



N<sup>OS</sup> 1173 et 1174

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2013.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 885) *interdisant le **cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*** ET SUR LE PROJET DE LOI (N° 886) *interdisant le **cumul de fonctions locales avec le mandat de représentant au Parlement européen***,

PAR M. CHRISTOPHE BORGEL,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS.</b>	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. LE CUMUL DES MANDATS EST UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE</b> .....	13
A. LE CUMUL DES MANDATS EST PEU PRATiqué AILLEURS .....	13
B. LE CUMUL DES MANDATS EST UN PHÉNOMÈNE DE GRANDE AMPLEUR EN FRANCE .....	15
1. De profondes racines historiques .....	15
2. Le faible impact des réformes de 1985 et 2000 .....	16
<b>II. LES EXIGENCES DÉMOCRATIQUES CONTEMPORAINES RENDENT NÉCESSAIRE LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS</b> .....	20
A. LES ARGUMENTS JUSTIFIANT UNE NOUVELLE RÉFORME .....	20
B. DES CRAINTES INJUSTIFIÉES .....	24
<b>III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA FIN DU CUMUL ENTRE MANDAT PARLEMENTAIRE ET FONCTIONS EXÉCUTIVES LOCALES</b> .....	27
A. LES FONCTIONS LOCALES INCOMPATIBLES .....	28
B. LA RÉOLUTION DES SITUATIONS D'INCOMPATIBILITÉ .....	28
C. LA RÉFORME DES MODALITÉS DE REMPLACEMENT DES PARLEMENTAIRES.	30
D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME .....	31
<b>IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	38
A. L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DE L'INTERDICTION DU CUMUL .....	38
B. L'OBLIGATION, EN SITUATION DE CUMUL, DE DÉMISSIONNER DU MANDAT OU DE LA FONCTION DÉTENU AVANT LA DERNIÈRE ÉLECTION .....	39
C. LA LIMITATION DE L'EXTENSION DES CAS DE REMPLACEMENT PAR LE SUPPLÉANT .....	39
D. LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS DANS LE TEMPS .....	40

<b>CONTRIBUTION DE M. PHILIPPE GOSSELIN, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE qui serait issue de l'adoption définitive du projet de loi organique n° 885 (nommé en application de l'article 145-7 du Règlement)</b> .....	41
<b>CONTRIBUTION DE M. JEAN-FRÉDÉRIC POISSON, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI qui serait issue de l'adoption définitive du projet de loi n° 886 (nommé en application de l'article 145-7 du Règlement)</b> .....	45
<b>AUDITION DE M. MANUEL VALLS, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, ET DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	49
<b>EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE</b> .....	83
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L.O. 141-1 [nouveau] du code électoral) : Incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions exécutives locales.....	83
<i>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</i> (art. L.O. 127-1 [nouveau] du code électoral) : Interdiction d'exercer plus de trois mandats parlementaires successifs.....	119
<i>Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)</i> (art. L.O. 147-1 [nouveau] du code électoral) : Incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions dérivées des mandats locaux .....	125
<i>Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)</i> (art. L.O. 148 du code électoral) : Suppression de dérogations aux incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires .....	127
<i>Après l'article 1<sup>er</sup> quater</i> .....	129
<i>Article 2</i> (art. L.O. 151 du code électoral) : Modalités de mise en œuvre de l'incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions exécutives locales .....	134
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> (art. L.O. 136-3 du code électoral) : Clarification du droit applicable en cas d'élection à l'issue de manœuvres frauduleuses.....	139
<i>Après l'article 2 bis</i> .....	141
<i>Article 3</i> (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.....	141
<i>Article 3 bis (nouveau)</i> (art. L. 2122-18, L. 3221-3, L. 4231-3 et L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales) : Interdiction des délégations de fonctions aux élus locaux exerçant un mandat parlementaire .....	150
<i>Article 3 ter (nouveau)</i> : Applicabilité outre-mer de la loi organique.....	151
<i>Après l'article 3 ter</i> .....	151
<i>Article 4</i> : Entrée en vigueur de la loi organique.....	154
<b>EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI</b> .....	161
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) : Incompatibilité entre mandat parlementaire européen et fonctions exécutives locales.....	161
<i>Après l'article 1<sup>er</sup></i> .....	166
<i>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</i> (art. 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) : Coordination .....	167
<i>Article 2</i> (art. L. 46-2 du code électoral) : Abrogation de conséquence .....	167
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> : Applicabilité outre-mer de la loi .....	168

<i>Article 3</i> : Entrée en vigueur de la loi .....	168
<b>TABLEAU COMPARATIF (projet de loi organique)</b> .....	171
<b>TABLEAU COMPARATIF (projet de loi)</b> .....	183
<b>ANNEXE AUX TABLEAUX COMPARATIFS</b> .....	189
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION (projet de loi organique)</b> .	193
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION (projet de loi)</b> .....	209
<b>Liste des personnes entendues par le rapporteur</b> .....	213
<b>PRÉSENTATION DES OBSERVATIONS SUR LES ÉTUDES D'IMPACT (article 86, alinéa 8, du Règlement)</b> .....	215



## LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS

### I. L'extension du périmètre de l'interdiction du cumul

Alors que, dans leur version initiale, le projet de loi organique et le projet de loi visaient à interdire le cumul entre le mandat parlementaire et, principalement, les fonctions de maire, d'adjoint au maire, de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et de président et de vice-président de conseil départemental ou régional, **la commission des Lois a élargi le périmètre de l'incompatibilité avec le mandat de député, sénateur et député européen :**

– à la présidence et à la vice-présidence des EPCI sans fiscalité propre, c'est-à-dire des **syndicats intercommunaux**, ce qui représente plus de 11 000 organismes (amendement de M. Christophe Borgel, rapporteur) ;

– à la présidence et à la vice-présidence des **syndicats mixtes**, soit environ 3 280 structures supplémentaires (amendement du rapporteur) ;

– à la présidence d'une série d'**organismes « satellites » des collectivités territoriales**, afin de couvrir les fonctions « dérivées », même non exécutives, qui peuvent être exercées ès qualités par des élus locaux : établissements publics locaux, sociétés d'économie mixte locales, sociétés publiques locales, organes de gestion de la fonction publique territoriale (amendement du rapporteur) ;

– à la présidence et à la vice-présidence **de toute nouvelle collectivité territoriale** créée par la loi à l'avenir (amendement du rapporteur).

