, conseiller à l'Assemblée de Martinique, conseiller territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, conseiller territorial de Saint-Martin, conseiller territorial de Saint-Barthélemy, membre d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie, membre de l'assemblée de la Polynésie française ou membre de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ; - conseil départemental ou conseiller de Paris ; - conseiller municipal d'une commune d'au moins 1 000 habitants. 	art. L.O. 141 du code électoral

<p>Un député ou un sénateur ne peut exercer la fonction de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire ; - président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale ; - président et de vice-président de conseil départemental ; - président et de vice-président de conseil régional ; - président et de vice-président d'un syndicat mixte ; - président, de membre du conseil exécutif de Corse et de président et vice-présidents de l'assemblée de Corse ; - président et de vice-président de l'assemblée de Guyane ou de l'assemblée de Martinique ; de président et de membre du conseil exécutif de Martinique ; - président, de vice-président et de membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; de président et de vice-président du congrès de la Nouvelle-Calédonie ; de président et de vice-président d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie ; - président, de vice-président et de membre du gouvernement de la Polynésie française ; de président et de vice-président de l'assemblée de la Polynésie française ; - président et de vice-président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ; - président et de vice-président du conseil territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ; de membre du conseil exécutif de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ; - président et de vice-président du conseil de la métropole de Lyon ; - président de l'Assemblée des Français de l'étranger, de membre du Bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de conseil consulaire. 	<p>art. L.O. 141-1 du code électoral</p>
<p>Un représentant au Parlement européen ne peut exercer la fonction de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire ; - président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale ; - président et de vice-président de conseil départemental ; - président et de vice-président de conseil régional ; - président et de vice-président d'un syndicat mixte ; - président, de membre du conseil exécutif de Corse et de président et vice-présidents de l'assemblée de Corse ; - président et de vice-président de l'assemblée de Guyane ou de l'assemblée de Martinique ; de président et de membre du conseil exécutif de Martinique ; - président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi ; - président de l'Assemblée des Français de l'étranger, de membre du Bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de conseil consulaire. 	<p>art. 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen</p>
<p><i>N.B. : Les incompatibilités prévues au chapitre IV du titre II du livre 1^{er} du code électoral pour les députés s'appliquent aux sénateurs en application de l'article L.O. 297 du code électoral.</i></p> <p style="text-align: right;"><i>Source : commission des lois du Sénat</i></p>	

B. UNE INTERDICTION STRICTE DU CUMUL DU MANDAT PARLEMENTAIRE AVEC UNE FONCTION EXÉCUTIVE LOCALE À PARTIR DE 2017

1. Une réflexion ancienne

Depuis plusieurs années, parallèlement aux différentes législations destinées à limiter le cumul des mandats locaux, la pratique du cumul des mandats nationaux et locaux a fait l'objet d'une critique et d'une remise en cause croissantes.

En 2007, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par l'ancien Premier ministre M. Édouard Balladur, estimait que l'interdiction du cumul entre un mandat parlementaire et des fonctions exécutives locales permettrait d'accroître la disponibilité des parlementaires et d'accompagner ainsi le renforcement du poids du Parlement au sein des institutions de la V^{ème} République. Toutefois, cette proposition ne figurait pas dans le projet de loi constitutionnelle initial qui traduisait la plupart des propositions du comité.

En novembre 2012, la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par l'ancien Premier ministre M. Lionel Jospin, proposait, outre l'interdiction du cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale, le cumul d'une fonction ministérielle et l'exercice de toute fonction locale (mandat exécutif et mandat simple). Elle considérait que la limitation du cumul des mandats représentait la première étape d'une rénovation plus substantielle de la vie publique française et était un élément majeur dans la restauration de la confiance des citoyens envers leurs élus, en restreignant les situations de conflits d'intérêt et en favorisant le renouvellement du personnel politique.

Les deux projets de loi présentés en Conseil des ministres le 3 avril 2013 – un projet de loi organique s'appliquant aux députés et aux sénateurs et un projet de loi pour les seuls députés européens – visaient à prendre en compte « *les conséquences du mouvement de décentralisation des trente dernières années* », « *l'accroissement de la charge de travail du Parlement* » depuis la réforme constitutionnelle de 2008 et la nécessité de « *moderniser la vie publique française* ».

Ces deux projets de loi ont fait l'objet d'âpres débats entre les défenseurs du cumul, vu comme une pratique ancienne inhérente aux institutions de la V^{ème} République, de ceux qui défendaient sa disparition au nom d'une rénovation indispensable des institutions de notre République.

Les partisans de la fin du cumul des mandats avec une fonction exécutive locale estiment que celui-ci est un facteur de l'absentéisme et du manque d'implication des parlementaires aux travaux de leurs assemblées. Il

est considéré comme une « *institutionnalisation du conflit d'intérêts* »¹ : les enjeux locaux prévaudraient sur les questions d'intérêt national tandis que le cumul maintiendrait une « *politique clientéliste* ». Enfin, la fin du cumul est considérée comme le moyen de rénover la vie politique, en favorisant une diversité d'origine sociale des élus de demain.

Au contraire, les défenseurs du maintien du cumul des mandats arguent de la présence assidue de nombreux parlementaires, par ailleurs élus locaux, aux travaux de leurs assemblées et insistent sur la connaissance de terrain que le cumul permet de bénéficier pour leurs missions législatives et de contrôle. M. Luc Rouban concluait ainsi en 2012 qu'il n'existait aucune corrélation entre le nombre de mandats exercés et l'investissement d'un député ou d'un sénateur dans les travaux parlementaires². Le cumul des mandats permet de maintenir un lien de proximité entre les parlementaires et leurs électeurs, ce qui favorise une capacité d'écoute des préoccupations des élus locaux et des citoyens. En d'autres termes, le cumul des mandats favorise un ancrage territorial concourant à une meilleure connaissance des réalités quotidiennes des territoires alors que l'interdiction de cette pratique conduirait à un contrôle plus accru des parlementaires par les appareils des partis politiques, en les privant de toute assise territoriale.

2. L'interdiction totale d'exercer concomitamment un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale

La loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et celle n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen ne permettront plus aux députés et aux sénateurs de cumuler leur mandat national avec une fonction de président ou de vice-président de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, à savoir :

- les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire ;

- les fonctions de président et de vice-président des conseils régionaux, départementaux et des établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

- les fonctions de président de l'Assemblée de Corse, de président et de vice-président des assemblées et conseils des collectivités d'outre-mer ;

- les fonctions de présidents et de membres des conseils exécutifs de Corse, de Martinique, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

¹ Guy Carcassonne, *Le temps de la décision, Le débat*, 2012 n° 172, p. 39-41.

² Luc Rouban, *Le cumul des mandats et le travail parlementaire, note du Cevipof*, 2012, n° 9.

- les fonctions de président, de vice-président et de membre du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ;

- les fonctions de président et de vice-président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;

- les fonctions de président de l'Assemblée des Français de l'étranger, de membre du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de conseil consulaire.

Par ailleurs, un député ou un sénateur démissionnaire pour cause de cumul de mandats sera remplacé par son suppléant alors qu'une élection partielle est aujourd'hui organisée dans ce cas.

En revanche, **un député ou un sénateur pourra toujours être élu local de base** (conseiller municipal et communautaire, conseiller départemental et conseiller régional) **et donc, participer aux réunions de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale dont il est élu.**

Cette réforme entrera en vigueur à des dates différentes selon les parlementaires concernés : l'article 12 de la loi organique précitée du 14 février 2014 prévoit que l'interdiction du cumul de mandats s'appliquera à tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017, soit :

- en juillet 2017 pour les députés ;
- au 1^{er} octobre 2017 pour les sénateurs ;
- en mai 2019 pour les représentants au Parlement européen.

