

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen pour avis du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale (n° 1473) (M. Patrice Verchère, rapporteur pour avis)..... 2
- Examen, en nouvelle lecture, du projet de loi organique, modifié par le Sénat, interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député et limitant à une seule fonction exécutive locale le cumul avec le mandat de sénateur (n° 1391) et du projet de loi, modifié par le Sénat, interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen (n° 1392) (M. Christophe Borgel, rapporteur)..... 11
- Informations relatives à la commission 28

Mercredi

6 novembre 2013

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 16

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Jean-Jacques
Urvoas,
Président**



La séance est ouverte à

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

La Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Patrice Verchère, le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale (n° 1473).

M. Patrice Verchère, rapporteur pour avis. Mes chers collègues, nous sommes saisis, pour avis, des articles 4 *ter* à 22 du projet de loi de programmation militaire que le Sénat a adopté le 21 octobre dernier. Je ne ferai donc aucun commentaire sur l'ensemble du texte, bien qu'il me semble fragiliser nos capacités militaires ; je m'en tiendrai à ces vingt-quatre articles sur lesquels la Commission s'est saisie pour avis et qui traitent principalement des dispositions relatives au renseignement, du contrôle parlementaire et du cadre juridique dans lequel agissent nos services.

Les amendements que je vous présenterai, cosignés par le président de notre Commission, s'inspirent largement des préconisations du rapport que le président Urvoas et moi avons présenté en mai dernier, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement qui avait duré près de neuf mois.

Notre Commission a longuement travaillé sur ces questions. Outre que nous avons récemment auditionné le coordonnateur national du renseignement et le directeur central du renseignement intérieur, j'ai entendu les responsables de tous les services de la communauté du renseignement ainsi que le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.

Depuis la création, en 2007, de la délégation parlementaire au renseignement, la fonction « connaissance et anticipation », érigée en fonction stratégique par le *Livre Blanc de la défense et la sécurité nationale* de 2008, est devenue un objet de réflexion pour le législateur.

Avec ce projet de loi de programmation militaire, nous avons une occasion historique d'affermir la légitimité de nos services et de renforcer les moyens juridiques dont ils disposent. Les amendements que je vous présenterai ont pour finalité de consolider et d'adapter le contrôle parlementaire, ainsi que de conforter le Premier ministre comme interlocuteur naturel de la délégation parlementaire au renseignement.

J'en viens aux articles sur lesquels nous devons formuler un avis.

Les articles 4 *ter* à 4 *sexies* contiennent des dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation. Ils ont été introduits dans le texte sur l'initiative de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

Dans mon rapport écrit, je m'interrogerai sur l'article 4 *ter*, qui confie, sans fondement organique, des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place aux membres des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense, mais, à ce stade, je ne vous proposerai pas d'amendement.

À l'article 4 *quinquies*, le Sénat prévoit – là encore sans fondement organique – que les communications de la Cour des comptes seront transmises non seulement aux commissions des Finances, mais également, dans leur domaine de compétence, aux commissions chargées de la défense. Comme il n'existe aucune raison de réserver un sort particulier à ces dernières, je suggère d'étendre cette disposition à chaque commission permanente, dans son domaine de compétence.

L'article 5 renforce les prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement. Celle-ci se voit ainsi reconnaître la mission générale d'exercer le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et d'évaluer la politique publique en ce domaine. Je présenterai plusieurs amendements ayant pour objectif de rendre plus cohérente la présentation des missions de la délégation et de préciser la nature des informations dont celle-ci dispose, de manière à lever toute ambiguïté.

Je propose ainsi que la délégation se voie communiquer des éléments d'information issus du plan national d'orientation du renseignement, plutôt que le plan lui-même, afin d'éviter qu'un autre document soit élaboré dans le seul but de ne pas communiquer aux parlementaires certaines informations.

Je propose également que la délégation puisse solliciter du Premier ministre la communication de tout ou partie des rapports de l'inspection des services de renseignement, ainsi que des rapports des services d'inspection générale des ministères portant sur les services de renseignement qui relèvent de leur compétence. Cette rédaction me paraît plus judicieuse que celle retenue par le Sénat, qui prévoit la transmission systématique des rapports d'inspection, disposition qui pourrait être interprétée comme constituant une injonction au Gouvernement, ce que la Constitution ne permet pas. En outre, il ne semble pas opportun que la délégation se voie communiquer des rapports portant sur le détail de l'organisation des services – même si le contenu de certains d'entre eux peut lui être précieux.

S'agissant de la composition de la délégation, je suggère que les présidents des commissions chargées de la sécurité intérieure – en l'espèce, les commissions des Lois – et des commissions chargées de la défense ne soient plus membres de droit. Ils pourront naturellement être désignés par le président de l'assemblée concernée si ce dernier le souhaite, mais l'objectif est d'ouvrir la délégation aux parlementaires particulièrement intéressés par cette thématique. Ces nominations permettront en outre de consolider le pluralisme de la délégation.

Le Sénat a prévu, au terme d'un long débat, que celle-ci pourra entendre les agents des services de renseignement. Je vous invite à reprendre le texte d'un sous-amendement du Gouvernement rejeté par le Sénat, qui proposait que les directeurs puissent se faire accompagner des collaborateurs de leur choix, mais en ajoutant que ce choix serait guidé par l'ordre du jour de la délégation. Cette rédaction permettrait de consacrer à la fois la responsabilité du chef de service et le pouvoir d'évocation de la délégation.

Enfin, il conviendrait que les observations et recommandations de la délégation soient « adressées » au président de chaque assemblée, et pas seulement « transmises ». Bien évidemment elles seront également adressées au président de la République et au Premier ministre. Il serait paradoxal qu'un organe parlementaire ait pour vocation d'informer en priorité l'exécutif. Je vous proposerai donc une rédaction plus équilibrée.

L'article 6 fait de la commission de vérification des fonds spéciaux une formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement ; ses quatre membres seront donc membres de celle-ci. Nous proposons de préciser qu'ils seront désignés « de manière à assurer une représentation pluraliste ». Cette formulation est en effet préférable à celle retenue par le Sénat, qui évoque une parité entre la majorité et l'opposition ; or, si cette dernière est définie juridiquement, ce n'est pas le cas de la première – nous savons tous qu'une majorité peut fluctuer au gré des événements...

En outre, de manière à souligner que la commission de vérification conservera sa spécificité et son identité, il serait bon de préciser que le poste de président est maintenu et que son titulaire sera choisi chaque année.

Il conviendrait également que le rapport de cette commission soit remis au Premier ministre, et non à chacun des ministres concernés, de manière à conforter celui-ci comme interlocuteur naturel des instances parlementaires chargées du contrôle du renseignement. L'amendement que je présenterai prévoit également que l'information soit livrée d'abord aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, puis au président de la République et au Premier ministre.

L'article 7 permet l'audition d'agents des services de renseignement en dehors des tribunaux et des locaux des services enquêteurs, afin de préserver leur anonymat.

Les articles 8 et 9 étendent les possibilités, pour les agents de renseignement, de consulter des fichiers administratifs tels que les fichiers nationaux des immatriculations, des permis de conduire, des cartes nationales d'identité ou des passeports.

L'article 10 instaure un *Passenger name record* (PNR) français, dans l'attente de la publication d'une directive européenne. Ce fichier, placé sous la responsabilité des ministres chargés de l'intérieur, de la défense, des transports et des douanes, sera mis en œuvre par une « unité d'information passagers », composée de membres des services de la douane, de la police et de la gendarmerie. Je présenterai un amendement visant à garantir que les données « sensibles » – données à caractère personnel susceptibles de révéler l'origine « raciale » ou ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, ou données concernant sa santé ou sa vie sexuelle – seront exclues du dispositif.

Les articles 11 et 12 permettent aux services de renseignement du ministère de la défense d'accéder aux fichiers de police judiciaire dans le cadre d'enquêtes administratives ou d'interventions.