En outre, afin d'éviter tout contournement de l'interdiction du cumul avec les fonctions exécutives locales, la commission des Lois a prévu, à l'initiative du rapporteur, qu'**aucune délégation de fonctions ne pourra être consentie à un élu local titulaire d'un mandat parlementaire.**

### II. L'obligation, en situation de cumul, de conserver le dernier mandat acquis

Alors que les textes présentés par le Gouvernement permettaient au parlementaire en situation de cumul de choisir librement le mandat qu'il entendait conserver, la commission des Lois a, sur proposition de Mme Laurence Dumont, prévu **que c'est le mandat ou la fonction détenu avant la dernière élection qui devra être abandonné** : il ne sera ainsi pas possible, par exemple, de briguer un mandat parlementaire ou une fonction exécutive locale puis, en cas de victoire, d'y renoncer au bénéfice du mandat ou de la fonction détenu antérieurement.

### **III. La limitation de l'extension des cas de remplacement par le suppléant**

Dans sa version initiale, le projet de loi organique prévoyait que toute démission d'un député ou d'un sénateur élu au scrutin majoritaire entraînerait désormais leur remplacement par leur suppléant (au lieu, aujourd'hui, de l'organisation d'une élection partielle). À l'initiative du rapporteur, la commission des Lois a **limité cette extension des cas de remplacement aux seules démissions liées à des situations de cumul des mandats ou de fonctions**. Une démission pour tout autre motif continuera ainsi à entraîner une élection partielle.

### **IV. La limitation du cumul des mandats dans le temps**

À l'initiative de Mme Chaynesse Khirouni, la commission des Lois a, contre l'avis du rapporteur, prévu que les députés et sénateurs ne pourraient exercer plus de trois mandats successifs.

MESDAMES, MESSIEURS,

« *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* » dispose l'article 24 de la Constitution <sup>(1)</sup>.

Ces missions sont suffisamment éminentes, ces tâches sont suffisamment accaparantes pour que les membres du Parlement s'y consacrent pleinement.

Telle est la principale justification de la nouvelle limitation du cumul des mandats proposée aujourd'hui par le Gouvernement, conformément aux engagements pris, durant la campagne présidentielle, par le chef de l'État.

Plus exactement, la réforme soumise à l'examen de l'Assemblée nationale consiste à *interdire*, ainsi qu'en témoigne l'intitulé même du projet de loi organique « *interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur* » (n° 885). Celui-ci est accompagné d'un projet de loi ordinaire, tendant à instaurer la même interdiction à l'égard des représentants au Parlement européen (n° 886). Un projet de loi constitutionnelle, déposé à l'Assemblée nationale en mars dernier, vise, de la même façon, à rendre incompatible avec les fonctions exécutives locales l'exercice de fonctions de membre du Gouvernement <sup>(2)</sup>.

Les fonctions exécutives locales prises en compte dans la présente réforme recouvrent, en premier lieu, celles revenant aux présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales – quelle que soit l'importance démographique de ces dernières. L'adoption du projet de loi organique mettrait donc fin à la figure du « député maire » ou du « sénateur président de conseil général ». Mais le champ couvert est plus vaste : il s'étend aux fonctions d'adjoint au maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué, de vice-président de conseil général ou régional, ainsi qu'aux fonctions de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

---

(1) Dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

(2) Projet de loi constitutionnelle relatif aux incompatibilités applicables à l'exercice de fonctions gouvernementales et à la composition du Conseil constitutionnel (n° 814).

Cette réforme s'inscrit dans le prolongement des lois de 1985 et 2000, qui ont limité les possibilités de cumul entre le mandat parlementaire et les mandats locaux. Elle ne prétend, en revanche, ni régler la question des incompatibilités entre mandat parlementaire et activités professionnelles <sup>(1)</sup>, ni aborder celle du cumul entre mandats locaux – qui, comme le débat sur le statut de l'élu local <sup>(2)</sup>, constitue un sujet distinct.

Elle provoquera en revanche un renouvellement partiel à la tête de certains exécutifs locaux et de sièges parlementaires, ce qui est utile à notre démocratie pour progresser en matière de parité, de diversité et de renouvellement de la classe politique. Mais l'essentiel n'est pas là.

Enfin, en permettant aux parlementaires de se consacrer pleinement aux missions qui leur sont dévolues, cette réforme renforcera la place du Parlement, en le confortant notamment dans son rôle de contrôle du Gouvernement. Elle appellera nécessairement dans sa continuité de nouvelles actions pour réduire le déséquilibre entre le législatif et l'exécutif. En priorité, il conviendra sûrement de repenser les moyens de travail, en particulier humains, alloués aux parlementaires pour exercer au mieux leurs missions.

Pour mener à bien ses travaux, votre rapporteur a entendu les représentants de l'ensemble des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, au Sénat et au Parlement européen, ainsi que plusieurs universitaires et personnalités qualifiées <sup>(3)</sup>.

De ces auditions, il a retiré la conviction qu'en raison des nuances, sinon des divergences, qui existent sur la conception du mandat parlementaire et du rôle des députés et sénateurs, il convenait d'entrer dans ce débat sans caricaturer les positions des uns et des autres. En particulier, le discours favorable à l'interdiction du cumul du mandat parlementaire avec les fonctions exécutives locales n'a pas vocation à stigmatiser les élus qui, aujourd'hui, exercent de telles fonctions : *« c'est (...) bien le cumul qu'il faut condamner, non les cumulards qui sont à peu près inévitablement conduits à le devenir, même à leur corps défendant »* <sup>(4)</sup> relevait à juste titre le regretté Guy Carcassonne – l'un des plus talentueux pourfendeurs du cumul des mandats – auditionné par votre rapporteur.

---

(1) Cette question fait l'objet du projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique, adopté par l'Assemblée nationale le 25 juin 2013.

(2) Le statut de l'élu a fait l'objet d'un récent rapport d'information de MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur ce sujet (n° 1161, juin 2013). Par ailleurs, le 29 janvier dernier, le Sénat a adopté la proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, n° 120 (2012-2013), présentée par Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des Lois.