Par ailleurs, en vertu de la loi organique précitée du 14 février 2014, le parlementaire ne pourra plus choisir entre son mandat de parlementaire et son mandat local en cas de cumul : il conservera le mandat le plus récemment acquis¹ et sera démissionnaire d'office du plus ancien. Aujourd'hui, un parlementaire en situation d'incompatibilité peut choisir le mandat qu'il souhaite abandonner pour mettre fin à cette situation aux termes d'un délai de trente jours.

¹ Cf. art. L. 46-1, L.O. 137, L.O. 137-1, L.O 141 et L.O 141-1 du code électoral.

L'application de la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 aux sénateurs

Bien qu'en septembre 2017, le renouvellement du Sénat ne portera que sur la moitié de ses membres, les nouvelles incompatibilités et les nouvelles règles de remplacement des sénateurs **entreront en vigueur** à cette date **aussi bien pour les sénateurs de la série 1 que pour ceux de la série 2**. Le Conseil constitutionnel a confirmé cette lecture en précisant que l'article 12 prévoit « *notamment une entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de loi déferée aux sénateurs lors du renouvellement du Sénat de septembre 2017* » et « *que les dispositions de la loi organique seront applicables à l'ouverture de la session ordinaire qui suit cette élection tant aux sénateurs faisant l'objet d'une nouvelle élection qu'aux sénateurs élus lors du renouvellement de septembre 2014* »¹.

C. UNE RÉFLEXION SUR L'ÉVOLUTION DE L'EXERCICE DU MANDAT PARLEMENTAIRE

L'application prochaine de la fin du cumul du mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale a conduit plusieurs parlementaires à réfléchir aux nouvelles modalités d'exercice de leur mandat national. Ainsi, notre ancien collègue, M. Jean-Claude Peyronnet, estimait que la participation à la gouvernance locale établissait un lien entre les élus nationaux et leur territoire d'élection. « *Les nouvelles règles de non cumul, qui englobent la totalité des exécutifs locaux, vont littéralement couper les parlementaires de toute la vie locale. [...] les parlementaires n'exerçant plus de fonction exécutive, auront perdu la technicité qu'ils pouvaient posséder auparavant. En conséquence, les parlementaires vont se retrouver « hors sol », rattachés pour la forme à un territoire, en l'absence de toute compétence à exercer, sinon la satisfaction de couper des rubans et de déposer des chrysanthèmes* ».

Pour répondre à ces effets attendus de la loi et afin de permettre aux parlementaires d'exercer au mieux leur mission d'élaboration de la loi et de contrôle de l'action du Gouvernement, notre ancien collègue proposait d'ouvrir l'ensemble des commissions locales dites régaliennes, présidées par le représentant de l'État dans le département ou la région, lorsque ces commissions comprennent, parmi leurs membres, d'autres personnes que des fonctionnaires, aux parlementaires. Il prévoyait également la mise en place d'une conférence départementale et d'une conférence régionale des parlementaires afin de permettre à ces derniers de se répartir entre les différentes commissions selon leurs centres d'intérêt, en fonction de règles prévues par décret. Ces propositions ont fait l'objet d'une proposition de loi³,

¹ Conseil constitutionnel, 13 février 2014, n° 2014-689 DC.

² Rapport d'information n° 238 (2013-2014) de M. Jean-Claude Peyronnet, « *Parlementaires : représenter les territoires sans les gérer* », au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r13-238/r13-2381.pdf>

³ Proposition de loi n° 417 (2013-2014) visant à associer les parlementaires à la vie publique locale de M. Jean-Claude Peyronnet.

pour « *lier les parlementaires à leur territoire et [...] suivre de près, s'ils le souhaitent, toutes les questions et problématiques d'intérêt local qui intéressent les citoyens et les élus qu'ils représentent.* »

II. LA PROPOSITION DE LOI: UNE RÉPONSE MODESTE ET JURIDIQUEMENT INCERTAINE À UNE QUESTION LÉGITIME ET PRÉOCCUPANTE

S'inscrivant dans la continuité des travaux de notre ancien collègue, M. Jean-Claude Peyronnet, la présente proposition de loi de nos collègues MM. Yannick Botrel et René Vandierendonck vise à ancrer territorialement les parlementaires, en définissant des modalités d'association à la vie politique et institutionnelle locale, « *dans la perspective de meilleure prise en considération des retours de terrain et des expériences locales.* »

Entendu par votre rapporteur, M. Yannick Botrel, premier signataire de la présente proposition de loi, a relevé que, dans certains territoires, les parlementaires pouvaient être totalement déconnectés des réflexions et des enjeux de leur territoire d'élection, d'où un risque de cloisonnement des mandats électifs et l'émergence de parlementaires « hors sol ». Pour y répondre, sa proposition de loi propose d'associer les parlementaires aux travaux de commissions locales qualifiées de stratégiques en raison de l'importance qu'elles peuvent revêtir pour la vie institutionnelle des territoires.

A. UNE PROPOSITION DE LOI DESTINÉE À RENFORCER L'ANCRAGE TERRITORIAL DES PARLEMENTAIRES DE DEMAIN

1. La participation des parlementaires, en tant que membres de droit, dans les commissions départementales de coopération intercommunale (article 1^{er})

L'article 1^{er} tend à élargir la composition des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) aux parlementaires de chaque département, qui en seraient membres de droit. Ils pourraient ainsi participer aux travaux des CDCI sans pour autant disposer du droit de vote. La proposition de loi vise ainsi à créer un nouveau collège de membres au sein de ces commissions, qui réuniraient les parlementaires qui ne seraient pas membres de celles-ci au titre d'un autre collège.

En effet, en application de l'article L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales, les CDCI sont composées à raison de :

- 40 % de représentants des communes ;
- 40 % de représentants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

-
- 5 % de représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes ;
 - 10 % de représentants du conseil départemental ;
 - 5 % de représentants du conseil régional.

En formation plénière, le nombre minimal de membres d'une CDCI est fixé à 40, en vertu de l'article R. 5211-19 du code général des collectivités territoriales. Une majoration du nombre de sièges est possible qui tient compte de la population du département, du nombre de communes du département et de leur importance démographique, du nombre d'EPCI à fiscalité propre.

Ces commissions sont présidées par le représentant de l'État dans le département, assisté d'un rapporteur général et de deux assesseurs élus parmi les maires¹. Elles exercent trois missions² :

- l'établissement et la tenue à jour de l'état de la coopération intercommunale² ;
- l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale et sa révision tous les six ans³ ;
- la formulation de propositions tendant à renforcer la coopération intercommunale².

Elles disposent d'une certaine latitude pour organiser ses travaux : elles entendent, à leur demande, des représentants des collectivités concernées par la carte intercommunale ; plus largement, elles peuvent auditionner toute personne qu'elles souhaitent entendre². Ses réunions sont publiques ; toutefois, la CDCI peut les organiser à huis clos⁴.

2. L'élargissement des conférences territoriales de l'action publique aux parlementaires (article 2)

L'article 2 propose d'élargir la composition des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) à l'ensemble des parlementaires de la région. Ainsi, outre les membres de droit et les membres désignés, les parlementaires composeraient un nouveau collège de membres de droit. Il est toutefois précisé qu'ils ne disposeraient pas d'un droit de vote au sein de ces conférences.

¹ Article L. 5211-42 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article R. 5211-40 du code général des collectivités territoriales.

Les CTAP ont été créées par l'article 4 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles¹.