L'article 13, extrêmement important, clarifie le cadre juridique relatif à la géolocalisation en temps réel. La commission des Lois du Sénat a estimé que celle-ci se rapprochait, en termes d'atteinte aux libertés, d'une interception de sécurité ; elle a d'autre part observé que son insertion dans l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques la cantonnait à un usage antiterroriste, alors que les services de renseignement peuvent en avoir besoin pour les finalités plus larges prévues par la loi du 10 juillet 1991. Elle a donc opéré la fusion des dispositifs de recueil des données de connexions, sur le modèle des interceptions de sécurité. Le président Urvoas et moi vous proposons d'aller jusqu'au bout de cette logique et d'aligner la durée d'autorisation de la géolocalisation sur celle applicable en matière d'interception de sécurité, soit quatre mois – au lieu des dix jours renouvelables retenus par le Sénat.

Les articles 14, 15, 16, 16 *bis* et 16 *ter* traitent de la protection des infrastructures vitales contre la cybermenace.

Les articles 17 à 21 comportent des dispositions relatives au traitement pénal des affaires militaires. L'article 17 prévoit que la mort violente d'un militaire au cours d'une action de combat se déroulant dans le cadre d'une opération militaire est présumée ne pas avoir une cause inconnue ou suspecte. Puisqu'il s'agit d'une présomption simple, l'officier de police judiciaire des forces armées ne pourra ouvrir d'enquête sur les recherches des causes de la mort que s'il apporte des éléments tendant à indiquer que les circonstances de celle-ci sont inconnues ou suspectes.

Enfin, l'article 22 étend la protection fonctionnelle aux ayants droit des militaires décédés en opérations ainsi qu'à ceux de certains personnels civils.

La Commission passe à l'examen des articles 4 ter à 22 du projet de loi, dont elle s'est saisie pour avis.

Chapitre I^{er} *bis* **Dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation**

Article 4 ter : *Contrôle sur pièces et sur place pour les membres des commissions parlementaires chargées de la défense*

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Bien que je ne sois saisi d'aucun amendement sur cet article, je voudrais revenir sur ce qu'a dit le rapporteur.

En l'état, le texte prévoit que les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense seront dotées de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place comparables à ceux dont disposent les rapporteurs spéciaux des commissions des Finances. Je comprends l'intention, qui est de contrôler la bonne application de la loi de programmation militaire ; toutefois, je suis sceptique quant au moyen législatif utilisé, car les pouvoirs spéciaux des rapporteurs des commissions des Finances trouvent leur origine, non dans une loi ordinaire, mais dans une loi organique. J'alerte les collègues de la commission de la Défense : il faut qu'ils examinent ce point avec attention.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 ter sans modification.

Article 4 quater : *Réunions de contrôle de l'exécution de la loi de programmation*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 quater sans modification.

Article 4 quinquies (art. L. 143-5 du code des juridictions financières) : *Transmission des observations de la Cour des comptes aux commissions chargées de la défense et des affaires étrangères*

La Commission est saisie de l'amendement CLI du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur pour avis. Il n'y a aucune raison de limiter la transmission des communications de la Cour des comptes aux seules commissions chargées de la défense et

des affaires étrangères. Cet amendement vise à permettre à toutes les commissions permanentes de bénéficier de cette expertise.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 quinquies ainsi modifié.

Article 4 sexies : Rapport et débat au Parlement sur le contrôle de l'exécution des lois de programmation et diverses autres mesures

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sexies sans modification.

Chapitre II Dispositions relatives au renseignement

Article 5 (art. 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958) :
Renforcement des prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement

La Commission est saisie de l'amendement CL2 du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur pour avis. Le présent amendement tend à regrouper des dispositions éparpillées dans l'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 décembre 1958, afin de lever toute ambiguïté dans la définition des missions de la délégation parlementaire au renseignement.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Cette préoccupation est louable, d'autant plus que la délégation va disposer de nouveaux pouvoirs de contrôle.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL3 du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur pour avis. Nous proposons que les présidents des commissions parlementaires chargées de la sécurité intérieure et de la défense ne soient plus membres de droit de la délégation parlementaire au renseignement. Cela permettra de renforcer la dimension pluraliste de celle-ci.

M. Jean-Luc Warsmann. Je partage d'autant plus votre objectif que j'étais très réservé sur cette disposition lorsqu'elle avait été votée. Cependant, il faut veiller à ce que les parlementaires nommés à la délégation ne fassent pas tous partie de la même commission. On a pu voir, durant la dernière législature, quel serait le risque : alors que la commission des Lois avait adopté à l'unanimité une modification du secret défense, ses propositions se sont heurtées à un mur ! De même, il arrive que les projets de lois relatifs aux questions militaires soient examinés devant un auditoire restreint aux commissaires de la défense, entre lesquels il n'existe pas de grandes différences d'appréciation... Une plus grande diversité serait profitable au débat et, au-delà, à l'intérêt général. Ne pourrait-on pas prévoir au moins la présence d'un membre de la commission des Lois au sein de la délégation ?

M. le rapporteur pour avis. Nous examinerons la question, mais la difficulté est de trouver la rédaction adéquate, car les parlementaires peuvent changer de commission en cours de mandat.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle en vient à l'amendement CL4 du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tend à indiquer que la délégation parlementaire au renseignement peut entendre le Premier ministre, les ministres compétents, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, le coordonnateur national du renseignement, le directeur de l'académie du renseignement et les directeurs en fonction des services de renseignement, et à préciser que ces derniers peuvent se faire accompagner des collaborateurs de leur choix, en fonction de l'ordre du jour de la délégation parlementaire.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Ce point fera probablement l'objet d'un débat en séance. Dans la mesure où les agents occupent des fonctions qui nous sont inconnues, puisque les organigrammes des services sont classifiés, il est difficile pour la délégation de demander à entendre un collaborateur précis ; inviter le directeur du service à se faire accompagner est une solution équilibrée qui devrait satisfaire tous les parlementaires qui ont travaillé sur le sujet.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'amendement de coordination CL5 du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.*

Puis elle en vient à l'amendement CL6 des mêmes auteurs.

M. le rapporteur pour avis. Il convient d'inverser l'ordre de transmission des observations et recommandations de la délégation parlementaire au renseignement : d'abord au Président de chaque assemblée, ensuite au président de la République et au Premier ministre.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 5 **modifié**.*

Article 6 (art. 154 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) : *Absorption de la commission de vérification des fonds spéciaux par la délégation parlementaire au renseignement*

La Commission est saisie de l'amendement CL8 du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à substituer aux mots « de la majorité et de l'opposition » le mot « pluraliste ».

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CL9 du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'indiquer – sans entrer dans le détail – que le président de la commission de vérification est choisi chaque année.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle en vient à l'amendement CL10 du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur pour avis. Même objet que le CL6 : il convient de modifier l'ordre de transmission des rapports.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 6 **modifié**.*

Article 7 (art. 656-1 du code de procédure pénale) : *Audition d'agents des services de renseignement en dehors des tribunaux et des locaux des services enquêteurs*

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL11 du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 7 **ainsi modifié**.*

Article 8 (art. L. 222-1 du code de la sécurité intérieure) : *Élargissement de l'accès des services de renseignement à certains grands fichiers administratifs*

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL12 du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 8 **ainsi modifié**.*

Article 9 (art. L. 232-2 du code de la sécurité intérieure) : *Élargissement des finalités d'accès à deux fichiers relatifs aux passagers aériens*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 9 **sans modification**.*

Article 10 (art. L. 232-7 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : *Création à titre expérimental d'un nouveau traitement relatif aux données des transporteurs aériens*

La Commission est saisie de l'amendement CL13 du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à garantir la confidentialité des informations personnelles sensibles.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 10 **ainsi modifié**.*

Article 11 (art. L. 234-2 du code de la sécurité intérieure) : *Accès des services du ministère de la défense aux fichiers de police judiciaire dans le cadre des enquêtes administratives*

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL14 du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 11 **ainsi modifié**.*

Article 12 (art. L. 234-3 du code de la sécurité intérieure) : *Accès des services du ministère de la Défense aux fichiers de police judiciaire dans le cadre des enquêtes administratives pour l'exercice de missions ou d'interventions*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 12 **sans modification**.*

Article 13 (art. L. 34-1 et L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques, art. 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 et art. L. 222-2, L. 222-3, L. 243-7, L. 245-3, L. 243-12, L. 246-1 à L. 246-5 [nouveaux] du code de sécurité intérieure) : *Clarification du cadre juridique relatif à la géolocalisation en temps réel*