(3) La liste des personnes entendues par le rapporteur figure en annexe du présent rapport.

(4) Guy Carcassonne, « Le temps de la décision », *Le Débat*, 2012, n° 172, p. 40.

Cette réforme ne va pas jusqu'à instaurer le mandat parlementaire unique, que certains appellent de leurs vœux. Cette réforme ne s'appliquera qu'en 2017, et non dès les prochaines élections municipales de 2014. Cette réforme n'en constituera pas moins une petite révolution démocratique. Les parlementaires ont aujourd'hui l'opportunité de se saisir pleinement des pouvoirs qui leur sont conférés par la Constitution et d'envoyer un signal fort aux Français : leurs représentants seront, quoi qu'on en dise, plus à l'écoute de leurs préoccupations et mèneront plus intensément leur activité parlementaire dans l'intérêt de tous et de la République.



## I. LE CUMUL DES MANDATS EST UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE

Voilà un constat qui peut réunir les partisans comme les adversaires de la présente réforme : le cumul entre mandat parlementaire et mandats locaux est une particularité bien française.

### A. LE CUMUL DES MANDATS EST PEU PRATiqué AILLEURS

*« Les différentes expériences européennes montrent que, même sous sa forme édulcorée et réglementée actuelle, le cumul des mandats reste l'une des spécificités françaises les plus étonnantes : dans aucun autre pays européen, on ne connaît d'application aussi systématique de cette possibilité – quand elle existe – que dans l'Hexagone »<sup>(1)</sup>.*

Ainsi, la proportion des parlementaires de la chambre basse détenant au moins un mandat local est d'environ 24 % en Allemagne, 20 % en Espagne, 7 % en Italie et 3 % au Royaume-Uni<sup>(2)</sup>.

En France, les partisans du cumul des mandats mettent généralement en avant des particularités politiques ou institutionnelles qui, propres à notre pays, expliqueraient ou justifieraient ce phénomène.

Entendu par votre rapporteur, M. Julien Boudon, professeur de droit public à l'université de Reims, a pourtant indiqué que le droit comparé montrait que la pratique du cumul des mandats n'était liée ni au type de régime politique (parlementaire, présidentiel, semi-présidentiel), ni à la structuration partisane (elle-même fonction du mode de scrutin), ni à la forme de l'État (fédéral, centralisé, décentralisé)<sup>(3)</sup>. Ainsi, le Royaume-Uni fournit un exemple d'État unitaire, longtemps très centralisé (avant les mouvements de « dévolution » du pouvoir au profit des assemblées écossaise, nord-irlandaise et du pays de Galles), dans lequel le cumul des mandats est quasiment inconnu. Mais des États fortement décentralisés, tels que l'Espagne ou l'Italie, se caractérisent également par un niveau marginal des situations de cumul.

Il est habituel de distinguer les États qui se sont dotés de règles expresses prohibant le cumul des mandats et les États dans lesquels, en dépit de l'absence

---

(1) Élodie Guérin-Lavignotte et Éric Kerrouche, Les élus locaux en Europe. Un statut en mutation, *La documentation française*, 2006, p. 75.

(2) Marc Abélès, « Une donnée stable de la culture politique française », *Le Débat*, 2012, n° 172, p. 31-32.

(3) Naturellement, ce constat ne serait pas pertinent si la comparaison portait sur les chambres hautes, lesquelles, dans certains États fédéraux ou « régionaux », comportent des membres de droit, issus des entités fédérées ou régionales. Tel est le cas, par exemple, des membres du Bundesrat, où siègent en qualité les ministres des Länder, de certains sénateurs espagnols désignés par les communautés autonomes ou encore des sénateurs belges désignés par les assemblées parlementaires des communautés flamande, française et germanophone. Voir sur ce point : Sénat, « Note sur le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives », *Étude de législation comparée* n° 228, juillet 2012, p. 9. Sauf indication contraire, les développements qui suivent s'appuient sur cette note.

d'interdiction formelle, c'est seulement en pratique que le phénomène est limité. Ce dernier point a été sérieusement nuancé par le professeur Julien Boudon, pour qui l'explication fondée sur le seul « *tabou culturel* » méconnaît souvent l'existence de véritables règles juridiques interdisant le cumul – par exemple dans les constitutions ou les législations des États fédérés aux États-Unis et en Allemagne et dans la *common law* au Royaume-Uni et aux États-Unis <sup>(1)</sup>.

Au Portugal, le cumul entre mandat de député et fonction de maire ou de vice-président d'un exécutif municipal est interdit, quelle que soit la taille de la commune.

En Italie, les députés ne peuvent être membres de l'assemblée délibérante d'une région. En outre, est prohibé le cumul avec la fonction de président de l'exécutif des provinces et de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants – seuil qui sera abaissé en 2014 à 5 000 habitants, en application d'un décret-loi du 13 août 2011.

En Espagne, l'appartenance des députés à l'assemblée délibérante d'une communauté autonome est interdite. L'exercice d'un mandat local de niveau inférieur est possible, mais encadré par de strictes conditions.

En Allemagne, « *il n'existe pas d'incompatibilité avec les mandats locaux : maire, membre d'un conseil d'arrondissement (Kreisrat ou Bezirksrat) mais la liberté dont jouit le député allemand à cet égard n'a d'égale que sa modération à pratiquer le cumul ; environ un quart seulement des membres du Bundestag conservent simultanément une fonction électorale locale, encore ne s'agit-il jamais d'un mandat particulièrement important (maire d'une grande ville par exemple)* » <sup>(2)</sup>. En effet, le cumul d'un mandat de député est difficilement compatible avec la fonction de maire ou de chef de l'exécutif de l'arrondissement, leurs titulaires étant considérés comme des « fonctionnaires élus » exerçant leurs fonctions à plein temps et soumis au statut de la fonction publique du *Land*, lequel interdit en règle générale l'exercice d'une activité annexe rémunérée <sup>(3)</sup>.