Créées dans chaque région, en Corse, dans les régions d'outre-mer et les collectivités uniques de Guyane et de Martinique, elles sont des instances de concertation entre les représentants des collectivités territoriales de la région. Présidées par le président du conseil régional, elles sont chargées de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Elle rend des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et à la conduite des politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre collectivités locales. Ce ne sont pas des instances de décision mais de dialogue et de concertation. C'est pourquoi le Parlement n'avait pas précisé les modalités de droit de vote en leur sein. Leur fonctionnement s'inspire de l'exemple réussi du « B15 »² en Bretagne³.

Au sein des CTAP, on distingue⁴ :

1. d'une part, les membres de droit (le président du conseil régional, les présidents des conseils départementaux de la région, les présidents des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 30 000 habitants de la région) ;

2. d'autre part, les membres élus ou désignés :

- un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants de chaque département ;

- un représentant des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département ;

- un représentant des communes entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département ;

- un représentant des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département ;

- un représentant des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales situés en zones de montagne.

¹ Aujourd'hui codifié à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

² Créée fin 2004, par M. Jean-Yves Le Drian, président du Conseil régional de Bretagne, la Conférence territoriale, appelée Breizh 15 ou « B15 », associait autour du président du Conseil régional de Bretagne, les présidents des quatre départements composant la région et des dix communautés d'agglomérations bretonnes. Cette instance de concertation se réunissait pour évoquer les grands projets structurants pour l'avenir de la Bretagne (exemples de la reconquête de la qualité de l'eau, approvisionnement énergétique, développement d'énergies nouvelles, etc.).

³ Cf. rapport n° 272 (2010-2011) de Mme Jacqueline Gourault et M. Didier Guillaume, « Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée », fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r10-272/r10-2721.pdf>

⁴ Il de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

En moyenne, le nombre de membres dans une CTAP avoisine 70 membres. Lors des débats parlementaires de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « Maptam »)¹, le Sénat avait souligné l'effectif pléthorique des conférences ce qui pouvait être source de lourdeur dans l'organisation de leurs travaux.

Le représentant de l'État dans la région est informé des réunions de la CTAP. Il y participe lorsque la conférence donne son avis sur une demande d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI à fiscalité propre pour obtenir la délégation de l'exercice d'une compétence de l'État. Il participe aux autres séances à sa demande².

La CTAP peut également associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté et solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme compétent sur un sujet de l'ordre du jour de ses séances.

3. L'information des parlementaires sur les projets subventionnés par l'État au titre de certaines dotations (article 3)

L'article 3 prévoit la communication obligatoire aux parlementaires des projets d'investissement subventionnés par l'État, au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux et de la dotation « politique de la ville », par le représentant de l'État dans le département. Si, aujourd'hui, la communication de ces informations aux parlementaires n'est pas obligatoire mais dépend de la courtoisie républicaine des représentants de l'État, la liste des projets retenus serait obligatoirement adressée aux parlementaires. Selon les auteurs de la proposition de loi, ces derniers bénéficieraient ainsi d'une information utile qui faciliterait leur activité de contrôle au Parlement sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »³.

La dotation d'équilibre des territoires ruraux (DETR) a été créée par l'article 179 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011, issue de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR). Sont éligibles à cette dotation les communes et les EPCI remplissant certaines conditions démographiques et de richesse fiscale, en application de l'article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² III de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

³ Les crédits de ces deux dotations figurent à l'action n° 01 du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » qui regroupe l'ensemble des subventions d'investissement de l'État aux collectivités territoriales ainsi que les compensations de transferts de compétences.

Article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales

Peuvent bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux :

1° Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre :

a) Dont la population n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer ;

b) Dont la population est supérieure à 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et n'excède pas 60 000 habitants, et dont :

- soit toutes les communes répondent aux critères d'éligibilité indiqués au 2° ;

- soit le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de même catégorie et dont toutes les communes ont une population inférieure à 15 000 habitants ;

À compter de 2012, peuvent bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ne forment pas un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants, en prenant en compte la population issue du dernier recensement.

1° *bis* Les établissements publics de coopération intercommunale éligibles en 2010 à la dotation globale d'équipement des communes ou à la dotation de développement rural ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5711-1 et les syndicats de communes créés en application de l'article L. 5212-1 dont la population n'excède pas 60 000 habitants ;

2° Les communes :

a) Dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;

b) Dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants ;

c) Les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de la dotation ;

d) Les communes nouvelles issues de la transformation d'établissements publics de coopération intercommunale éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux l'année précédant leur transformation ou issues de la fusion de communes dont l'une d'entre elles était éligible à cette dotation l'année précédant leur fusion sont réputées remplir, pendant les trois premiers exercices à compter de leur création, les conditions de population mentionnées aux a et b.

À titre dérogatoire en 2011 et en 2012, sont également éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux les communes éligibles en 2010 à la dotation globale d'équipement des communes ou à la dotation de développement rural.

Pour l'application du présent article, sauf mention contraire, la population à prendre en compte est celle définie à l'article L. 2334-2.

L'article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a transformé la dotation de développement urbain (DDU) en une dotation politique de la ville (DPV), et inscrit l'utilisation des crédits relevant de cette nouvelle dotation dans la programmation des contrats de ville définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Les actions financées à ce titre doivent répondre aux enjeux prioritaires identifiés à l'issue du diagnostic réalisé dans le cadre de l'élaboration de ce contrat.

Chaque année, une instruction ministérielle précise les catégories d'opérations qui sont prioritairement financées par ces deux dotations. Pour la DETR, une commission départementale composée de maires et de présidents d'EPCI fixe chaque année les catégories d'opérations éligibles et la fourchette de taux de subvention pour chacune de ces catégories. Elle émet également un avis sur tous les projets retenus par le préfet dont la subvention est supérieure ou égale à 150 000 euros. Un appel à projets est diffusé chaque année à tous les maires et présidents d'EPCI éligibles à la DETR, qui rappelle les conditions d'éligibilité et les catégories d'opérations retenues par la commission, et précise les modalités d'attribution de la subvention.

B. UNE AMBITION FORTE POUR DES DISPOSITIONS MODESTES AUX DIFFICULTÉS JURIDIQUES ET PRATIQUES NOMBREUSES

Votre rapporteur constate avec regret le décalage entre l'ambition forte de l'intitulé de la proposition de loi et la modestie des dispositions proposées. Il n'est pas certain que l'ancrage des parlementaires, à la suite de la fin du cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale, sera renforcé par leur présence obligatoire au sein des CDCI ou des CTAP. En outre, les dispositions de la présente proposition de loi pourraient entraîner des effets contraires aux objectifs recherchés.

1. Une proposition de loi à l'ambition forte mais aux réponses inadaptées

Bien que M. René Vandierendonck ait indiqué que cette proposition de loi visait essentiellement à aménager certaines dispositions de la loi NOTRe, votre commission estime qu'elle entend aussi et peut-être de manière plus déterminante corriger les effets attendus de la loi organique interdisant le cumul du mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale. Or, selon la majorité de votre commission, la réponse proposée n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Elle aurait même pour conséquence paradoxale de faire apparaître davantage les parlementaires comme témoins passifs de la vie institutionnelle de leur territoire sans leur donner un rôle à la mesure des responsabilités nationales qu'ils exercent.

En premier lieu, aux yeux de votre rapporteur, les dispositions envisagées ne répondent que modestement à l'objectif clairement affiché par l'intitulé de la proposition de loi de maintenir et de renforcer l'ancrage territorial des parlementaires de demain. En effet, l'élargissement aux parlementaires de la composition des CDCI et des CTAP et la communication des projets retenus par les préfets de département au titre de la DETR et de la dotation « politique de la ville » ne devraient que partiellement répondre aux effets attendus de la fin du cumul. M. Yannick Botrel a justifié ce choix auprès de votre rapporteur en estimant que la présence obligatoire des parlementaires dans l'ensemble des commissions locales, dont le nombre est estimé à environ 80, serait excessive et pas toujours justifiée. Les CDCI et les CTAP sont, selon lui, des commissions stratégiques dans la mesure où elles permettraient aux parlementaires de bénéficier d'informations majeures sur la vie de leur territoire qui leur seraient utiles pour leur activité législative et de contrôle.