La Commission est saisie de l'amendement CL15 du rapporteur pour avis et de M. le président Jean-Jacques Urvoas.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tend à porter la durée des autorisations de géolocalisation à quatre mois.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Notons que, sur le même thème, nous aurons à traiter assez rapidement d'une autre question, puisque la Cour de cassation vient de décider que le recours à la géolocalisation dans le cadre d'une enquête préliminaire était sans fondement lorsqu'elle était demandée par un procureur, au motif que celui-ci ne peut pas être assimilé à un magistrat indépendant – en tout cas, pas selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Cette décision, qui a été relayée très rapidement par la Chancellerie, va entraîner l'interruption de plusieurs enquêtes préliminaires et certains suspects vont se retrouver sans surveillance de la part des services de police judiciaire. Le Gouvernement et les professionnels travaillent à pallier cette carence, et je ne doute pas que la Commission sera bientôt saisie d'une proposition en ce sens.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 13 **ainsi modifié**.*

Chapitre III **Dispositions relatives à la protection des infrastructures vitales contre la cybermenace**

Article 14 (art. L. 2321-1 et L. 2321-2 [nouveaux] du code de la défense) : *Renforcement du dispositif étatique en matière de cyberdéfense*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 14 **sans modification**.*

Article 15 (art. L. 1332-6-1 à L. 1332-6-6 [nouveaux] et L. 1332-7 du code de la défense) : *Renforcement des obligations des opérateurs d'importance vitale en matière de sécurité et de défense des systèmes d'information*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 sans modification.

Article 16 (art. 226-3 et 226-15 du code pénal) : *Extension de la liste des équipements informatiques soumis au régime d'autorisation*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 sans modification.

Article 16 bis (art. L. 2321-3 [nouveau] du code de la défense et L. 336-3 et L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques) : *Accès aux coordonnées des utilisateurs des adresses Internet pour les besoins de la sécurité informatique*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 bis sans modification.

Article 16 ter (art. 323-3-1 du code pénal et L. 122-6-1 du code de la propriété intellectuelle) : *Possibilité d'exercer une activité de recherche ou de développement de produits ou de service de sécurité informatique*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 ter sans modification.

Chapitre IV **Dispositions relatives au traitement pénal des affaires militaires**

Article 17 (art. L. 211-7 du code de justice militaire) : *Régime de présomption en cas de mort violente d'un militaire lors d'une action de combat, à l'occasion d'une opération militaire à l'étranger*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 sans modification.

Article 18 (art. 698-2 du code de procédure pénale et L. 211-7 du code de justice militaire) : *Mise en mouvement de l'action publique à l'encontre de militaires engagés dans une opération militaire en dehors du territoire français*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.

Article 19 (art. L. 4123-11 et L. 4123-12 du code de la défense) : *Responsabilité pénale des militaires*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sans modification.

Article 20 (art. L. 211-5 et L. 211-22 du code de justice militaire et art. 698-5 du code de procédure pénale) : *Correction d'erreurs formelles résultant de la suppression du*

Tribunal aux armées de Paris et précision sur la procédure applicable aux militaires en temps de paix

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20 sans modification.

Article 21 (art. 697 du code de procédure pénale) : *Spécialisation des juridictions en matière militaire.*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.

Chapitre V Dispositions relatives aux ressources humaines

Section I Dispositions relatives à la protection juridique

Article 22 : *Extension de la protection fonctionnelle aux ayants droit des militaires décédés en opérations et à certains personnels civils*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle s'est saisie, modifiées.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je constate que la Commission a décidé à l'unanimité d'émettre un avis favorable. Monsieur le rapporteur, je vous félicite pour ce travail consensuel !

*

* *

La Commission examine, en nouvelle lecture, le projet de loi organique, modifié par le Sénat, interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député et limitant à une seule fonction exécutive locale le cumul avec le mandat de sénateur (n° 1391) et le projet de loi, modifié par le Sénat, interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen (n° 1392) (M. Christophe Borgel, rapporteur).

La Commission commence par l'examen des articles du projet de loi organique.

Article 1^{er} (art. L.O. 141-1 et L.O. 297 [nouveaux] du code électoral) : *Incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions exécutives locales*

La Commission est saisie d'une série d'amendements tendant à supprimer l'article 1^{er} : le CL22 de M. Patrice Verchère, le CL24 de M. Jean-Pierre Decool, le CL27 de M. Georges Fenech, le CL31 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, le CL34 de M. Guy Geoffroy, le CL40 de M. Michel Piron et le CL44 de M. Édouard Philippe.

M. Patrice Verchère. Nous sommes nombreux à penser qu'il est essentiel qu'un parlementaire puisse conserver un mandat exécutif local. Dans les secteurs ruraux, en

particulier, l'existence de parlementaires maires est indispensable pour avoir une vision globale de l'aménagement du territoire et défendre les projets locaux à l'échelon national. Si l'on interdit d'exercer concomitamment un mandat national et un mandat exécutif local, on prend le risque de couper les parlementaires de la réalité du terrain. C'est pourquoi nous souhaitons supprimer l'article 1^{er} du projet de loi organique.

M. Jean-Pierre Decool. Nous revendiquons en effet une proximité entre élu national et élu de terrain, notamment en milieu rural : il serait regrettable de détacher les parlementaires des préoccupations quotidiennes de nos compatriotes !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. On ne peut parler que de ce qu'on connaît – et quand on est maire, on sait ce qu'est un problème d'assainissement, de voirie ou d'eau. Il sera plus difficile de les prendre en considération si l'on n'en a jamais eu l'expérience. Donner naissance à des parlementaires hors-sol serait une grave erreur !

M. Michel Piron. Une fois de plus, on apporte un mauvais remède à un vrai problème, en traitant les effets, et non les causes.

Pourquoi le cumul des mandats est-il plus développé en France que dans les autres pays européens ? Parce que dans notre système hypercentralisé, la quasi-totalité des règles se fabriquent au niveau central. D'où la nécessité, quand on a des responsabilités locales et que l'on veut changer les règles, de cumuler les mandats. Nul besoin de le faire quand on est président d'un *Land*, d'une région italienne ou d'une communauté espagnole, ou quand on est en Écosse ou au Pays de Galles !

Le remède risque même d'être pire que le mal, car l'absence de cumul pourrait conduire les parlementaires à vouloir construire une cité idéale, totalement déconnectée du pays réel, et à adopter des lois désincarnées dont l'inapplicabilité provoquera de violents rejets. Nous en avons eu l'illustration récemment : je suis persuadé que dans la plupart des pays européens, on n'aurait pas traité certaines questions de la même manière ; on ne s'est même pas donné la peine de consulter les élus locaux ! Le cumul des mandats n'est qu'un pis-aller en l'absence d'une véritable réforme territoriale.

M. Jacques Bompard. L'une des tares de notre pays, et de notre époque, est le jacobinisme. Le jacobinisme hyper-centralisateur français est un handicap lourd, auquel vient s'ajouter un jacobinisme européen encore plus oppressif. Pour y faire face, les élus doivent être profondément ancrés dans leur territoire. Cette loi va le leur interdire, en donnant tout pouvoir aux partis politiques et en empêchant les personnalités qui n'appartiennent à aucun d'entre eux de participer au débat politique ; or il est extrêmement important que des esprits non partisans puissent s'exprimer.

L'entassement des lois et des normes que tout le monde condamne est le résultat de cette dérive. Ce n'est pas en accentuant le centralisme démocratique que nous réglerons ces problèmes fondamentaux.

M. Dominique Bussereau. J'abonde dans le sens de Michel Piron. Nous sommes historiquement un pays centralisé – au moins depuis Louis XI –, alors que l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ont fait leur unité nationale plus tardivement ; leur administration centrale est de ce fait moins développée et ils disposent de structures fédérales.

L'interdiction du cumul des mandats pourrait se comprendre si notre pays allait jusqu'au bout de son processus de décentralisation. Mais ce n'est pas le cas : le Gouvernement patine lamentablement sur le sujet, il ne prend aucune décision quant au nombre de régions par rapport au nombre de départements, et il n'accorde aucun pouvoir supplémentaire aux élus locaux. Bref, il s'agit d'une mesure sans justification politique.