En Grande Bretagne, où aucune incompatibilité n'est formellement prévue entre le mandat parlementaire et les fonctions de maire élu ou de conseiller de comté, de district ou de paroisse, « *il existe une cloison étanche entre personnel politique national et personnel politique local ; l'inexistence du cumul des*

---

(1) Julien Boudon, « *Sur le cumul des mandats : quelle originalité française ?* », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2010, n° 6, p. 1696 et s. L'auteur souligne notamment, à propos des États-Unis et du Royaume-Uni, que « lorsqu'il n'y a pas de règle écrite, dans le silence de la loi (...), les juges font application de la doctrine de *common law* relative à l'incompatibilité, or cette doctrine ne tolère qu'à la marge le cumul entre deux mandats électifs ou deux fonctions publiques » (p. 1706).

(2) Armel Le Divellec, Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale, LGDJ, 2004, p. 74.

(3) Sénat, « *Note sur le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives* », Étude de législation comparée n° 228, juillet 2012, p. 21.

*mandats n'est pas dictée par la loi mais par une tradition très enracinée, on pourrait dire par une sorte de déontologie de la culture politique* »<sup>(1)</sup>.

Au total, le cumul des mandats est soit interdit, soit très peu pratiqué. S'il y a bien une spécificité française, celle-ci réside non pas dans l'*existence* même du cumul des mandats mais dans l'*intensité* de ce phénomène, la France étant le seul État dans lequel huit députés sur dix disposent d'un mandat local, là où, ailleurs, cette proportion n'excède pas 20 %.

## **B. LE CUMUL DES MANDATS EST UN PHÉNOMÈNE DE GRANDE AMPLEUR EN FRANCE**

### **1. De profondes racines historiques**

S'il est particulièrement marqué sous la V<sup>e</sup> République, le cumul des mandats est, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, une constante de notre histoire constitutionnelle.

Ce phénomène est souvent analysé, historiquement, comme la conséquence de la centralisation du système politico-administratif français<sup>(2)</sup>. Le professeur Yves Mény, entendu par votre rapporteur, a ainsi rappelé que le cumul des mandats s'expliquait, sous la III<sup>e</sup> République, par la volonté de contrebalancer les pouvoirs du préfet – sans cependant que la réduction de ces pouvoirs, corrélative à la politique décentralisatrice entamée dans les années 1980 ne se soit, depuis, accompagnée d'un tarissement du cumul.

M. Guillaume Marrel a néanmoins montré qu'avant même la III<sup>e</sup> République, le cumul des mandats trouvait son origine dès la Monarchie de Juillet et le Second Empire : il s'agissait alors – mais le même constat pourrait être fait aujourd'hui – de « *réduire l'incertitude de la compétition électorale par l'occupation du territoire et l'accumulation de ressources de légitimité* »<sup>(3)</sup>.

En 1955, Michel Debré concluait de notre histoire constitutionnelle que « *dans la politique française, le cumul des mandats (...) est la règle ; c'est pour un parlementaire une infériorité presque insupportable que de ne pas être en même temps chargé d'un mandat local. Telle est la vraie loi* »<sup>(4)</sup>.

Le phénomène s'est renforcé depuis 1958. Avec une proportion d'environ 80 % de parlementaires exerçant simultanément au moins un mandat local, la

---

(1) Jacques Leruez, *Le système politique britannique. De Winston Churchill à Tony Blair*, 2<sup>e</sup> éd., Armand Colin, 2001, p. 42.

(2) *On connaît la célèbre formule de Michel Debré selon laquelle* « le cumul des mandats est un des procédés de la centralisation française » (« *Trois caractéristiques du système parlementaire français* », Revue française de science politique, 1955, n<sup>o</sup> 1, p. 27).

(3) Guillaume Marel, « *Le cumul des mandats électifs mis à nu par la décentralisation* », Pouvoirs locaux, 2011, n<sup>o</sup> 88, p. 59.

(4) Michel Debré, « *Trois caractéristiques du système parlementaire français* », Revue française de science politique, 1955, n<sup>o</sup> 1, p. 22.

V<sup>e</sup> République connaît un niveau de cumul largement supérieur à celui de ses devancières – cette proportion atteignant 36 % sous la III<sup>e</sup> République (1936) et 42 % sous la IV<sup>e</sup> République (1956) <sup>(1)</sup>. « *Les parlementaires, infantilisés par le régime présidentieliste établi depuis 1958, ont trouvé un formidable exutoire dans l'exercice du pouvoir local* » analyse le professeur Jean-Éric Gicquel <sup>(2)</sup>.

## 2. Le faible impact des réformes de 1985 et 2000

Le cumul du **mandat parlementaire** avec d'autres mandats électoraux ou fonctions électives a été, une première fois, limité par la **loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985**, qui rendait le mandat parlementaire incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats ou fonctions suivants : représentant au Parlement européen ; conseiller régional ; conseiller à l'assemblée de Corse ; conseiller général ou membre d'une assemblée territoriale d'un territoire d'outre-mer ; conseiller de Paris ; maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus ; adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus <sup>(3)</sup>.

Un peu moins de dix années plus tard, le groupe de travail sur « la clarification des rapports entre la politique et l'argent », réuni à l'automne 1994, sous l'égide du président de l'Assemblée nationale, Philippe Séguin, préconisait de rendre incompatible le mandat parlementaire avec les principales fonctions exécutives locales.

Reprise dans un projet de loi organique déposé sous le Gouvernement de M. Lionel Jospin en 1998, cette recommandation n'a pas prospéré, le Sénat s'y étant opposé sans que l'Assemblée nationale n'ait pu avoir le « dernier mot », la jurisprudence constitutionnelle de l'époque ayant conduit à qualifier cette loi organique « relative au Sénat » au sens de l'article 46 de la Constitution <sup>(4)</sup>.

Issue de ce projet, **la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000** relative aux incompatibilités entre mandats électoraux a néanmoins modifié la liste des mandats incompatibles avec le mandat parlementaire. Son principal effet est d'avoir étendu la limitation du cumul aux conseillers municipaux des communes de plus de 3 500 habitants – au lieu, auparavant, des maires des communes de plus

---

(1) Yves Gaudemet et Bernard Maligner, « *Les élections locales* », Encyclopédie Dalloz des élections locales, 2008, n° 11232.

(2) Jean-Éric Gicquel, « *Parlement* », Jurisclasseur administratif, 2012, fascicule n° 102, 2012.

