



N° 903

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 février 2023.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*visant à alléger les limitations de cumul du mandat
de parlementaire,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, Bertrand PANCHER, Christophe NAEGELEN, Béatrice DESCAMPS, Stéphane LENORMAND, Guy BRICOUT, Max MATHIASIN, Alexandre VINCENDET, Fabien DI FILIPPO, Émilie BONNIVARD, Bruno BILDE, Didier LEMAIRE, Hubert BRIGAND, Vincent SEITLINGER, Marie-France LORHO, Hélène LAPORTE, Philippe LOTTIAUX, Alexis JOLLY, Thomas MÉNAGÉ, Hubert OTT, Lionel VUIBERT, Nicolas DUPONT-AIGNAN,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le régime du cumul est le fruit d'une longue évolution reflétant une certaine réticence au départ au profit d'une liberté dans la pratique. La France faisait pendant longtemps office d'exception en Europe, où le cumul des mandats est interdit ou très limité.

Afin de protéger les parlementaires contre d'éventuelles pressions du pouvoir exécutif et d'éviter les situations de conflit d'intérêts, des lois en 1985, en 2000, puis en 2014, ont limité la pratique du cumul.

La question avancée lors de chaque réforme est celle du caractère national du mandat parlementaire. Le mandat parlementaire est général, indépendant et s'exerce collégalement. Le député comme le sénateur ont pour vocation de représenter l'ensemble de la nation. Leur statut (inéligibilités, indemnités, incompatibilités...) est destiné à leur permettre d'exercer ce rôle.

Pour autant, cela doit-il conduire à leur interdire toute participation dans la vie locale ou bien toute fonction ? Les parlementaires doivent-ils s'isoler de la vie active pour la représenter ?

Aussi la présente proposition de loi tend à alléger certaines limitations de cumul posées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour certaines fonctions.

En premier lieu, s'agissant de la compatibilité du mandat de parlementaire avec la fonction d'enseignant dans un établissement supérieur, en vertu d'une garantie d'indépendance constitutionnellement reconnue depuis une décision du Conseil constitutionnel n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, tout enseignant-chercheur titulaire (qu'il soit professeur ou maître de conférences) bénéficie de l'exception à la règle d'incompatibilité énoncée par l'article L.O. 142 du Code électoral (Décision du Conseil constitutionnel n° 2013-30 I du 19 décembre 2013).

Il en va différemment des professeurs associés en service temporaire, qui sont recrutés, à temps plein ou partiel, dans le cadre de contrats de droit public d'une durée minimale de six mois et maximale de trois ans. En effet, le Conseil a estimé que ces professeurs associés ne présentaient pas les mêmes garanties d'indépendance à l'égard de l'exécutif que celles d'enseignants-chercheurs titulaires (décision n° 2008-24/25/26 I du 14 février 2008).

Toutefois, le Conseil constitutionnel ne s'est prononcé que pour le cas des enseignants associés à une université, soit dans le cadre de droit public et non dans le cadre de contrats de droit privé. Par conséquent, un enseignant-chercheur titulaire ainsi qu'un enseignant associé à une école de commerce pourraient être député alors qu'un enseignant associé à une université ne le pourrait pas. Cela semble paradoxal dans la mesure où ces trois exemples exercent des fonctions similaires.

Aussi, l'article 1^{er} propose de ménager la compatibilité du mandat de parlementaire avec des fonctions d'enseignement au sein d'établissements d'enseignement supérieur, que ce soit en qualité d'enseignant-chercheur titulaire ou d'enseignant contractuel de droit public.

En second lieu, s'agissant de la compatibilité du mandat de parlementaire avec les fonctions au sein d'un conseil de surveillance d'un centre hospitalier, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est venue encore poser des restrictions.

L'article L.O. 145 du code électoral pose une incompatibilité entre le mandat de parlementaire et les fonctions de président, de directeur général, de directeur général adjoint ou de membre de conseil d'administration exercées dans les établissements publics nationaux (sauf désignation du député *ès qualités* en vertu de la loi). De plus, le Conseil constitutionnel a considéré que les établissements publics de santé avaient le caractère d'établissement public national dans la mesure où il s'agit d'établissements publics relevant de la tutelle de l'État. Par conséquent, le Conseil a décidé, en 2018, qu'étaient incompatibles avec le mandat de député les fonctions de président ou de vice-président du conseil de surveillance de centres hospitaliers (en l'espèce l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris ; décision n° 2018-35 I du 12 avril 2018).