Mme Laurence Dumont. Les collègues voudront-ils excuser une élue « désincarnée » de prendre la parole ? (*Exclamations.*)

Qu'est-ce qu'un parlementaire ? Il me semble que son rôle est, premièrement, de faire la loi, deuxièmement, de l'évaluer, troisièmement, de contrôler le Gouvernement. Si nous pouvions nous mettre d'accord là-dessus, cela nous permettrait d'avancer !

Ce projet de loi organique a une vertu première, qui est arithmétique : il permettra à la « classe politique » – même si je n'aime pas ce terme – de s'ouvrir un peu – et nous en avons besoin : il suffit de regarder la composition de notre Commission pour s'en persuader ! (*Vives protestations sur certains bancs.*)

Ensuite, la limitation du cumul des mandats nous donnera du temps pour légiférer correctement et faire un bon travail de terrain – c'est-à-dire expliquer ce qu'on fait au Parlement et faire remonter les problèmes de nos circonscriptions. Moi qui n'ai pas de mandat local, je suis davantage présente sur le terrain que nombre de députés ou sénateurs qui cumulent ! (*Mêmes mouvements.*)

Mme Marie-Jo Zimmermann. C'est un jugement de valeur !

Mme Laurence Dumont. Non, c'est un fait !

Enfin, l'argument simpliste et rabâché du député « hors-sol » ne tient pas, dès lors que l'on veut bien considérer le travail réalisé par ceux qui ne sont pas en situation de cumul – et à gauche, ils sont nombreux.

Je suis favorable, non à la suppression de l'article 1^{er}, mais à sa révision, puisque les sénateurs, dans leur prétendue « grande sagesse », se sont exonérés du dispositif. Nous aurons donc pour ambition de rétablir un périmètre qui permette d'englober tous les parlementaires.

Mme Marie-Jo Zimmermann. On met la charrue avant les bœufs : légiférer sur le cumul des mandats supposerait d'avoir adopté auparavant le texte sur le statut de l' élu ! La mission d'information créée sur le sujet a rendu son rapport. Quand le projet de loi sera-t-il soumis à l'Assemblée ?

D'autre part, pourquoi ne pas aller jusqu'au bout en matière de cumul ? Adoptons la règle : une personne, un mandat ! Comment expliquer qu'un maire président d'une communauté d'agglomération ne soit pas frappé par l'interdiction de cumul ? On frise l'antiparlementarisme primaire !

Et si le maire d'une commune ne va pas sur le terrain, madame Dumont, eh bien les électeurs ne le rééliront pas ! Je ne vous cache pas que ces jugements de valeur commencent à m'agacer ; pour ma part, je ne me permettrais pas de faire des réflexions de ce type. Si nous sommes là, c'est que nous avons été sur le terrain, sinon nos compatriotes ne nous auraient pas élus. Parmi nos collègues, plusieurs sont députés maires, certains ont même trois ou quatre mandats, et pourtant ils sont réélus : de toute évidence, cela ne gêne pas les électeurs !

M. Paul Molac. Député hors-sol, je suis également un ancien agriculteur breton : soyez assurés que le terrain se rappelle régulièrement à moi ! (*Sourires.*)

Plus sérieusement, je trouve les propos de Michel Piron assez justes. À l'époque où l'information circulait à la vitesse d'un cheval, la centralisation était toute relative ; en revanche, quand les médias peuvent informer les gens dans la minute et les juges remettent facilement en cause le pouvoir réglementaire, on risque le blocage : tout remonte au Gouvernement et, au moindre problème, on fait parcourir toute la France aux ministres.

Je voterai le projet de loi, mais je pense qu'il faudra, dans la prochaine loi de décentralisation, prévoir un échelon territorial disposant de pouvoirs réglementaires d'adaptation. Nos voisins ont choisi la région, et je pense que nous aurions tout intérêt à suivre leur exemple.

M. Alain Tourret. Certes, madame Dumont, le rôle du député est d'abord de voter la loi et de contrôler l'administration. Cela signifie-t-il pour autant qu'il ne peut pas diriger une commune ou un petit exécutif ? Je ne le crois pas. Permettez-moi de vous renvoyer aux pages que l'actuel ministre de l'Intérieur a consacrées en 2008 au cumul des mandats et à ses mérites ; il estimait à l'époque que ceux qui s'y opposaient étaient des antimodernes !

En la matière, tout est question de mesure. Ainsi, le Sénat représentant les collectivités territoriales, il serait incompréhensible que l'on y interdise la présence des maires ! En revanche, nous sommes défavorables à ce qu'un président de conseil régional, un président de conseil général ou le maire d'une grande ville soit également député ou sénateur, car leur tâche est trop lourde – à moins de donner à ces grands élus la possibilité d'être membres de plein droit du Sénat.

Pourquoi interdire au maire d'une petite commune d'être député ou sénateur, alors que c'est possible pour un conseiller général ou un conseiller régional ? C'est là encore incompréhensible – à moins que l'objectif n'ait été de diviser les différentes oppositions. On a tranché et c'est tombé sur les maires qui n'ont pas eu de veine. Les autres sont passés au travers.

Je regrette que nous ne soyons pas parvenus à un accord, comme cela avait été le cas pour l'obligation de parité aux élections municipales. J'ai le sentiment que la raison en est que le pouvoir exécutif est actuellement faible et ne peut discuter sur un tel sujet. On aurait pu obtenir comme contrepartie l'interdiction du cumul des indemnités, ce qui aurait permis de résoudre très rapidement la plupart des problèmes liés au cumul des mandats !

Je conseille à la majorité de nous écouter davantage ; sinon, je crains fort qu'elle n'aille de désillusion en désillusion.

Mme Cécile Untermaier. Le présent projet de loi organique est un texte de transparence qui a le mérite de mettre un terme aux conflits d'intérêts, en empêchant que les députés soient tenus par leur mandat local : on sait que cela peut avoir des répercussions sur les orientations prises dans la loi.

Il est certain qu'un maire a une connaissance du terrain, mais celle-ci se limite à sa commune, alors qu'un député est censé sillonner l'ensemble de sa circonscription. L'utilisation de la réserve parlementaire est une confirmation de ces pratiques, de même que les tournées des ministères panier sous le bras ! (*Protestations sur certains bancs.*)

En revanche, vous avez raison, madame Zimmermann : il ne faut pas considérer que seul le député est en situation de cumul. Il existe d'autres conflits d'intérêts au niveau des élus locaux ; nous aurons certainement à nous occuper de leur cas dans un deuxième temps – du moins, je l'espère.

Nous aurions pu aller plus loin, notamment sur le non-cumul des indemnités de conseiller régional et de conseiller régional ou sur le non-cumul des pensions de retraites, mais il me semble que nous avons déjà fait un grand pas en avant.

M. Matthias Fekl. Il y a deux manières d'aborder le sujet : soit on entonne la rengaine anti-élus – ce qui n'est pas l'objet de ce projet de loi organique ; soit on considère qu'il s'agit d'une étape importante dans la modernisation de nos institutions.

On observe aujourd'hui une très grave crise de confiance des Français envers leurs élus et les institutions de la République. Nous demandons à nos compatriotes de faire beaucoup d'efforts ; il serait désastreux que nous donnions l'impression que nous cherchons à nous en exonérer. De ce point de vue, la manière dont certains ont mené ce débat au cours des derniers mois est extrêmement grave ; il faut au contraire montrer que nous, qui votons les lois, sommes aussi capables de nous réformer.

Certainement faudra-t-il aller plus loin. Ce texte doit être l'occasion d'engager une réflexion sur la place du Parlement dans les institutions françaises et sur nos méthodes de travail, dans le but d'améliorer la qualité de la loi, de renforcer nos compétences en matière de contrôle et d'évaluation – je suis partisan de doter le Parlement d'un grand pôle d'évaluation des politiques publiques auquel seraient rattachés divers organismes aujourd'hui dispersés –, et de retrouver le sens du long terme et de la stratégie. Tel est l'objet du groupe de travail mis en place par le Président Bartolone.