(3) Article L.O. 141 du code électoral, issu de la loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires. Le mandat de conseiller à l'assemblée de Corse a été ajouté par la loi organique n° 95-62 du 19 janvier 1995 modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale.

(4) L'article 46 de la Constitution dispose que les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Depuis la réforme de 2000, la notion de « loi organique relative au Sénat » a, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, évolué dans un sens plus restrictif, en particulier dans les décisions n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, Loi relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution et n° 2010-609 DC du 12 juillet 2010, Loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Dans le commentaire officiel de la décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs, il est indiqué qu'« est une loi relative au Sénat une loi qui lui est propre ».

de 20 000 habitants et des adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants.

En conséquence, aux termes de l'article L.O. 141 du code électoral actuellement en vigueur, un député ou un sénateur ne peut conserver qu'un seul des mandats suivants : conseiller régional ; conseiller à l'assemblée de Corse ; conseiller général ; conseiller de Paris ; conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants. Cela signifie que s'il est conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants, il peut cumuler deux mandats locaux en sus de son mandat parlementaire.

À compter des élections municipales de 2014, ce seuil de 3 500 habitants sera abaissé à 1 000 habitants, en application de l'article 1<sup>er</sup> de la **loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013** relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup>, ce seuil coïncide avec le nouveau seuil d'application du scrutin proportionnel aux élections municipales <sup>(2)</sup>.

S'agissant des fonctions exécutives locales, la seule limite qui s'impose aujourd'hui aux parlementaires réside donc dans les règles de droit commun, applicables à tout titulaire de mandats locaux, qui prohibent le cumul entre la fonction de maire, de président de conseil général et de président de conseil régional <sup>(3)</sup>.

**Ces différentes évolutions législatives n'ont pas entraîné d'inflexion significative de la pratique du cumul des mandats.** Il a même pu être considéré que les lois de 1985 avaient, en quelque sorte, « *revivifié [le cumul] en lui restituant une fonctionnalité qu'il était en passe de perdre du fait de sa propre hypertrophie (...). La législation ne fut nullement un remède mais un moyen de lui redonner son tonus en le débarrassant de l'excès pondéral qui finissait par l'emporter* » <sup>(4)</sup>.

Les lois de 2000, quant à elles, n'ont contribué qu'à une légère érosion du nombre de parlementaires exerçant un mandat local. À titre d'illustration, en 1998, la proportion de députés exerçant les fonctions de maire, de président de conseil général ou de président de conseil régional était, respectivement, de 53,9 %, 2,4 %

---

(1) *Décision n° 2000-427 DC du 30 mars 2000*, Loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux et n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

(2) *Le législateur organique de 2013 est d'ailleurs allé jusqu'au bout de la logique de liaison des deux seuils, en ne fixant plus directement un seuil chiffré à l'article L.O. 141 du code électoral, mais en visant toute « commune soumise au mode de scrutin prévu au chapitre III du titre IV du présent livre », c'est-à-dire le mode de scrutin proportionnel.*

(3) *Articles L. 2122-4, L. 3122-3 et L. 4133-3 du code général des collectivités territoriales.*

(4) *Pierre Sadran, « La limitation du cumul des mandats. Hypothèses sur un lifting nécessaire », Pouvoirs locaux, 1989, n° 2, p. 80.*

et 1,7 % <sup>(1)</sup>. Aujourd’hui, cette proportion est de, respectivement, 42,4 %, 1,9 % et 0,7 % <sup>(2)</sup>.

Compte tenu des possibles cumuls entre fonctions exécutives locales, ce sont au total plus de 500 de ces fonctions qui sont aujourd’hui exercées par des députés et plus de 300 qui le sont par des sénateurs (voir le tableau ci-après).

**PARLEMENTAIRES EXERÇANT UNE FONCTION EXÉCUTIVE AU SEIN D’UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE OU D’UN EPCI À FISCALITÉ PROPRE**

	Députés	Sénateurs	Total
<b>Effectifs totaux</b>	<b>575</b>	<b>348</b>	<b>923</b>
N'exerçant aucun mandat local	105	84	189
<b>Au sein des communes :</b>			
Maires	240	123	363
Premiers adjoints au maire	32	24	56
<b>Au sein des EPCI à fiscalité propre :</b>			
Présidents d'un EPCI	96	52	148
Vice-présidents d'un EPCI	89	54	143
<b>Au sein des conseils généraux :</b>			
Présidents de conseil général	11	34	45
Vice-présidents de conseil général	35	16	51
<b>Au sein des conseils régionaux :</b>			
Présidents de conseil régional	4	4	8
Vice-présidents de conseil régional	17	5	22
<b>Total des fonctions exécutives exercées par les parlementaires</b>	<b>524</b>	<b>312</b>	<b>836</b>

Source des données : site internet de l'Assemblée nationale et du Sénat (au 18 avril 2013).

Au total, 338 députés et 211 sénateurs exercent au moins une fonction exécutive locale.

Si près de la moitié des conseils généraux sont présidés par un membre du Parlement, la fonction exécutive locale la plus fréquemment exercée est celle de maire. M. Laurent Bach, entendu par votre rapporteur, a souligné que les communes concernées étaient souvent de taille importante : « plus de la moitié des mandats de maire détenus par les députés concernent des villes de plus de 9 000 habitants, alors que la proportion de villes de plus de 9 000 habitants en France métropolitaine n'est que de 2,5 % ; plus frappant encore, plus d'un quart des députés-maires gèrent des villes de plus de 30 000 habitants alors que la proportion de communes de cette taille est d'environ 0,7 % » <sup>(3)</sup>.

(1) Source : Guillaume Marel, « Le cumul des mandats électifs mis à nu par la décentralisation », Pouvoirs locaux, 2011, n° 88, p. 58.

(2) Soit, au 21 juin 2013, 244 maires (y compris les maires d'arrondissement), 11 présidents de conseil général et 4 présidents de conseil régional (y compris la présidence du conseil exécutif de Corse) sur 576 députés.

(3) Laurent Bach, Faut-il abolir le cumul des mandats ?, éditions Rue d'Ulm, 2012, p. 33.