On peut en outre s'interroger sur la compatibilité des objectifs de la présente proposition de loi avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, constante et ancienne, selon laquelle, les députés et les sénateurs, élus au suffrage universel, « *représente[nt] au Parlement la Nation tout entière et non la population de sa circonscription d'élection* »¹. L'un des interlocuteurs de votre rapporteur a par ailleurs estimé au cours des auditions que le meilleur ancrage des parlementaires résidait moins dans leur participation dans des commissions locales que dans les relations personnelles qu'ils entretiennent avec leurs électeurs. On peut donc s'interroger sur la pertinence d'institutionnaliser la présence des parlementaires dans certaines commissions locales pour maintenir et renforcer leur lien avec leur territoire d'élection.

En outre, notre collègue Mme Jacqueline Gourault a rappelé à votre rapporteur que la loi organique précitée du 14 février 2014 autorisait

¹ Le Conseil constitutionnel a rappelé ce principe pour la première fois dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

toujours le cumul du mandat parlementaire avec celui d'un élu local de base, ce qui permettra aux députés et aux sénateurs de continuer à participer à la vie institutionnelle locale en assistant, par exemple, aux assemblées délibérantes de leur collectivité ou en la représentant dans diverses instances locales.

L'article 3 est à cet égard particulièrement révélateur du manque d'ambition des dispositions proposées. La communication des projets éligibles aux dotations d'équilibre des territoires ruraux et de la politique de la ville est déjà assurée par les représentants de l'État dans le département auprès des parlementaires, par courtoisie républicaine. Dans le cas contraire, les parlementaires peuvent aussi à leur initiative réclamer ces informations. Une récente instruction conjointe du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et du ministre de l'intérieur recommande aux préfets de régions et de département « *de bien veiller à informer régulièrement les parlementaires [des] départements respectifs de l'utilisation des crédits en question, dans un souci de bonne information de la représentation nationale.* »¹ En d'autres termes, l'article 3 ne renforcerait nullement l'information dont disposent aujourd'hui les parlementaires.

2. Des dispositions aux difficultés juridiques et pratiques

Au-delà du manque d'ambition de la proposition de loi, les articles 1^{er} et 2 soulèvent des difficultés juridiques et pratiques.

a) Une composition des CDCI bouleversée

Sur le plan juridique, l'article 1^{er} apparaît superfétatoire puisque chaque CDCI bénéficie d'une certaine latitude pour organiser ses travaux. Elle peut ainsi entendre tout élu qui le souhaite. Dans le cadre des travaux de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale mise en place par votre commission auxquels votre rapporteur a participé, le rapporteur de la CDCI de la Marne a proposé que tout élu qui le souhaitait soit entendu par la commission. Les parlementaires ont été les premiers à répondre à cette sollicitation. Cet exemple démontre que la fin du cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale n'interdira nullement les parlementaires de participer aux travaux de la CDCI, par l'organisation d'auditions, pour apporter aux élus locaux des éclairages particuliers sur l'intention du législateur.

En outre, les parlementaires pourront toujours être membres des CDCI au titre de l'un des collègues prévus par l'article L. 5211-43 du code

¹ *Instruction NOR : ARCC16115045 du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et du ministre de l'intérieur, « Information des parlementaires – DETR et fonds de soutien à l'investissement local », 27 avril 2016.*

général des collectivités territoriales. En effet, pour chaque collège, peuvent siéger des élus locaux de base¹.

Par ailleurs, la rédaction de l'article 1^{er} pourrait conduire à un bouleversement de la composition des CDCI. En application de l'article L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales, chaque collège d'élus au sein de la CDCI dispose d'un nombre de sièges prévus par la loi. L'élargissement de la composition des CDCI à un nouveau collège – celui des parlementaires – dont l'effectif serait différent dans chaque département, ne permettrait plus de respecter la proportion de chacun d'entre eux conformément à la loi. Les simulations réalisées par votre rapporteur, en prenant l'hypothèse qu'aucun parlementaire n'appartiendrait à l'un des collèges d'élus, sont particulièrement éclairantes. Si dans les départements ruraux, le nombre des parlementaires ne devraient pas fondamentalement bouleverser la part respective de chaque collège au sein des CDCI, il n'en est pas de même pour les départements urbains. Dans le département du Nord, dont la CDCI compte aujourd'hui 62 membres, la participation des parlementaires augmenterait son effectif de 32 membres, soit de 50 %. Il en serait de même pour la Seine-et-Marne, dont l'effectif actuel – 56 – augmenterait de près d'un tiers pour atteindre 73. Pour la Gironde, 18 parlementaires complèteraient l'effectif actuel de la CDCI qui s'élève aujourd'hui à 45.

Une autre conséquence résiderait dans la présence de deux catégories de parlementaires, ceux qui, au titre d'un mandat local, siègerait dans l'un des collèges de la CDCI et pourrait, à ce titre, participer pleinement à ses travaux en disposant du droit de vote, de ceux qui n'en disposeraient pas.

Sur le plan pratique, la direction générale des collectivités locales a exprimé de vives réserves sur les conséquences générées par cet élargissement de la composition des CDCI en termes d'organisation (allongement de la durée des travaux, possibilité de disposer de locaux accueillant l'ensemble des membres, questions protocolaires). En outre, plusieurs associations nationales d'élus ont souligné le risque de confiscation des débats au sein des CDCI par les parlementaires. Les élus locaux pourraient considérer la présence obligatoire des parlementaires comme une ingérence dans la vie publique locale. M. Yannick Botrel a estimé ce risque très faible puisque l'article 1^{er} prévoyait une présence des parlementaires aux travaux de la CDCI sans possibilité de vote qui n'appartiendrait qu'aux seuls élus locaux.

Enfin, la nouvelle carte intercommunale devant être mise en œuvre le 1^{er} janvier 2017, les CDCI ne devraient se réunir que ponctuellement, ce qui conduirait à une association très limitée des parlementaires aux travaux de ces commissions et, *in fine*, à la vie institutionnelle locale. Là encore,

¹ Article L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales.

l'article 1^{er} ne semble pas répondre à l'objectif affiché de la proposition de loi.

b) Des CTAP à l'effectif pléthorique

S'agissant de l'article 2, l'élargissement des CTAP aux parlementaires renforcerait le caractère pléthorique de ces commissions que votre commission avait dénoncé lors des débats parlementaires sur la loi précitée de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et, plus récemment, sur celle portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe »)¹. L'élargissement de la composition de ces conférences pourrait affaiblir leur fonctionnement et, à terme, leur utilité. Là encore, les simulations réalisées par votre rapporteur sont particulièrement éclairantes. En Bretagne, la CTAP est composée de 51 élus. En rajoutant les 41 parlementaires de la région, elle compterait 92 membres. Pour la région PACA, le collège des parlementaires – 62 – serait supérieur à l'effectif global de la CTAP qui s'élève aujourd'hui à 56 membres. Ainsi, l'article 2 conduirait dans certains cas à une surreprésentation des parlementaires, ce qui modifierait la nature des CTAP.

On notera que le législateur a laissé une certaine souplesse aux CTAP pour organiser leurs travaux, avec la faculté d'entendre toute personne ou organisme sur tout sujet prévu à leur ordre du jour.