Quant à l'argument selon lequel les sénateurs, puisqu'ils représentent les collectivités territoriales, devraient pouvoir continuer à cumuler, il n'est valable qu'à une condition : que le Sénat devienne la chambre des collectivités territoriales et ne soit consulté que sur ces questions. Je n'y suis pas favorable, car je crois que le bicamérisme à la française répond à d'autres enjeux : le Sénat a pour mission d'améliorer des textes qui ont pu être votés à l'Assemblée nationale dans la passion et sous la pression de l'opinion et des médias ; cela n'est possible que s'il est une assemblée parlementaire de plein exercice, ayant le même statut et obéissant aux mêmes règles que l'Assemblée.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je regrette moi aussi que nous n'ayons pas trouvé une solution de compromis, par exemple en ne soumettant pas les maires des communes de petite taille ou de taille moyenne à la règle du non-cumul : cela nous aurait permis à la fois de faire une réforme intelligente et de nous donner du temps pour l'évaluer. C'est la raison pour laquelle je voterai l'amendement visant à autoriser le cumul pour les maires des communes ou les présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 30 000 habitants.

Il reste que j'ai entendu aujourd'hui des choses inacceptables. On tape toujours sur la centralisation excessive dans notre pays, mais savez-vous que selon une étude remontant à une dizaine d'années, qui mesurait le degré de décentralisation des pays européens en se fondant sur la capacité de leurs collectivités locales à financer les décisions relevant de leur propre compétence, le Royaume-Uni était le pays le plus centralisé, alors que la France se situait dans la moyenne ?

D'autre part, le statut de l'élu doit être conçu dans un sens très large, et non comme une simple sécurisation des parcours ; il doit être un outil donnant à l'élu non-cumulant les moyens de son action, sur le terrain comme à Paris.

Troisièmement, je trouve indigne de mettre en avant la question des indemnités et des conflits d'intérêts – comme si, depuis la III^e République, tous les parlementaires se trouvaient dans cette situation !

Enfin, je suis favorable à une réforme constitutionnelle pour donner plus d'aura au Parlement, mais le renforcement du contrôle parlementaire et l'évaluation des politiques publiques sont des rengaines que l'on entend depuis vingt ans !

M. Matthias Fekl. Justement : il serait temps de passer à l'acte !

Mme Marie-Françoise Bechtel. Le cœur du métier du Parlement, ce n'est pas le contrôle des politiques publiques, mais la fabrique de la loi. Ce qu'il faut, c'est restaurer la force de celle-ci. Or le Parlement est actuellement dépossédé par le haut et par le bas ; par le haut, sous l'effet conjugué d'un droit européen qui grignote les compétences des parlements nationaux et d'un droit constitutionnel qui déstabilise la loi à coup de questions prioritaires de constitutionnalité ; par le bas, en raison des transferts de compétence au profit de régions qui n'espèrent qu'une chose : pouvoir se comporter comme de nouvelles féodalités.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Quel est l'avis du rapporteur sur ces amendements ?

M. Christophe Borgel, rapporteur. Défavorable.

La Commission rejette les amendements de suppression.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL29 et CL30 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. L'amendement CL29 tend à mettre en place le mandat unique pour les parlementaires. L'objectif est d'aller jusqu'au bout de la logique du projet de loi, en permettant au parlementaire de se consacrer pleinement à son activité première, c'est-à-dire faire la loi.

Une récente étude sur la période 2007-2012 aboutit à trois conclusions : les parlementaires en situation de cumul participent moins que les autres aux travaux en commissions et en séance publique ; plus le mandat local est prenant, plus cela est vrai ; ils concentrent leur activité au Parlement sur des sujets touchant principalement à leur territoire. Or nous sommes les élus de la République, les représentants de l'ensemble du corps social.

Le CL30 est un amendement de repli, qui vise à permettre le cumul d'un mandat de parlementaire avec un mandat de conseiller municipal.

M. François Vannson. Je ne suis pas sûr qu'en limitant le nombre des mandats, les élus gagneront en crédibilité ! Le vrai problème, c'est que les lois que nous votons ne sont pas toujours bonnes et qu'elles ne répondent pas aux aspirations de nos compatriotes.

S'agissant de l'activité parlementaire, ce qui me dérange, c'est que nous sommes en permanence observés par des agences qui évaluent la qualité d'un parlementaire en fonction

du nombre de ses interventions. Mais ce n'est pas parce qu'on intervient tout le temps que l'on fait avancer le débat ou que l'on prend de bonnes décisions ! Cette culture du chiffre me dérange.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je crois que ce sentiment est partagé !

M. le rapporteur. Avis défavorable. Nous avons opté pour un point d'équilibre : le non-cumul avec les fonctions exécutives locales. Je vous propose de nous en tenir là.

La Commission rejette successivement les amendements CL29 et CL30.

Elle en vient aux amendements identiques CL23 de M. Patrice Verchère, CL25 de M. Jean-Pierre Decool et CL35 de M. Jean-Frédéric Poisson.

M. Patrice Verchère. Mon amendement tend à supprimer l'interdiction d'exercer concomitamment un mandat national et un mandat exécutif local. Prenant en compte la montée en puissance de l'intercommunalité, il souhaite également limiter l'exercice de fonctions exécutives au sein des EPCI à fiscalité propre pour un parlementaire détenteur d'un mandat local. Ainsi un parlementaire pourra-t-il être maire, ou adjoint au maire, et membre d'un conseil communautaire, ou bien être vice-président ou président d'un EPCI et conseiller municipal.

M. Jean-Pierre Decool. L'amendement CL25 a le même objet.

M. Guy Geoffroy. Idem pour le CL35.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette les amendements.

La Commission est saisie, en discussion commune, de l'amendement CL13 de M. Patrice Verchère et des amendements CL12, CL11, CL10 et CL9 de M. Philippe Gosselin.

M. Patrice Verchère. Mon amendement CL13 tend à autoriser le cumul des fonctions exécutives locales avec la fonction de député pour les élus des collectivités d'une population inférieure à un seuil de 20 000 habitants.

M. Philippe Gosselin. Mes amendements CL12, CL11, CL10 et CL9 proposent de fixer respectivement ce seuil à 50 000, 30 000, 20 000 et 10 000 habitants. Si nous sommes tous conscients de la nécessité de limiter le cumul des mandats – tout le monde a envie d'avancer sur le sujet –, il convient cependant de préciser l'échelle de cette limitation. En outre le procès en sorcellerie intenté à des élus accusés d'être perpétuellement en conflit d'intérêts nous dessert collectivement. Comme l'a montré M. Tourret, le Gouvernement et une partie de la majorité sont sourds à la discussion. Il y a là du dogmatisme et de l'excès.

En réalité, le texte que nous examinons ne porte pas sur le non-cumul des mandats – car le Sénat s'en affranchit et le cumul des mandats locaux n'est pas évoqué –, mais sur l'interdiction du cumul d'un mandat de député avec d'autres mandats. Ce texte *sui generis*, qui ne vise que les députés, est tout à fait inapproprié et excessif.

Je propose donc de procéder par paliers, car le maire d'une grande ville comme Marseille, Paris, Nantes ou Bordeaux et celui d'une commune de 20 000 ou 30 000 habitants

n'ont pas les mêmes responsabilités – le propos vaut d'ailleurs aussi pour d'autres exécutifs locaux ou départementaux.

Fixer des paliers, comme le font successivement ces amendements de repli proposant des seuils décroissants, n'a rien d'absurde. C'est du reste ce que fait le code général des collectivités locales, par exemple pour les indemnités des élus locaux, le mode de fonctionnement de certains EPCI ou le déclenchement de l'intervention de l'État.

M. le rapporteur. Je me félicite que M. Gosselin reconnaisse enfin la nécessité de progresser vers le non-cumul des mandats. Cependant, si bas que soit le seuil proposé, il reviendrait à introduire un nouveau cumul et la loi ne s'appliquerait plus qu'à environ un millier de communes. Or, le texte proposé a pour logique le non-cumul d'un mandat national avec des fonctions exécutives locales. Avis défavorable, donc.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je suis pour ma part favorable à l'amendement CL11.

La Commission rejette successivement les amendements CL13, CL12, CL11, CL10 et CL9.

Puis elle est saisie de l'amendement CL41 de M. Philippe Goujon.

M. Philippe Goujon. J'en appelle au sens de la justice et de l'équité de tous nos collègues pour que les maires d'arrondissements de Paris, Lyon et Marseille ne soient pas frappés d'une double peine aussi absurde qu'inadmissible.