Par ailleurs, près du tiers des membres de chaque assemblée – 185 députés et 106 sénateurs – sont présidents ou vice-présidents d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre <sup>(1)</sup>. La législation actuelle ne prévoit aucune limitation en la matière, alors que ces structures se sont considérablement développées – en nombre, compétences et puissance financière – depuis une quinzaine d'années. À titre d'illustration, l'ensemble des dépenses des EPCI à fiscalité propre a représenté plus de 38 milliards d'euros en 2011, soit près d'une fois et demie le budget des régions.

#### PARLEMENTAIRES PRÉSIDENTS OU VICE-PRÉSIDENTS D'EPCI À FISCALITÉ PROPRE

FAMILLE POLITIQUE	COMMUNAUTÉS URBAINES*	COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION	COMMUNAUTÉS DE COMMUNES	Total
Députés				
Gauche	2	16	22	40
Droite	1	16	39	56
<b>Total présidents</b>	<b>3</b>	<b>32</b>	<b>61</b>	<b>96</b>
Gauche	7	30	19	56
Droite	0	22	11	33
<b>Total vice-présidents</b>	<b>7</b>	<b>52</b>	<b>30</b>	<b>89</b>
<b>Total présidents et vice-présidents</b>	<b>10</b>	<b>84</b>	<b>91</b>	<b>185</b>
Sénateurs				
Gauche	2	7	12	21
Droite	0	12	23	35
<b>Total présidents</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>35</b>	<b>56</b>
Gauche	5	14	4	23
Droite	2	15	10	27
<b>Total vice-présidents</b>	<b>7</b>	<b>29</b>	<b>14</b>	<b>50</b>
<b>Total présidents et vice-présidents</b>	<b>9</b>	<b>48</b>	<b>49</b>	<b>106</b>
Ensemble				
Gauche	16	67	57	140
Droite	3	65	83	151
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>132</b>	<b>140</b>	<b>291</b>

\* Et métropole Nice Côte d'Azur

Source : assemblée des communautés de France (AdCF), *L'intercommunalité et le cumul des mandats*, février 2013.

À la différence du cas des parlementaires nationaux, l'incompatibilité entre un **mandat au Parlement européen** et la présidence d'un exécutif local, qui n'est, elle, pas de nature organique, avait pu être prévue dans la **loi ordinaire 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, adoptée en lecture définitive par la seule Assemblée nationale en application de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution. Toutefois, afin de ne pas maintenir un traitement différent entre parlementaires nationaux et parlementaires européens, la **loi n° 2003-327 du 11 avril 2003** relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques a aligné le

(1) Communautés de communes ; communautés d'agglomération ; communautés urbaines ; métropoles ; syndicats d'agglomération nouvelle.

régime des incompatibilités applicable aux parlementaires européens sur celui des députés et sénateurs <sup>(1)</sup>.

Le cumul des mandats par les représentants de la France au Parlement européen n'atteint pas les mêmes niveaux que celui des parlementaires nationaux : sa proportion est, sous l'actuelle législature (2009-2014), d'un peu moins de 50 %, à comparer à environ 80 % pour les parlementaires nationaux. Trois principaux facteurs expliquent cette différence : le mode de scrutin proportionnel ne nécessite pas la même implantation locale que le scrutin majoritaire ; l'importance du nombre de séances à Strasbourg et à Bruxelles rend plus difficile la conciliation avec l'exercice d'un mandat local ; « *le mandat européen implique moins de synergies que le mandat national avec des mandats locaux* » <sup>(2)</sup>, ne serait-ce qu'en raison de la taille des circonscriptions interrégionales dans lesquelles sont élus les parlementaires européens.

Il n'en demeure pas moins que, même au sein du Parlement européen, « *la singularité française est frappante et persistante. Alors que sept États membres interdisent purement et simplement de cumuler le mandat d'eurodéputé avec tout autre mandat local ou national (...), on constate que 48,6 % des eurodéputés français cumulent leur mandat avec un autre mandat local [sous l'actuelle législature]. Certes, on constate une baisse légère par rapport à la précédente législature (62,8 %). Néanmoins, par comparaison, seulement 19,2 % des eurodéputés allemands et 9,7 % des eurodéputés italiens cumulent avec un autre mandat, souvent municipal* » <sup>(3)</sup>.

## **II. LES EXIGENCES DÉMOCRATIQUES CONTEMPORAINES RENDENT NÉCESSAIRE LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS**

Plusieurs arguments plaident en faveur d'une restriction supplémentaire du cumul entre mandat parlementaire et mandats locaux, sans que les craintes suscitées par une telle réforme n'apparaissent justifiées.

### **A. LES ARGUMENTS JUSTIFIANT UNE NOUVELLE RÉFORME**

Les arguments en faveur de la limitation du cumul des mandats sont suffisamment connus pour n'avoir besoin que d'être succinctement rappelés <sup>(4)</sup>.

---

(1) À la seule exception des modalités de cessation des incompatibilités (voir infra). Les règles relatives aux parlementaires européens figurent à l'article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

(2) Olivier Costa et Florent Saint-Martin, Le Parlement européen, 2<sup>e</sup> éd., La documentation française, 2011, p. 44.

(3) Thierry Chopin et Camille Lépinay, « L'influence des eurodéputés français au Parlement européen : état des lieux un an après les élections européennes », Questions d'Europe n° 175 et 176, Fondation Robert Schuman, juillet 2010, p. 14.

(4) Voir en particulier le rapport de M. Jacques Valax au nom de la commission de Lois sur la proposition de loi organique de M. Jean-Marc Ayrault, n° 2844, octobre 2010 et le rapport de M. Bernard Roman au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique limitant le cumul des mandats électoraux et

Pour votre rapporteur, l'un d'entre eux est central : **le cumul des mandats empêche les parlementaires d'exercer leurs prérogatives dans toute leur plénitude**. Le constat en a été fait depuis longtemps, tout particulièrement par Guy Carcassonne, qui considérait que le Parlement manquait moins de pouvoirs que de parlementaires pour les exercer.