Enfin, l'élargissement des CDCI et des CTAP aux parlementaires a fait l'objet, depuis 2010, de plusieurs amendements et de débats au Parlement. Le Sénat, suivant l'avis de votre commission, avait rejeté ces propositions. Notre ancien collègue, M. Jean-Patrick Courtois, rappelait que les réunions des CDCI étant publiques, les parlementaires avaient toute latitude pour y assister². S'agissant des CTAP, votre commission, sur la proposition de ses rapporteurs, notre collègue M. René Vandierendonck et notre ancien collègue M. Jean-Jacques Hyest, avait émis un avis défavorable à l'élargissement de la composition des CTAP aux parlementaires au motif que ces conférences étaient un lieu de dialogue et non de décision. C'est la raison pour laquelle le législateur avait estimé qu'on ne pouvait voter au sein des CTAP. Et notre ancien collègue M. Jean-Jacques Hyest de rappeler que « *la place des parlementaires [était] au Parlement, non dans les instances locales* »³.

Ainsi, en conclusion, les dispositions proposées ne permettent pas de répondre à l'objectif de l'intitulé de la proposition de loi. Elles pourraient au contraire conduire à de nombreuses difficultés juridiques ou pratiques et aboutir à des conséquences contraires à l'ambition initiale. L'application dans quelques mois de la loi organique précitée du 14 février 2014 permettra d'apprécier le bien-fondé des craintes sur l'émergence de parlementaires « hors sol ». Un bilan des nouvelles modalités d'exercice du mandat

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Cf. séance du 4 février 2010 au Sénat.

³ Cf. séances du 23 janvier 2015 et du 29 mai 2015 au Sénat.

parlementaire induites par cette réforme sera l'occasion de constater les éventuelles difficultés des députés et des sénateurs dans leurs relations avec leurs électeurs et leur territoire, pour y apporter les correctifs nécessaires.

C'est pourquoi votre commission n'a pas adopté la présente proposition de loi.

En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 11 mai 2016

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons à présent la proposition de loi de MM. Yannick Botrel, René Vandierendonck et plusieurs de leurs collègues, visant à associer les parlementaires à la vie institutionnelle locale.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le fait générateur de cette proposition de loi est la loi sur le non-cumul des mandats et ses conséquences sur le risque de déconnexion des parlementaires avec leur territoire. Cette proposition de loi s'inscrit dans la droite ligne d'un texte précédent de notre ancien collègue Jean-Claude Peyronnet associant les parlementaires à la vie publique locale, qui était plus fourni, plus ambitieux, et préconisait leur participation à toutes les commissions locales dites « régaliennes ».

Cette proposition de loi a le mérite de poser le débat de l'incidence inévitable du non-cumul : la création de parlementaires « hors-sol ». Mais l'ambition affichée par son intitulé et l'exposé de ses motifs ne se retrouve pas dans ses trois articles.

Au regard de ma lecture et des auditions des associations nationales d'élus et de représentants de la direction générale des collectivités locales que j'ai pu faire, l'article 1^{er}, qui propose d'élargir la composition des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) aux parlementaires du département, s'il est louable sur le fond – on le constate en préparant, avec MM. Vandierendonck et Collombat, les travaux sur l'application des lois de réforme territoriale –, posera des problèmes dans bon nombre de départements, notamment les plus peuplés. Par exemple, la CDCI du Nord compte aujourd'hui 62 membres, auxquels on ajouterait les 32 parlementaires, soit une hausse de 50 % de son effectif ; celle de Gironde compte 45 membres, auxquels on en ajouterait 18. Cette mesure nourrit les inquiétudes notamment de l'Association des maires de France, qui craint que les parlementaires ne confisquent le débat, au détriment des élus locaux. En outre, rien n'interdit actuellement à des parlementaires d'être auditionnés par les CDCI s'ils le souhaitent.

L'article 2 propose également d'élargir aux parlementaires les conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Les mêmes causes produiraient les mêmes effets qu'à l'article 1^{er}, à une échelle plus importante. Les parlementaires pourraient être associés à leurs travaux sous une autre forme.

L'article 3 est satisfait par une récente instruction conjointe des ministres de l'intérieur et de l'aménagement du territoire aux préfets, leur demandant d'informer les parlementaires, notamment en matière d'affectation des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

M. Simon Sutour. – Ce n'est pas le cas.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Laissez le temps à cette instruction du 27 avril 2016 de produire ses effets.

Le problème étant posé, les réponses de ces trois articles semblent minimalistes. Les mesures ambitieuses de la proposition de loi Peyronnet sont réduites à leur plus simple expression, portant sur deux instances locales.

Les tenants du non-cumul auront un sentiment d'inachevé et de frustration tandis que ceux défendant la pratique du cumul verront qu'il est difficile de répondre aux problèmes générés par la loi sur le non-cumul, notamment la déconnexion des parlementaires de la vie locale.

Face aux difficultés d'application des deux premiers articles et au caractère superfétatoire du troisième, je propose le rejet de cette proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Le régime des incompatibilités, dont on déplore les excès, appelle la recherche d'un meilleur équilibre. Faire des parlementaires les témoins passifs de la vie institutionnelle locale n'est pas leur donner un rôle à la mesure des responsabilités nationales qu'ils exercent. Il est curieux de vouloir exclure les parlementaires des responsabilités tout en leur permettant d'assister à des réunions sans droit de vote. Cette proposition de loi singulière ne valorise pas le Parlement. M. Vandierendonck, donnez-nous les motivations de cette proposition de loi, qui n'apparaissent pas évidentes à sa lecture.

M. René Vandierendonck. – M. Botrel, Mme Pérol-Dumont et une soixantaine de sénateurs du groupe socialiste et républicain ont entendu utiliser le temps alloué à notre groupe pour une PPL ne signifiant pas « proposition de loi », mais « proposition de parler de la loi ».

À l'heure où la commission des lois a confié à MM. Darnaud, Collombat et votre serviteur, le suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, le sujet mérite qu'on évoque les ajustements nécessaires.

Cette proposition de loi, produit d'un compromis – je n'ose dire d'une synthèse – entre les membres du groupe socialiste, n'est pas un chef d'œuvre de légistique. Elle n'a pas non plus pour but d'ouvrir le débat sur le non-cumul.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est dommage !

M. René Vandierendonck. – Ses auteurs sont des pratiquants et pas seulement des croyants. La question est de savoir comment les parlementaires peuvent renforcer leur droit à l'information dans l'exercice de leur mandat et développer leur fonction de contrôle. Ce serait une erreur d'en faire l'apanage du Sénat : il y a belle lurette que l'Assemblée nationale y participe également.

Cette mandature a engagé une nouvelle étape de la décentralisation, par les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), de redécoupage des régions, et de nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). L'organisation territoriale a été profondément et durablement modifiée.

MM. Jacques Mézard et Pierre-Yves Collombat. – Saccagée !

M. René Vandierendonck. – Le Sénat a amélioré les projets de loi du Gouvernement, et des propositions de loi de groupes d'opposition ont été adoptées car le fond l'a emporté sur les réflexes pavloviens.

Deux commissions ont été créées ou renforcées pour appliquer ces réformes : d'une part, les CTAP, dans chacune des grandes régions, afin de favoriser l'exercice concerté des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements et, d'autre part, les CDCI, qui préparent dans chaque département les nouvelles cartes des intercommunalités.

Ce que j'ai vu sur le terrain a conforté mon sentiment qu'il y a une différence entre la température ressentie et la température réelle. Dans certains cas, les préfets font leur travail, parfois *in extremis*, et tout se passe bien. Dans d'autres, ce n'est pas le cas. Sans m'immiscer dans le pouvoir réglementaire autonome, qui fait néanmoins l'objet du contrôle parlementaire, je dirai que l'information varie beaucoup d'une préfecture à l'autre.