En revanche, les fonctions de membre du conseil de surveillance d'un établissement public national n'étant pas visées par l'incompatibilité édictée par l'article L.O. 145, le Conseil constitutionnel a admis la compatibilité, avec le mandat parlementaire, des fonctions de membre du conseil de surveillance de centres hospitaliers (en l'espèce, le centre hospitalier intercommunal Robert Ballanger et le centre hospitalier de Haute Côte d'Or ; décisions n° 2018-34 I et n° 2018-36 I du 12 avril 2018).

Ces décisions ont alors conduit des députés à démissionner des fonctions de président ou de vice-président du conseil de surveillance d'un centre hospitalier, tandis que d'autres qui occupaient des fonctions de

membre du conseil de surveillance d'un centre hospitalier ont pu conserver leurs fonctions.

La question de l'opportunité d'une telle jurisprudence au regard des enjeux d'ancrage du député dans le territoire où il est élu peut se poser, ce d'autant que l'article L.6143-5 alinéa 7 du code de la santé publique dispose que « *peuvent participer aux réunions du conseil de surveillance, avec voix consultative, le député de la circonscription où est situé le siège de l'établissement principal de l'établissement public de santé et un sénateur élu dans le département où est situé le siège de l'établissement principal de l'établissement public de santé, désigné par la commission permanente chargée des affaires sociales du Sénat* ».

la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires a substitué aux conseils d'administration des établissements publics de santé des conseils de surveillance composés de trois collègues (celui des représentants des collectivités territoriales, de leurs groupements ou de la métropole, désignés en leur sein par les organes délibérants des collectivités territoriales, de leurs groupements ou de la métropole ; celui des représentants du personnel médical et non médical de l'établissement public ; et celui des personnalités qualifiées).

Ainsi, un parlementaire ayant par ailleurs un mandat local (conseiller municipal ou départemental) pourrait donc, en tant que membre du collège des représentants des collectivités territoriales, être élu président (ou vice-président) du conseil de surveillance d'un établissement public de santé. Seule la jurisprudence du Conseil constitutionnel précitée (décision n° 2018-35 I du 12 avril 2018) s'y oppose.

Par conséquent, **l'article 2** propose d'exclure l'application de l'incompatibilité prévue à l'article L.O. 145 du Code électoral aux fonctions de président, de vice-président ou de membre du conseil de surveillance d'un établissement public de santé.

Enfin, s'agissant de la compatibilité du mandat de parlementaire avec des fonctions exécutives au sein d'associations, le Conseil constitutionnel est venu, encore une fois, durcir les règles de cumul.

Les articles L.O. 146 et L.O. 147 du code électoral édictent une incompatibilité entre le mandat de parlementaire et des fonctions exécutives (président de conseil d'administration ou de surveillance, président ou membre de directoire, administrateur délégué, directeur

général, directeur général délégué ou gérant) au sein de « sociétés, entreprises, établissements ou organismes » ayant un lien avec l'État ou des collectivités publiques ou exerçant des activités particulières telles que les activités financières ou de promotion immobilière ainsi que la fonction de membre du conseil d'administration ou de surveillance dans ces mêmes structures.

Le Conseil constitutionnel tend à assimiler des associations ayant une activité économique à des entreprises au sens de l'article L.O. 146, même lorsqu'elles sont dépourvues de but lucratif, dès lors qu'elles :

- facture des prestations réalisées à titre onéreux (décisions n° 88-7 I du 6 décembre 1988, n° 89-8 I du 7 novembre 1989, n° 2006-20/21 I du 20 juillet 2006, n° 2006-22 I du 26 octobre 2006 et n° 2018-39 I du 29 juin 2018) ;

- interviennent dans un cadre concurrentiel (décisions n° 2006-20/21 I du 20 juillet 2006, n° 2006-22 I du 26 octobre 2006 et n° 2018-39 I du 29 juin 2018) ;

- sont assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et/ou à l'impôt sur les sociétés (décisions n° 2006-20/21 I du 20 juillet 2006, n° 2006-22 I du 26 octobre 2006 et n° 2018- 39 I du 29 juin 2018).