Les maires d'arrondissement sont en effet dépourvus, je le rappelle, de personnalité juridique et de toute autonomie juridique et financière, conformément à la loi « Paris, Marseille, Lyon ». Les arrondissements ne constituent donc qu'une subdivision administrative, un échelon inframunicipal, et non des collectivités territoriales à part entière – c'est la condition *sine qua non* de leur existence aux termes de la décision rendue en 1982 par le Conseil constitutionnel, qui a voulu éviter qu'ils puissent jamais devenir des contre-pouvoirs dans ces villes.

Les arrondissements n'ont pas de budget ni de capacité à lever l'impôt. Ils ne peuvent le plus souvent exprimer qu'un avis consultatif – sur les permis de construire, par exemple – et ne disposent d'aucun pouvoir hiérarchique sur les personnels municipaux, qu'ils ne recrutent d'ailleurs pas. Comment pourrait-on alors les assimiler à des maires de plein exercice – ils étaient d'ailleurs désignés jadis comme « présidents de commission administrative » – et les soumettre à l'interdiction du cumul ? Leur statut et leur mode de rémunération sont en outre très inférieurs à ceux des maires de villes équivalentes et, lors de la mise en place de la métropole du Grand Paris, les maires d'arrondissement ont été exclus des assemblées délibérantes de cette nouvelle instance.

Je rappelle qu'en première lecture du texte le ministre de l'Intérieur s'en était remis sur ce point à la sagesse de l'Assemblée. Or, la sagesse, c'est de voter cet amendement.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Comme en première lecture, où le Gouvernement s'en est en effet remis à la sagesse de notre assemblée, il me semble que la prise en compte de l'activité des maires d'arrondissement et de secteur justifie que leur soient appliquées les nouvelles règles de non-cumul. Avis défavorable, donc.

M. Jean-Luc Warsmann. Quelques instants après s'être opposé à l'amendement précédent au motif que la logique du texte reposait sur l'appartenance aux exécutifs, le rapporteur se contredit. Je crains donc que l'argumentation juridique ne tienne pas.

Le ministère de l'Intérieur est doublement sage en demandant la sagesse, car cet amendement est justifié sur le fond et votre position relative aux maires d'arrondissement, étrangère à toute la logique du texte, suscite des doutes constitutionnels quant au périmètre des mandats couverts.

La Commission rejette cet amendement.

Elle est ensuite saisie des amendements CL8, CL7, CL6, CL5 et CL4 de M. Philippe Gosselin, faisant l'objet d'une présentation commune.

M. Philippe Gosselin. Je tiens d'abord à rappeler notre volonté de limiter le cumul des mandats. S'il faut intégrer les EPCI, notamment ceux qui ont une fiscalité propre, à la liste des collectivités concernées par la limitation du cumul des mandats, car leurs compétences se sont considérablement accrues au cours des dernières années, il est en revanche excessif de vouloir mettre dans le même sac l'ensemble des EPCI. En effet, une communauté de communes de 10 000 habitants en milieu rural n'a rien en commun avec une intercommunalité de 500 000 ou 600 000 habitants, en termes tant de compétences que de fiscalité, de mode d'exercice ou de technostructure. Vouloir unifier à l'aveugle les règles de cumul conduit à l'arbitraire et à la méconnaissance des réalités du terrain. Cette série d'amendements, que l'on peut qualifier d'amendements de repli, propose successivement de fixer un seuil à 100 000, 50 000, 30 000, 20 000 et 10 000 habitants – ce dernier seuil correspondant bien, selon moi, à la réalité du territoire français.

M. le rapporteur. Avis défavorable, avec les mêmes arguments que ceux que j'ai exposés à propos des seuils proposés pour les communes.

M. Lionel Tardy. Le texte relatif au cumul des mandats, auquel je suis pourtant favorable, ne va pas au fond des choses, car il ne concerne que les députés, et non pas l'ensemble des parlementaires, ni les élus locaux. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé une proposition de loi visant à limiter les cumuls en fonction d'un seuil. Il aurait en effet été bon d'adopter dans un premier temps une telle limitation pour les présidents d'EPCI ou de conseils régionaux et généraux, dans l'attente d'une solution globale pour l'ensemble des élus locaux. Il est anormal que ces élus puissent continuer à cumuler les mandats.

La Commission rejette successivement ces amendements.

Puis elle est saisie des amendements CL3 et CL2 de M. Philippe Gosselin, faisant l'objet d'une présentation commune.

M. Philippe Gosselin. La charge de travail d'un vice-président de conseil départemental ou régional n'est pas aussi lourde que celle du président de ces collectivités. Les amendements CL3 et CL2 ont donc pour objet de distinguer ces situations et d'exclure les mandats de vice-président de la liste des incompatibilités.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette successivement ces amendements.

Puis elle examine l'amendement CL46 de M. Philippe Gomes.

M. Philippe Gomes. Cet amendement tend à exclure de la liste des incompatibilités les fonctions de président et de vice-président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Tout d'abord, en effet, cette assemblée n'est nullement l'organe exécutif de la Nouvelle-Calédonie, mais une assemblée délibérative qui a pour vocation d'adopter des textes de nature législative ou réglementaire – respectivement les lois du pays et les délibérations. L'exécutif, c'est le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, élu par le Congrès au scrutin proportionnel.

En deuxième lieu, chaque année, lors de la session administrative qui se tient pour deux mois en juin et juillet, le président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et ses huit vice-présidents sont élus pour un mandat d'un an, le président selon un scrutin à trois tours et les vice-présidents au scrutin proportionnel de liste. La différence est nette avec toutes les autres assemblées. En effet, les présidents de conseils généraux et régionaux sont élus pour six ans, le président de l'Assemblée de Corse pour la durée du mandat de cette assemblée, le président de l'Assemblée de la Polynésie française pour la durée du mandat de ses membres, les présidents des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin pour la durée du mandat du conseil territorial et le président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon est élu après chaque renouvellement.

Enfin, dans la pratique, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a eu durant son mandat quatre présidents différents – M. Harold Martin, M. Rock Wamytan, M. Gérard Poadja, puis à nouveau M. Rock Wamytan.

Le fait que le président et les vice-présidents du Congrès de la Nouvelle-Calédonie figurent sur la liste des incompatibilités me semble donc être une erreur dans la rédaction du texte du projet de loi et je ne doute pas que la Commission veillera à la corriger.

M. René Dosière. M. Gomes emploie deux arguments très différents.

Le premier, selon lequel la présidence du Congrès de la Nouvelle-Calédonie n'est pas une fonction exécutive, n'est pas recevable compte tenu de la doctrine adoptée dans le cadre de ce projet de loi organique, que le rapporteur rappellera certainement.

Le deuxième argument, fondé sur la durée annuelle de ce mandat, est sans doute plus sérieux dans la perspective d'une loi qui vise à libérer les parlementaires de leurs activités.

Cependant, la réponse aux questions que soulève M. Gomes n'est sans doute pas dans le texte que nous examinons aujourd'hui, qui a sa logique propre : mieux vaudrait étendre la durée des mandats du président et des vice-présidents du Congrès de la Nouvelle-Calédonie à celle du mandat de cette assemblée – nous aurions du reste pu le faire lorsque nous avons modifié, très récemment, la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

M. le rapporteur. Du fait de leur fonction de représentation d'un territoire, il est logique d'intégrer les présidents d'assemblées territoriales dans ce texte relatif au cumul des mandats. Dans la pratique, je n'ai pas souvenir que le cas que vous évoquez se soit effectivement présenté : évitons-nous donc un débat.

Quant à l'évolution que propose M. Dosière de la durée du mandat du président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie – et peut-être d'autres territoires –, elle ne fait pas l'objet du texte que nous examinons.

Avis défavorable, donc.

M. Philippe Gomes. Je ne suis pas du tout convaincu par cette logique à géométrie variable, qui fluctue en fonction des articles. La logique consisterait précisément à ne pas inscrire cette incompatibilité dans l'article. Je rappelle que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a exprimé sur ce point un avis unanime – avec 54 voix sur 54, indépendantistes et non-indépendantistes confondus –, préférant conserver les dispositions fixées par l'accord de Nouméa constitutionnalisé. Dans ce cadre, interdire le cumul ne me semble pas de bonne politique.

La Commission rejette cet amendement.