J'étais certain que la plupart des associations nationales d'élus ne serait pas favorable à l'élargissement de la composition des CTAP aux parlementaires. Une circulaire du 10 février 2016 rappelle ce que dit la loi, à savoir que la CTAP peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté. Elle peut également solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme. S'agissant de la révision de la carte intercommunale, dans combien de cas les parlementaires ont-ils été préalablement informés de la manière dont la carte des intercommunalités était préparée ? Cela l'a parfois été, mais pas toujours.

Les deux premiers articles rendent les parlementaires membres de droit des CDCI et des CTAP. Le Gouvernement y est hostile, et c'est contraire aux souhaits de la plupart des associations nationales d'élus.

L'article 3 prévoit l'information *a posteriori* des parlementaires, par le représentant de l'État dans le département, des projets d'investissement subventionnés par l'État au titre de la DETR et de la dotation « politique de

la ville ». Or cette disposition relève du contrôle du Parlement : chaque année, nous examinons en loi de finances les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT), mais il s'agit d'enveloppes nationales globales. Cet examen mériterait de tenir compte de la nouvelle géographie de la décentralisation.

Je doute que cette proposition de loi soit votée au Sénat, mais ce n'est pas son but.

M. Jacques Mézard. – Une conclusion en apothéose...

M. René Vandierendonck. – C'est l'apothéose de l'honnêteté. Ce texte est destiné à ouvrir le débat sur les ajustements qu'il convient de réaliser en matière de réforme territoriale. Enfin, il n'y avait aucune raison que les collègues qui s'interrogent ne disposent pas du relais d'un membre de la commission des lois.

M. Philippe Bas, président. – Je rends hommage à votre totale honnêteté intellectuelle, M. Vandierendonck.

Vous évoquiez les croyants et les pratiquants. Il existe aussi plusieurs chapelles, dont celle des « malgré-nous » du mandat unique. Certains, dans votre groupe, détiennent un double mandat et ne sont pas signataires de cette proposition de loi car ils estiment nécessaire de concilier responsabilité nationale et exercice d'un mandat exécutif local.

M. Jacques Mézard. – Ayant longtemps plaidé devant tous les tribunaux de France et de Navarre, il est fréquent que les assassins reviennent sur les lieux de leur crime, parfois pour exprimer de la repentance. Comme j'ai infiniment de respect pour M. Vandierendonck, qui est toujours guidé par le souci du bien commun, ce n'est pas à lui que je m'adresserai, mais aux complices du forfait.

Le groupe socialiste, conscient de la stupidité de la loi sur le non-cumul des mandats et de ses conséquences catastrophiques pour la représentation parlementaire, vient nous dire qu'il faut en arrondir les angles. Ses propositions sont étonnantes : la présence des parlementaires dans les CTAP avait été adoptée par le Sénat, à l'initiative d'un amendement du groupe RDSE. Mais les socialistes à l'Assemblée nationale l'avaient supprimé. Il est original de revenir sur ce terrain, après l'avoir saccagé. Les parlementaires seraient membres des CTAP et des CDCI mais n'auraient pas le droit de vote. Voilà en quelle estime les parlementaires sont tenus : ils auraient le droit d'assister mais pas de prendre la parole ni de voter. Curieuse conception de la démocratie représentative... Du reste, je n'en suis pas étonné, c'est l'illustration de ce que nous vivons quotidiennement depuis des années. Les parlementaires qui exécutent de tels ordres ne relèvent pas l'honneur du Parlement.

Dans l'un de ses livres datant de 2009, M. Manuel Valls avait qualifié, avec raison, d'« imposture » le non-cumul des mandats. C'est un

chef d'œuvre que j'incite mes collègues socialistes à relire. Il ne faut pas s'étonner que nos concitoyens s'indignent lorsqu'on est capable de faire l'inverse de ce qu'on a proclamé quelques mois auparavant.

Nous sommes au cœur d'un débat inachevé. La loi sur le non-cumul des mandats est née de compromis internes à un parti et va générer des difficultés considérables, notamment au Sénat. Quand on a l'irresponsabilité de faire voter une loi sur les fusions de régions sans aucune concertation locale, qu'on permet aux conseillers régionaux d'être parlementaires mais qu'on l'interdit aux adjoints d'une commune de dix habitants, on démontre les incohérences d'une idéologie stupide. J'en dirai davantage en séance publique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Beau débat en perspective !

M. Jacques Mézard. – J'ai l'habitude de maintenir mes convictions, quels que soient les gouvernements. Je ne suis pas aux ordres. Nous sommes dans l'imposture et l'hypocrisie, ce qui n'est jamais bon pour la démocratie. Pour nos collectivités territoriales, pour l'équilibre des pouvoirs, ce qui a été décidé est nocif. Nos concitoyens attendaient le non-cumul des indemnités : ce fut voté au Sénat. Ils attendaient la suppression ou la limitation des cumuls horizontaux, ce qui n'a pas été fait afin de ne pas nuire aux intérêts des apparatchiks locaux. Vous allez toucher les dividendes de vos décisions. Le temps de la sanction arrive.

M. Jacques Bigot. – M. Mézard est le procureur des opposants aux cumuls.

M. Philippe Bas, président. – Cette loi interdit au deuxième adjoint d'une commune de 150 habitants d'être parlementaire alors qu'il reste possible d'être membre du Gouvernement et président d'une grande région. La disproportion entre la rigueur dogmatique de la règle et la pratique au plus haut niveau des mandats nationaux et locaux contredit radicalement l'exigence morale de la loi de 2014 : c'est surprenant...

M. Christian Favier. – Il faut assumer les conséquences de ses actes. On ne peut accepter de faire entrer par la fenêtre ce qui a été jeté par la porte. Cette proposition de loi engendre la confusion. Le rôle des parlementaires est de faire la loi, de contrôler l'exécutif, et non de gérer les collectivités territoriales. Pourquoi faudrait-il, pour rattraper les inconvénients de la loi sur le non-cumul, élargir aux parlementaires la composition des CDCI et des CTAP ?

Je n'ai pas d'objection à l'article 3 : il est normal que les parlementaires soient régulièrement informés par les préfets, mais c'est déjà le cas aujourd'hui. Cet article n'est donc pas vraiment nécessaire.

Le groupe communiste, républicain et citoyen ne votera pas cette proposition de loi.

Mme Jacqueline Gourault. – On peut être étonné de cette proposition de loi socialiste qui relance de façon assez suicidaire le débat sur le non-cumul des mandats. A l’occasion des lois qui se sont succédé, notamment dans la loi NOTRe, des parlementaires ont déposé des amendements pour participer à des commissions, comme les CDCI, mais ils ont tous été rejetés.

On assimile toujours le non-cumul à l’impossibilité pour un parlementaire d’être élu local, ce qui est faux. Si la notion de « mandat exécutif » est assez large, il est possible d’être simple conseiller municipal ou communautaire et de siéger au sein d’une CDCI. C’est mon cas. Cette proposition de loi pourrait créer deux types de parlementaires, ceux ayant voix délibérative et ceux sans droit de vote dans une même CDCI.

Cette proposition de loi n’est pas adroite ; il serait malencontreux de l’adopter.

M. Patrick Masclet. – Dans le Nord, cité par M. Darnaud, je suis rapporteur général de la CDCI qui compte parmi ses membres huit parlementaires. Dès que l’un d’entre eux prend la parole, les sept autres la veulent. C’est automatique. Les autres membres de la CDCI, qui sont à 80 % des maires et des présidents d’établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), se sentent exclus des débats et de la possibilité d’amender les documents. S’ils ont déjà ce sentiment de dépossession à huit, qu’en serait-il avec trente-deux parlementaires ? Je ne soutiens pas cette disposition sur les CDCI qui inquiète les élus locaux.