Ainsi le Conseil constitutionnel a considéré qu'étaient incompatibles avec le mandat de parlementaire des fonctions de direction au sein de l'Association nationale pour la démocratie locale (ANDL) « dont l'activité consiste, au moins pour partie, dans la prestation de services destinés spécifiquement à des collectivités territoriales » (décision n° 2018 39 I du 29 juin 2018).

En revanche, le Conseil a récemment estimé qu'étaient compatibles avec le mandat de parlementaire des fonctions de président d'une association assumant les missions d'un service de santé au travail (ASTE), intervenant dans un cadre concurrentiel au moyen de prestations de service facturées *via* des cotisations, assujetties aux impôts commerciaux et bénéficiaires d'un agrément du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, dans la mesure où les services de l'association ne sont pas destinés spécifiquement à l'État, à une collectivité publique, à un établissement public, à une entreprise nationale ni à un État étranger et où l'agrément de la DIRECCTE n'est pas discrétionnaire – tout refus d'agrément devant être motivé (décision n° 2021-42 I du 8 juillet 2021).

Une telle extension de l'incompatibilité prévue aux articles L.O. 146 et L.O. 147 du Code électoral aux fonctions au sein d'associations revient à priver les parlementaires de possibilités d'engagement associatif pourtant susceptibles d'enrichir leur mandat et de favoriser leur ancrage territorial.

Il est proposé, à l'**article 3**, de préciser le champ des associations au sein desquelles l'exercice de fonctions de direction échapperait aux incompatibilités des L.O. 146 et L.O. 147 du Code électoral, à savoir :

– des associations reconnues d'utilité publique (ce qui suppose un nombre minimal de 200 adhérents, un montant minimal de ressources annuelles de 46 000 € et l'obtention d'une accréditation auprès du ministère de l'Intérieur permettant à l'association de recevoir non seulement des dons manuels, mais aussi des donations et des legs) ainsi que des associations dont la mission est reconnue d'utilité publique (afin de tenir compte du droit applicable en Alsace-Moselle où la reconnaissance d'utilité publique est attribuée non pas aux associations inscrites au registre prévu dans ces territoires, mais aux missions de ces associations) ;

– des associations reconnues d'intérêt général (ce qui suppose que l'association présente un caractère non lucratif, philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique ou à la défense de l'environnement naturel, qu'elle ait une gestion désintéressée (direction bénévole) et qu'elle ne fonctionne pas au profit d'un cercle restreint de personnes : c'est à ces conditions que l'administration fiscale peut accepter que les dons et les cotisations d'adhésion versés par les particuliers à l'association ouvrent droit à un avantage fiscal sous forme de réduction d'impôt) ;

– des associations reconnues d'utilité sociale (ce qui, aux yeux de l'administration fiscale, suppose que l'activité de l'association tend à satisfaire un besoin qui n'est pas du tout ou suffisamment pris en compte par le marché et que les actes payants réalisés par l'association le soient principalement au profit de personnes justifiant l'octroi d'avantages particuliers au vu de leur situation économique et sociale : chômeurs, personnes en situation de handicap... : c'est à ces conditions que l'administration fiscale accepte que, bien qu'exerçant une activité de prestation de services ou de vente de biens contre rémunération, sans aucune limitation de chiffre d'affaires, l'association conserve un statut d'organisme à but non lucratif lui permettant d'échapper aux impôts commerciaux).

Tel est le sens de cette proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

- ① Le troisième alinéa de l'article L.O. 142 du code électoral est ainsi rédigé :
- ② « 1° Les enseignants-chercheurs appartenant à l'enseignement supérieur et les enseignants recrutés dans le cadre de contrats de droit public au sein d'établissements d'enseignement supérieur ; »

Article 2

- ① L'article L.O. 145 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « IV – Le I n'est pas applicable aux fonctions de président, vice-président ou membre du conseil de surveillance d'un établissement public de santé au sens de l'article L. 6141-1 du code de la santé publique. »

Article 3

- ① L'article L.O. 146 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Ne constituent pas des sociétés, entreprises, établissements ou organismes au sens du présent article les associations reconnues d'utilité publique, d'intérêt général ou d'utilité sociale ainsi que les associations dont la mission est reconnue d'utilité publique. »