Sur ce sujet, l'on ne peut que partager l'analyse développée par notre collègue, M. Bernard Roman, il y a maintenant quinze ans : « *l'une des objections majeures des opposants à la limitation du cumul des mandats et des fonctions électives repose sur la crainte de couper les parlementaires du terrain. Ce point de vue ignore superbement les contraintes d'agenda qu'impose le cumul entre le mandat de parlementaire et l'exercice de responsabilités locales. Comment prétendre que le cumul favorise le sens des réalités et la proximité avec les citoyens quand, dans la même semaine, le même élu doit présider son conseil municipal, signer les actes de la structure intercommunale qu'il préside, participer aux travaux du conseil régional, tenir sa permanence parlementaire, monter à Paris pour assister aux séances, aux réunions de groupe et de commissions ? Le cumul pose en fait autant de problèmes de gestion du temps au parlementaire qu'à l'élu local* » <sup>(1)</sup>.

Ce constat a encore gagné en acuité depuis que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a conféré de nouvelles prérogatives aux membres du Parlement, qui ont trait tout à la fois à leur fonction législative, à leur rôle de contrôle du Gouvernement et à leur mission d'évaluation des politiques publiques. La commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par M. Lionel Jospin, n'a pas manqué de souligner cet aspect, estimant le cumul des mandats « *difficile à concilier avec la disponibilité et l'engagement toujours plus importants qu'exige le travail parlementaire* » <sup>(2)</sup>.

Ces dernières années, plusieurs études ont été menées sur cette question. Les travaux de M. Luc Rouban, directeur de recherche au CNRS, portant sur la XIII<sup>e</sup> législature (2007-2012), tendent à montrer qu'« *il n'y a pas de corrélation entre le nombre de mandats et l'investissement dans l'ensemble du travail parlementaire* » <sup>(3)</sup>. Toutefois, les critères utilisés pour mesurer l'intensité du travail parlementaire ne rendent pas tous nécessairement compte de la réalité de l'activité des députés. Il en va ainsi, par exemple, du nombre de questions écrites – tâche déléguée aux collaborateurs parlementaires –, de la présidence ou de la vice-présidence de groupes d'études, ainsi que de l'appartenance à des organismes extra-parlementaires – qui ne répondent pas aux missions assignées constitutionnellement au législateur.

---

*fonctions électives et sur le projet de loi limitant le cumul des mandats électoraux et fonctions électives, n° 909, mai 1998.*

(1) M. Bernard Roman, rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique limitant le cumul des mandats électoraux et fonctions électives et sur le projet de loi limitant le cumul des mandats électoraux et fonctions électives, n° 909, mai 1998, p. 32.

(2) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique, novembre 2012, p. 60.

(3) Luc Rouban, « Le cumul des mandats et le travail parlementaire », note du Cevipof, 2012, n° 9,

D'autres travaux de recherche, conduits par M. Abel François, portant sur la XII<sup>e</sup> législature (2002-2007), font la différence entre mandats locaux « simples » et fonctions exécutives locales. Ils suggèrent que ce sont ces dernières qui sont susceptibles d'avoir un impact négatif sur l'activité parlementaire <sup>(1)</sup>.

Une autre étude, menée par M. Laurent Bach, portant sur une période plus longue (1988-2011) et prenant notamment en compte les travaux au sein des commissions parlementaires, montre que les députés exerçant des mandats locaux se caractérisent, globalement, par une moindre activité à l'Assemblée nationale : *« cet absentéisme démarre de manière subreptice avec les députés ayant de petits et moyens mandats locaux (...) mais prend une plus grande ampleur lorsqu'il s'agit de mandats lourds, les députés sans mandat local étant présents presque 30 % plus souvent que ceux qui sont maires de grandes villes ou présidents d'exécutifs territoriaux. L'indicateur de présence ne fait toutefois pas la différence entre ceux qui passent une fois dans la semaine au Palais-Bourbon, et ceux qui y effectuent un travail de fond. Si l'on fait cette analyse, les tendances sont alors bien plus prononcées : un député sans mandat local intervient en séance publique presque 75 % plus souvent qu'un député avec un gros mandat local et environ 50 % plus souvent qu'un député avec un petit ou moyen mandat local. Un fossé presque du même ordre se fait jour pour les présences aux réunions de commission, la probabilité de rapporter une loi et les participations aux commissions d'enquête et aux missions d'information »* <sup>(2)</sup>.

Bien sûr, il est possible de citer le cas de députés n'exerçant qu'un seul mandat et s'avérant pourtant très peu impliqués dans le travail parlementaire. Inversement, plusieurs titulaires de mandats multiples se singularisent par leur assiduité et leur activisme, tant au plan local qu'au niveau national. Il est néanmoins à craindre que ces derniers « ne [soient] qu'une poignée qui sert de paravent aux autres, à tous les autres qui préfèrent consacrer leur temps à des tâches où leur pouvoir est plus immédiat » <sup>(3)</sup>.

---

(1) Abel François, « Cumul des mandats et activité législative des députés français : quelle incidence ? Une analyse de la production législative durant la XII<sup>e</sup> législature », communication au colloque du Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR), « Retour sur le cumul des mandats », 6 mai 2010.

(2) Laurent Bach, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, éditions Rue d'Ulm, 2012, p. 57-58. Les quatre catégories de députés considérées sont les suivantes : « au premier groupe, figurent ceux qui n'exercent aucun mandat local, représentant un peu plus de 20 % de l'Assemblée. Dans le groupe des "petits" mandats, nous avons placé les députés qui ne sont que conseiller général ou régional ou maire d'une ville de moins de 9 000 habitants qui n'est pas un chef-lieu de circonscription. Ces députés sont le groupe le plus important, représentant environ 45 % de l'ensemble. Ensuite, les mandats "moyens" sont ceux de maire d'une ville de moins de 30 000 habitants qui est soit un chef-lieu de circonscription soit comporte plus de 9 000 habitants. On trouve ici un peu plus de 15 % des députés. Enfin, le dernier groupe, qui représente 20 % de l'Assemblée, est celui des députés qui sont soit maire d'une ville de plus de 30 000 habitants, soit président de conseil général ou régional » (ibid.).

(3) Guy Carcassonne, « Le temps de la décision », *Le Débat*, 2012, n° 172, p. 39. Laurent Bach fait le même constat, regrettant qu'il soit « de coutume de focaliser l'attention sur l'identité des *n* députés les moins actifs et des *n* les plus actifs, en choisissant un nombre relativement petit, 10, 20 ou 50. Ce sont là de tous petits échantillons qui ont d'autant moins de chances d'être significatifs qu'il s'agit de cas extrêmes, et il n'est donc pas surprenant de voir les analyses le plus souvent conclure à un impact non significatif du cumul dans ces franges de la population parlementaire » (*Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, éditions Rue d'Ulm, 2012, p. 47).