M. Yves Détraigne. – Ma réaction ressemble à celle de beaucoup d’entre nous. Cette proposition de loi est un *remake* de *L’arroseur arrosé*. Pourquoi avoir tenu une position dogmatique et irréaliste lors des débats pour y revenir ensuite par une proposition de loi ? Je sais bien qu’à tout pécheur, miséricorde, mais je trouve cela osé.

M. Alain Marc. – J’irai dans le même sens. Ce texte est l’aveu de l’irresponsabilité et de l’hypocrisie absolue de la loi sur le non-cumul des mandats. L’an prochain, je devrai cesser d’être premier vice-président du conseil départemental de l’Aveyron, mais je pourrai toujours présider la commission des routes et infrastructures, commission ô combien importante. Je devrai aussi abandonner la présidence bénévole d’une entreprise sociale pour l’habitat (ESH).

La proposition de loi essaie de revenir sur cette loi dogmatique, stupide. Est-ce une repentance, un aveu ? Osons affirmer qu’un député ou un sénateur peut être maire d’une petite commune ou président d’un office HLM. Leur remplacement va coûter plus cher. Au mieux, cette proposition de loi est un aveu, au pire, elle est ridicule.

M. Jacques Mézard. – Elle peut être les deux.

M. Philippe Bas, président. – Vous êtes beaucoup plus modéré que notre collègue Mézard qui a qualifié cette proposition de loi de stupide.

M. François Grosdidier. – Ce n'est pas une PPL mais une PRL, une « proposition de reparler de la loi ». Elle pointe l'absurdité des conséquences de ce non-cumul, à plus forte raison pour les sénateurs dont la vocation est de représenter les collectivités territoriales. J'ai été membre d'une assemblée délibérante avant d'être l'édile de ma commune. Je sais d'expérience qu'on n'appréhende pas les problèmes de la même façon selon que l'on est l'un ou l'autre. Dans dix ou quinze ans, les parlementaires n'auront plus cette expérience : ils seront « hors sol ».

Si l'on ne revient pas sur la loi sur le non-cumul des mandats – la plupart des prétendants à la magistrature suprême ne le veulent pas –, peut-on en minorer les inconvénients ? Ce n'est pas le cas de cette proposition de loi, qui impose aux parlementaires de siéger dans deux instances de codécision. Certains voudraient qu'ils participent à toutes les grands-messes où, déjà, trop de titulaires de mandats exécutifs perdent leur temps. Les parlementaires sans mandat exécutif cherchent à exister par le verbe et alourdisent encore ces réunions dont il ne ressort rien. On peut déjà être simple conseiller municipal et membre d'une CDCI. Pourquoi augmenter les effectifs de ces commissions et de ces conférences de moitié alors que ces nouveaux venus seraient frustrés de ne pouvoir voter ? Ils monopoliseront la parole... ou ils ne viendront pas. L'unique avantage du non-cumul des mandats est d'être plus présent au Parlement, mais cette proposition de loi l'empêche puisque si nous siégeons dans une CDCI, nous ne pourrions aller à Paris siéger dans notre assemblée parlementaire. Enfin, en quoi une participation sans voix délibérative à ces commissions rend-elle meilleur législateur ou contrôleur ? En rien.

Certes, nous avons besoin d'être mieux informés des actions de l'État dans nos départements, mais c'est un autre sujet. Hormis les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux, aucun sénateur n'a le pouvoir d'exiger des informations et ce ne sont pas les questions écrites au Gouvernement qui constituent un contrôle, puisque les ministres ne répondent pas. Changeons les modalités de contrôle du pouvoir exécutif ; invitons la commission des lois et la délégation aux collectivités territoriales à y travailler.

Le seul mérite de cette proposition de loi est de faire la démonstration de tous les inconvénients du non-cumul.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis confus de vous infliger les propos d'un personnage stupide qui a voté des lois stupides, nageant non seulement dans la stupidité mais aussi l'hypocrisie...

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans une vie antérieure, vous avez défendu des textes plus intéressants, Monsieur Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. - Je salue la force dialectique de M. Mézard. S'adressant à M. Vandierendonck, il m'a fait penser au personnage de Molière, Chrysale, qui prétend s'adresser à sa sœur pour en réalité parler à sa femme.

Corneille a dit : « *Les exemples vivants sont d'un autre pouvoir.* » Je suis convaincu de la nécessité du non-cumul en raison de mon expérience propre. Ne réussissant pas à être maire, j'ai été député, mandat que j'ai exercé à plein temps pendant dix ans, ce qui a rempli ma vie. Je rappelle par ailleurs qu'un parlementaire intervient tout de même dans la vie locale. Puis j'ai été maire et député pendant un an. J'ai ensuite été maire à temps plein et président d'agglomération. Et comme je ne voulais pas augmenter mes indemnités, j'ai aussi repris l'enseignement à l'université. Quand je n'ai plus été maire, les grands électeurs du Loiret, où ma tendance politique est très minoritaire, m'ont élu sénateur. J'ai d'ailleurs été réélu au premier tour. Je ne m'y attendais pas. Les élus locaux peuvent donc voter pour quelqu'un qui ne cumule pas de mandats. Quand on se donne vraiment à une fonction, elle suffit à vous occuper très largement.

Ceux qui ont voté la loi sur le non-cumul méritent aussi la considération. Il est significatif que peu de candidats à l'élection présidentielle, de tous bords - et Dieu sait s'ils sont nombreux - proposent de revenir sur cette loi importante pour la modernisation de notre vie politique.

J'ai cru, monsieur le président Bas, devoir tempérer l'humeur ambiante.

M. Pierre-Yves Collombat. - Élu sénateur, j'ai renoncé à mon mandat de maire d'une commune de 2 500 habitants. Moi qui me suis battu pour que cette loi stupide ne soit pas votée, je ne peux être accusé de conflit d'intérêts.

Cette proposition de loi est intéressante en ce qu'elle nous invite à élargir notre réflexion. J'ai bien aimé la définition que M. Vandierendonck a donnée de cette PPL : « proposition de parler de la loi ». C'est une définition assez générale de ce que sont les PPL. J'ai cru comprendre le sens de ses efforts : il essaie de rendre applicables des réformes qui ne le sont pas. Il est comme le président de la Banque centrale européenne, M. Draghi, qui comparait l'euro à un bourdon : ce dernier ne doit pas voler, puis il y parvient avant de tomber. À l'usage, cette loi sur le non-cumul aura des conséquences très négatives. Le président Bas a évoqué les « malgré-nous ». Si un jour, ils arrivent au pouvoir, j'espère qu'ils reviendront sur cette loi.

M. Jean-Pierre Sueur. - Ils ne le feront pas.

M. Pierre-Yves Collombat. - En effet, mais ce serait dommage. Depuis trente ans, la gauche combat ce que fait la droite, arrive au pouvoir mais ne modifie rien et la droite fait de même. On dit que l'opinion publique

ne comprendrait pas ce revirement, mais on lui a tellement lavé le cerveau que nous risquons effectivement de ne pas pouvoir revenir en arrière.

M. Jean-Pierre Sueur. – On ne peut pas considérer qu'un vote démocratique au Parlement soit un lavage de cerveau.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'idée selon laquelle le non-cumul des mandats va améliorer le fonctionnement du Parlement est fautive. Les non-cumulards ne sont pas ceux qui travaillent le plus. C'est peut-être bizarre mais c'est ainsi. On lance de fausses pistes pour éviter de régler les problèmes de fond.

M. René Vandierendonck. – Je suis de ceux qui ont pris la peine d'écouter ce débat. Cette proposition de loi n'avait pas pour but de parler de la loi sur le non-cumul des mandats mais de la loi NOTRe et de la façon dont on apportera l'information aux parlementaires en amont, sans gêner la concertation au sein des commissions locales.