Elle est alors saisie, en discussion commune, de l'amendement CL57 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement a pour objet la suppression des dispositions introduites par le Sénat, qui excluent les sénateurs de l'interdiction de cumul d'un mandat de parlementaire et de fonctions exécutives locales. Il répondra au souhait exprimé par certains de nos collègues de l'opposition que les dispositions du projet de loi organique ne s'appliquent pas aux seuls députés.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. L'amendement CL14 de M. Coronado sera satisfait par l'amendement de M. le rapporteur.

La Commission adopte alors l'amendement CL57, ce qui rend sans objet les amendements CL14 et CL33 de M. Sergio Coronado.

Puis elle examine les amendements CL17, CL16 et CL15 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et l'amendement CL1 de M. Philippe Gosselin, faisant l'objet d'une discussion commune.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Ces trois amendements proposent successivement plusieurs seuils au-dessous desquels le mandat de maire est exclu du champ des incompatibilités. De fait, 50 % des communes comptent moins de 426 habitants et les trois quarts en comptent moins de 1 000. Si la proposition de loi est adoptée dans la rédaction qui nous est soumise, l'Association des maires de France ne comptera plus dans ses rangs aucun parlementaire. Étant en contact avec 150 maires qui expriment de vrais problèmes dans le cadre de la commission des affaires rurales que je copréside avec M. Michel Vegrnier au sein de cette association, je suis mieux en mesure de plaider leur cause à l'Assemblée nationale. Monsieur le rapporteur, je le répète : la ruralité a besoin d'une représentation parlementaire et il faut pouvoir cumuler un mandat national et un mandat local.

M. Philippe Gosselin. L'amendement CL1 est un amendement de cohérence. La réforme des modes de scrutin que nous avons votée et qui entrera en vigueur pour les élections municipales et générales de mars 2014 appliquera aux communes de plus de 1 000 habitants un scrutin de liste avec parité, mais il a été presque unanimement reconnu que cette mesure ne s'appliquerait pas aux communes de moins de 1 000 habitants. Il importe donc, sous peine de nous contredire, d'exclure du champ de l'interdiction des cumuls les maires de ces communes.

M. le rapporteur. Il serait très réducteur de considérer que la ruralité ne serait plus représentée s'il n'y avait plus de parlementaires maires de communes rurales. De fait, les parlementaires élus dans des zones rurales, même s'ils n'exercent pas de responsabilités exécutives locales, s'attachent à représenter la réalité de la ruralité. Le mode de scrutin par circonscription permettra donc à la ruralité de conserver cette représentation dans notre hémicycle. Ce serait un mauvais argument que de taxer de « ruralicide » le texte que nous examinons.

Monsieur Morel-A-L'Huissier, les seuils que vous proposez en accumulant les amendements de repli risquent de susciter une difficulté supplémentaire dans les zones de revitalisation rurale, en créant des distinctions entre communes ayant le même nombre d'habitants.

Monsieur Gosselin, votre argument lié au mode de scrutin n'est pas convaincant. Quelle que soit la taille de la commune, les tâches de l'exécutif local sont en effet une réalité pour les maires et pour les adjoints. Faute des services municipaux dont disposent les communes plus importantes, le travail des maires des petites communes est parfois même plus lourd.

Avis défavorable, donc, à tous ces amendements.

M. Philippe Gosselin. La réforme des modes de scrutin a reconnu les spécificités des communes de moins de 1 000 habitants en termes de charge de travail et d'organisation. Le seuil proposé de 1 000 habitants exprime une véritable cohérence avec ces spécificités et mon amendement n'est aucunement un amendement de repli.

La Commission rejette successivement ces amendements.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 1^{er} ter A (art. L.O. 137, L.O. 137-1 et L.O. 141 du code électoral) : *Interdiction du cumul d'indemnités pendant les périodes de résolution de certaines incompatibilités*

La Commission est saisie des amendements identiques CL56 du rapporteur et CL36 de M. Sergio Coronado.

M. le rapporteur. L'amendement CL56 tend à rétablir le texte initialement adopté par l'Assemblée nationale.

M. Sergio Coronado. Mon amendement CL36 est identique.

La Commission adopte ces amendements.

L'article 1^{er} ter A est ainsi rétabli.

Article additionnel après l'article 1^{er} ter A [nouveau] (art. L.O. 146 du code électoral) : *Incompatibilité entre mandat parlementaire et direction d'une société d'économie mixte nationale*

La Commission adopte l'amendement de coordination CL53 du rapporteur, portant article additionnel après l'article 1^{er} ter A.

Article 1^{er} ter (art. L.O. 147-1 [nouveau] du code électoral) : *Incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions dérivées des mandats locaux*

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL37 de M. Sergio Coronado et CL55 du rapporteur.

M. Sergio Coronado. L'amendement CL37 vise à rétablir un article adopté par l'Assemblée nationale, puis supprimé au Sénat.

L'article 1^{er} ter proposait d'étendre le champ des incompatibilités avec le mandat parlementaire à certaines fonctions dérivées de mandats locaux. Dans l'objectif d'interdire le cumul entre un mandat parlementaire et des fonctions exécutives, il semble important d'interdire également ces cumuls.

M. le rapporteur. Mon amendement CL55 conserve le parallélisme des formes et s'en tient à exclure le cumul d'un mandat parlementaire avec les fonctions de président et de vice-président, sans interdire aux parlementaires d'être simples membres des organismes concernés.

La Commission rejette l'amendement CL37, puis elle adopte l'amendement CL55.

L'article 1^{er} ter est ainsi rétabli.

Article 1^{er} quater (art. L.O. 148 du code électoral) : *Suppression de dérogations aux incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires*

La Commission est saisie des amendements identiques CL54 du rapporteur, CL18 de M. Lionel Tardy et CL38 de M. Sergio Coronado.

M. le rapporteur. L'amendement CL54 tend à rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale.

M. Lionel Tardy. L'article L.O. 148 du code électoral permet à des députés d'occuper des fonctions normalement incompatibles avec leur mandat, grâce à une astuce consistant à présenter ces fonctions comme occupées au titre d'un autre mandat. Or, si les articles L.O. 146 et L.O. 147 considèrent certains cumuls comme malsains et les interdisent, il n'y a pas lieu de réintroduire ces cumuls avec l'article L.O. 148. Je propose donc moi aussi de rétablir l'article 1^{er} quater.

M. Sergio Coronado. L'amendement CL38 est défendu.

La Commission adopte ces amendements.

L'article 1^{er} quater est ainsi rétabli.

Article 3 (art. L.O. 176, L.O. 178, L.O. 319 et L.O. 322 du code électoral) : *Extension du recours au suppléant en cas d'incompatibilités avec le mandat parlementaire*

La Commission est saisie de l'amendement CL19 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. L'article 3 représente un véritable renversement de la règle concernant le remplacement des élus par leur suppléant. En effet, alors que l'élection partielle

était jusqu'ici la règle en cas d'interruption du mandat d'un élu, sauf cas précis où le suppléant était appelé à le remplacer, on passe progressivement au mécanisme inverse, où le remplacement par le suppléant est de droit, sauf exception précisée dans la loi.

Or, dans une élection au scrutin uninominal, les électeurs votent pour un candidat précis et seraient souvent bien en peine d'indiquer le nom de son suppléant. Cette évolution pose donc des problèmes d'acceptabilité par la population, qui reste très attachée au fait que ce soit la personne qu'elle a élue, et non son suppléant, qui exerce le mandat, sauf cas de décès.

En particulier, ce nouveau système créera des situations où le candidat élu démissionnera dès le lendemain de son élection pour laisser la place à un suppléant qui n'aurait jamais été élu s'il avait été lui-même candidat. Les électeurs auront alors le sentiment légitime d'avoir été dupés : cela sentira fort les manœuvres politiques, et pas vraiment la République irréprochable. Il faut donc que les démissions pour convenances personnelles continuent à donner lieu à une élection partielle.

M. le rapporteur. Une partie de l'argumentation de M. Tardy a trouvé réponse dans des amendements adoptés en première lecture. Nous souscrivons à l'idée qu'il faut éviter les démissions pour convenance personnelle et un amendement de Mme Laurence Dumont a été adopté en ce sens en première lecture. En revanche, nous avons assumé le fait qu'un parlementaire démissionnant pour cause de cumul serait remplacé par son suppléant, sans élection partielle. L'inversion de logique que vous évoquez se limitera, dans la réalité concrète, essentiellement à ce cas. Avis défavorable, donc.