Mes collègues socialistes qui ont signé cette proposition de loi avaient droit à la parole en commission des lois : j'ai été leur porte-parole.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Darnaud, êtes-vous conforté ou ébranlé par ce débat ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Lors des auditions avec M. Masclet, nous avons prédit que ce débat dévierait sur la loi sur le non-cumul des mandats. Il est difficile de dire qu'elle porte sur la loi NOTRe quand l'exposé des motifs évoque la loi sur le non-cumul...

J'ai entendu M. Grosdidier : tout le monde s'accorde à dire que la présence de parlementaires à deux vitesses au sein des CDCI n'est pas acceptable, que les débats risquent d'être confisqués, que les discussions pourraient s'éterniser. *A contrario*, pourquoi le groupe socialiste n'a-t-il pas déposé une proposition de loi pour que les parlementaires siègent au sein des commissions d'attribution de la DETR ?

Monsieur Sueur, j'entends vos arguments en faveur du non-cumul, mais encore faudrait-il que ce terme soit compris par nos concitoyens. Ils seraient les premiers surpris d'apprendre qu'un président de conseil régional peut continuer à être adjoint dans une grande ville, ce qui fausse l'esprit de la loi.

Je rends hommage à M. Vandierendonck, qui parle sous le sceau de l'honnêteté. Je regrette que ses collègues cosignataires de la proposition de loi n'aient pas été présents pour la défendre.

Cette proposition de loi n'est pas de nature à nous éclairer : elle donne plutôt le sentiment que nous ne sommes pas au bout de nos peines.

M. Philippe Bas, président. – Je rappelle que la loi sur le non-cumul n'a pas été votée par le Sénat mais par l'Assemblée nationale à laquelle le Gouvernement a donné le dernier mot.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-1 pourrait être intéressant, mais il ne présente aucun lien avec l'objet de la proposition de loi. Avis défavorable.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. René Vandierendonck. – *Je ne prends pas part au vote sur la proposition de loi.*

M. Jean-Pierre Sueur. – *Par solidarité avec mon collègue, je fais de même.*

La proposition de loi n'est pas adoptée.

M. Philippe Bas, président. – Je vous rappelle qu'en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur les textes de ces deux propositions de loi.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Yannick Botrel, auteur de la proposition de loi

Ministère de l'intérieur (Direction générale des collectivités locales)

M. François Drapé, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales

M. Martin Lesage, chef de bureau des structures territoriales

Assemblée des communautés de France (AdCF)

Mme Jacqueline Gourault, parlementaire associée

M. Nicolas Portier, délégué général

Mme Montaine Blonsard, chargée des relations avec le Parlement

Contributions écrites

Association des Régions de France (ARF)

Assemblée des Départements de France (ADF)

Association des Maires de France (AMF)

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p>Proposition de loi visant à associer les parlementaires à la vie institutionnelle locale</p>	
<p><i>Art. L. 5211-43.</i> – La commission départementale de la coopération intercommunale est composée à raison de :</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Après le sixième alinéa de l'article L. 5211-43 du code général des collectivités territoriales est inséré l'alinéa suivant :</p>	
<p>1° 40 % par des maires, des adjoints au maire ou des conseillers municipaux élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par les maires regroupés au sein des collèges électoraux déterminés en fonction de l'importance démographique des communes ;</p>		
<p>2° 40 % par des représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant leur siège dans le département, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents des organes délibérants de ces établissements ;</p>		
<p>3° 5 % par des représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents de chacune de ces catégories de syndicats ;</p>		
<p>4° 10 % par des représentants du conseil départemental, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ;</p>		
<p>5° 5 % par des représentants du conseil régional dans la circonscription</p>		

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

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

départementale, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

(...)

Art. L. 1111-9-1. – I. – Dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

La conférence territoriale de l'action publique peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

Elle peut être saisie de la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités territoriales étrangères situées dans le voisinage de la région.

II. – Sont membres de la conférence territoriale de l'action publique :

(...)

Pour la désignation dans chaque département des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre non membres de droit de la

« 6° En plus de ces représentants, les parlementaires dont les circonscriptions électorales sont situées dans le département sont membres de droit de la commission départementale de coopération intercommunale. Ils ne disposent pas d'un droit de vote. »

Article 2

Après le 8° du II de l'article L. 1111-9-1 du même code, il est inséré un 9° ainsi rédigé :

« 9° Les parlementaires dont les circonscriptions électorales sont situées dans la région sont membres de droit de la conférence territoriale de l'action publique. Ils ne disposent pas d'un droit de vote. »

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

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

conférence territoriale de l'action publique et lorsqu'une seule liste complète de candidats réunissant les conditions requises a été adressée au représentant de l'État dans le département, il n'est pas procédé à une élection.

Un décret précise les modalités d'élection ou de désignation des membres de la conférence territoriale de l'action publique.

(...)

Art. L. 2334-36. – Les crédits de la dotation visée à l'article L. 2334-32 sont attribués par le représentant de l'État dans le département aux bénéficiaires mentionnés à l'article L. 2334-33, sous forme de subventions en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. La subvention ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de fonctionnement courant regroupant principalement les frais de rémunération des personnels, les dépenses d'entretien et de fourniture et les frais de fonctionnement divers correspondant aux compétences de la collectivité, hormis celles accordées au titre d'une aide initiale et non renouvelable lors de la réalisation d'une opération.

Ces subventions doivent être notifiées en totalité au cours du premier trimestre de l'année civile.

Art. L. 2334-40. – Il est institué une dotation budgétaire intitulée dotation politique de la ville.

Article 3

I. – À la fin de l'article L. 2334-36 du même code, après les mots : « du premier trimestre de l'année civile. », est insérée la phrase « Le représentant de l'État communique aux parlementaires du département la liste des opérations d'investissement subventionnées. » :

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

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

Peuvent bénéficier de cette dotation les communes de métropole éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue à l'article L. 2334-15 qui figurent parmi les cent-vingt premières d'un classement de ces communes établi chaque année en fonction de critères tirés notamment de la proportion de population résidant dans des quartiers inclus dans les zones prioritaires de la politique de la ville, du revenu fiscal moyen des habitants de ces quartiers et du potentiel financier. Ces critères sont appréciés l'année précédant celle au titre de laquelle est répartie la dotation politique de la ville. À titre dérogatoire, en 2016, la population résidant dans des quartiers inclus dans les zones prioritaires de la politique de la ville est appréciée au 1er janvier 2014.

Lorsque la compétence en matière de politique de la ville a été transférée par une commune éligible à un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci peut bénéficier, sur décision du représentant de l'État dans le département, de la dotation politique de la ville pour le compte de cette commune.

Les crédits de la dotation politique de la ville sont répartis entre les départements :

1° Pour trois quarts, en tenant compte de la quote-part définie à l'article L. 2334-41 et du nombre de communes éligibles dans chaque département ainsi que de leur classement selon les critères prévus au deuxième alinéa du présent article ;

2° Pour un quart, en tenant compte du nombre de communes éligibles dans chaque département comprises dans la première moitié du classement et de leur classement selon les critères prévus au même deuxième alinéa.

Texte en vigueur

—

Le représentant de l'État dans le département attribue ces crédits afin de financer les actions prévues par les contrats de ville définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

La population à prendre en compte pour l'application du présent article est celle définie à l'article L. 2334-2. Elle est calculée l'année précédant celle au titre de laquelle est répartie la dotation politique de la ville.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

Texte de la proposition de loi

—

II. – À la fin du septième alinéa de l'article L. 2334-40 du même code, après les mots : « cohésion urbaine. », est insérée la phrase : « Le représentant de l'État communique aux parlementaires du département la liste des opérations d'investissement subventionnées. »

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

—