M. Lionel Tardy. Avec ce nouveau système, certains députés qui auront été réélus maires en 2014 et seront à nouveau candidats à la députation en 2017, auront peut-être intérêt, en fonction de la situation politique, à rester maires et présidents d'intercommunalité et à cumuler les mandats au niveau local : s'ils se rendent compte au lendemain de leur élection à l'Assemblée nationale qu'ils siègeront dans l'opposition, ils seront aussitôt démissionnaires de leur mandat de député – de nombreux parlementaires vous le confirmeront.

M. le rapporteur. Je rappelle qu'il est désormais prévu qu'un élu en situation de cumul conserve le dernier mandat acquis : un député élu en 2017 dans la situation que vous évoquez serait obligé de rester député. Nous avons en effet évité, par amendement à l'article 2 adopté en première lecture, les manœuvres de convenance.

En outre, comme l'a rappelé le ministre devant notre Commission, la question du non-cumul figurera dès 2014 dans le débat et tous les parlementaires, qu'ils soient déjà maires ou non, devront exprimer devant leurs électeurs ce qu'ils feront en 2017. S'ils pensent y échapper, leurs opposants le leur rappelleront.

La Commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL52 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

La Commission adopte cet amendement.

Puis elle adopte l'article 3 modifié.

Article 3 ter A (art. 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement) : *Plafonnement du montant des indemnités perçues par les parlementaires*

La Commission est saisie des amendements identiques CL51 du rapporteur et CL20 de M. Lionel Tardy.

M. le rapporteur. La limitation des rémunérations des élus à l'indemnité parlementaire a été introduite par le Sénat lorsque celui-ci a exclu les sénateurs du champ d'application des nouvelles règles de non-cumul des mandats. Or, notre assemblée avait considéré que, dès lors qu'un cumul était autorisé – comme c'est le cas pour les mandats simples de conseillers généraux et de conseillers régionaux –, les personnes qui occupent ces fonctions pouvaient, jusqu'à concurrence du plafond fixé à une fois et demie leur indemnité parlementaire, percevoir les indemnités correspondant à ces mandats.

M. Lionel Tardy. La version issue des débats du Sénat est plus restrictive que celle qu'avait adoptée notre assemblée. Elle interdit en effet le cumul d'indemnités entre plusieurs mandats, alors qu'il convient aussi d'interdire le cumul entre un mandat et une fonction telle qu'un siège dans le conseil d'administration d'un établissement public local ou d'une société d'économie mixte locale. L'amendement CL20 vise donc à rétablir l'article 3 ter A dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale.

La Commission adopte ces amendements.

L'article 3 ter A est ainsi rédigé.

Intitulé du projet de loi organique

La Commission est saisie des amendements identiques CL50 du rapporteur et CL26 de M. Sergio Coronado.

M. le rapporteur. Dès lors que nous avons rétabli les règles de non-cumul pour les sénateurs, il semble logique de rétablir en conséquence le titre du projet de loi organique.

M. Sergio Coronado. Le rapporteur m'enlève les mots de la bouche.

M. Guy Geoffroy. Je trouve regrettable que le Gouvernement et la majorité livrent les élus en pâture à l'opinion en employant dans le titre du projet de loi organique le terme de « cumul », très connoté péjorativement, alors qu'il aurait suffi de rappeler, comme dans l'article 1^{er}, que certaines fonctions sont « incompatibles » avec le mandat parlementaire. Cet appel au populisme ambiant et cette dénonciation des élus de la République sont particulièrement regrettables dans la période actuelle. Les échanges que j'ai à ce propos avec mes concitoyens sont beaucoup plus responsables et plus raisonnables lorsque j'explique que ce texte traite de la possibilité ou de l'impossibilité d'exercer simultanément une fonction parlementaire et une fonction exécutive locale. Si l'on voulait amoindrir la démocratie représentative, on ne se comporterait pas autrement que vous ne le faites. Bannir ce terme de « cumul » rapprocherait les élus de leurs concitoyens.

La Commission adopte ces amendements.

M. le rapporteur. Monsieur Geoffroy, je partage pleinement votre souci de ne rien céder au populisme. Il faut toutefois que nos concitoyens puissent savoir de quoi traitent les

lois que nous votons, ce que ne permettrait guère un titre évoquant « l'élargissement des incompatibilités ». Il ne s'agit nullement de dénoncer à la vindicte populaire les élus exerçant simultanément plusieurs mandats.

M. Olivier Dussopt. Je m'associe d'autant plus pleinement aux propos du rapporteur que les élus qui cumulent aujourd'hui plusieurs mandats – j'en fais partie – ne sont pas des hors-la-loi.

La majorité est fière de voter ce texte, qui répond à un engagement du président de la République et à l'engagement que nous avons pris solidairement autour du projet qu'il a présenté aux Français. Celles et ceux d'entre nous qui sont en situation de cumul et qui s'associent à cet engagement du président de la République ne veulent donc pas laisser dire, comme l'a fait tout à l'heure l'une de nos collègues, que les maires sont enfermés dans leurs hôtels de ville ou dans des intérêts locaux. De telles expressions sont inacceptables.

*La Commission **adopte** alors l'ensemble du texte du projet de loi organique **modifié**.*

Puis elle en vient à l'examen des articles du projet de loi.

Article 1^{er} A (art. L. 46-1 du code électoral) : *Modification des incompatibilités entre mandats locaux*

La Commission est saisie des amendements CL9 du rapporteur et CL1 de M. Jean-Frédéric Poisson.

M. le rapporteur. L'amendement CL9 tend à supprimer un article adopté par le Sénat et qui n'est autre qu'un cavalier législatif.

M. Guy Geoffroy. L'amendement CL1 est défendu.

*La Commission **adopte** l'amendement CL9. En conséquence, l'amendement CL1 **n'a plus d'objet** et l'article 1^{er} A est **supprimé**.*

Article 1^{er} B (art. L. 231 du code électoral) : *Modification des inéligibilités aux élections municipales*

*La Commission **adopte** les amendements identiques CL8 du rapporteur et CL2 de M. Jean-Frédéric Poisson.*

*En conséquence, l'article 1^{er} B est **supprimé**.*

Article 1^{er} C (art. L. 46-1-1 [nouveau] du code électoral) : *Modification des incompatibilités applicables aux membres de cabinets ministériels*

*La Commission **adopte** les amendements identiques CL7 du rapporteur et CL3 de M. Jean-Frédéric Poisson.*

*En conséquence, l'article 1^{er} C est **supprimé**.*

Article 1^{er} D (art L. 46-1-2 [nouveau] et L. 342 du code électoral) : *Modification des incompatibilités applicables aux membres du cabinet du président de la République*

*La Commission **adopte** les amendements identiques CL6 du rapporteur et CL4 de M. Jean-Frédéric Poisson.*

*En conséquence, l'article 1^{er} D est **supprimé**.*

Article 1^{er} E (art. L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales) : *Plafonnement du montant des indemnités perçues par les élus locaux*

*La Commission **adopte** l'amendement CL5 du rapporteur.*

*En conséquence, l'article 1^{er} E est **supprimé**.*

*Puis la Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

– *M. Georges Fenech*, co-rapporteur d'application sur la loi qui serait issue de l'adoption définitive du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines (n° 1413).

La séance est levée à 11 heures 30



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, M. Christian Assaf, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Erwann Binet, M. Jacques Bompard, M. Christophe Borgel, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, M. Sergio Coronado, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, M. René Dosière, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Dussopt, M. Matthias Fekl, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Yann Galut, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Daniel Gibbes, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Gomes, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, M. Sébastien Huyghe, M. Armand Jung, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Guillaume Larrivé, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Axelle Lemaire, M. Bernard Lesterlin, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Jacques Pélissard, M. Edouard Philippe, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Bernard Roman, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. François-Xavier Villain, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann

Excusés. - M. Jean-Pierre Blazy, M. Marcel Bonnot, M. Édouard Fritch, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Roger-Gérard Schwartzberg

Assistaient également à la réunion. - M. Christophe Guilloteau, Mme Monique Iborra, M. Michel Piron, M. Lionel Tardy