En d'autres termes, en restreignant le cumul des mandats – et, plus précisément, en interdisant aux parlementaires d'exercer des fonctions exécutives locales –, le présent projet de loi organique permettra aux députés et aux sénateurs de consacrer davantage de temps à leur mandat national et de faire preuve d'une plus grande disponibilité dans l'exercice de ce dernier. C'est d'ailleurs pourquoi doit être posée la question du renforcement, en droit ou en fait, des moyens et des prérogatives dont disposent les parlementaires. Comme l'a écrit notre collègue, M. Matthias Fekl, « *le non-cumul n'est pas une fin en soi (...). Cette réforme (...) ne sera structurante que si sa réalisation s'accompagne parallèlement d'une vraie modernisation de notre Parlement et de nos institutions* »<sup>(1)</sup>. Quant aux députés et sénateurs qui ne s'empareraient pas de cette disponibilité accrue pour s'investir davantage dans le travail parlementaire, il y a fort à parier que leurs électeurs le leur reprocheraient avec d'autant plus de vigueur qu'aucun motif ne pourrait plus « excuser » leur faible implication au Parlement.

Au-delà, **la limitation du cumul des mandats devrait contribuer à une meilleure articulation entre le niveau national et les échelons territoriaux**. En ce sens, Mme Julie Benetti, professeure à l'Université de Reims et ancien membre de la commission « Jospin », a souligné lors de son audition que le cumul des mandats constituait un frein tant à la rénovation de la fonction parlementaire qu'à l'exercice efficace des fonctions locales.

La dépendance vis-à-vis du niveau national peut, en outre, conduire à ce que M. Éric Kerrouche, également entendu par votre rapporteur, a qualifié d'« *infantilisation du gouvernement local* ». Or, le développement de la décentralisation a profondément changé le rôle des exécutifs locaux : « *aujourd'hui, un président de collectivité ou un maire de grande ville doit passer plus de temps à convaincre des fonctionnaires bruxellois ou des chefs d'entreprise de subventionner ses projets de développement ou d'investir sur son territoire qu'à intervenir auprès des ministères parisiens, en excipant de son mandat parlementaire, pour obtenir des subventions improbables et résiduelles. Ce temps-là est bien révolu !* »<sup>(2)</sup>.

Inversement, sans aller jusqu'à affirmer qu'il « *n'est rien moins que l'institutionnalisation du conflit d'intérêts* »<sup>(3)</sup>, le cumul des mandats peut conduire à une excessive focalisation des débats nationaux sur les seules questions locales et, apparent paradoxe, à de grandes difficultés à mener à bien des réformes touchant aux institutions territoriales ou aux finances locales.

---

(1) Matthias Fekl, « *Non-cumul, modernisation et démocratie* », Commentaire, 2013, n° 141, p. 67.

(2) Bastien François, Olivier Nay et Frédéric Sawicki, « *En finir avec les cumulards et l'aristocratie parlementaire* », Le Monde, 30 mars 2013.

(3) Guy Carcassonne, « *Le temps de la décision* », Le Débat, 2012, n° 172, p. 39. C'est la même idée qui faisait dire à cet auteur que les Français ne disposent pas réellement de députés pour les représenter, mais seulement d'« élus locaux, dont 577 se réunissent au Palais-Bourbon et prennent alors le nom d'Assemblée nationale » (La Constitution, 11<sup>e</sup> éd., Seuil, 2013, p. 32).

Enfin, **une réglementation plus stricte du cumul des mandats est de nature à favoriser le renouvellement des élus – tant au plan local qu’au niveau national**. L’effet attendu ne doit certes pas être surestimé : d’une part, la présente réforme porte interdiction de l’exercice de fonctions exécutives locales, non prohibition pure et simple du cumul ; d’autre part, ce sont avant tout les partis politiques qui apparaissent comme les acteurs-clé de la promotion d’une plus grande diversité des profils de candidats aux élections. Pour autant, l’on peut escompter certains effets positifs sur le renouvellement du personnel politique. La nouvelle limitation du cumul des mandats est, ainsi, qualifiée par le Haut Conseil à l’égalité entre les femmes et les hommes d’ « *atout pour la parité* » <sup>(1)</sup>. Dans une contribution écrite adressée à votre rapporteur, la présidente du Haut Conseil, Mme Danielle Bousquet, regrette que « *les hommes, en situation de cumul, captent les premiers rôles* » : ceux-ci occupent majoritairement les présidences d’exécutifs locaux, les femmes exerçant le plus souvent des fonctions d’adjointes ou de vice-présidentes. En outre, 100 % des parlementaires qui président un conseil général ou un conseil régional sont des hommes.

## B. DES CRAINTES INJUSTIFIÉES

L’un des motifs les plus souvent invoqués pour justifier l’opposition à la limitation du cumul des mandats des membres du Parlement réside dans l’« ancrage local » et dans la connaissance de la réalité du « terrain » qu’apporterait l’exercice simultané de plusieurs mandats ou fonctions. **Une nouvelle restriction du cumul des mandats viendrait distendre, sinon rompre, ce lien de « proximité » entre l’ élu et ses électeurs.**

S’il mérite d’être pris au sérieux, cet argument ne résiste pas à l’analyse :

– comme on l’a vu, la plupart de nos collègues parlementaires étrangers ne pratiquent pas le cumul des mandats, sans que l’on puisse pour autant en déduire qu’ils seraient moins « proches » de leurs électeurs ou moins au fait des réalités économiques et sociales que ne le sont les parlementaires français ;

– la présente réforme interdit aux parlementaires l’exercice de fonctions exécutives locales, tout en leur permettant de continuer à exercer, dans les mêmes conditions qu’aujourd’hui, d’un mandat de conseiller municipal, intercommunal, départemental ou régional. Dès lors, tout parlementaire qui le souhaite pourra continuer à exercer des responsabilités non exécutives au sein de collectivités territoriales ou d’EPCI et, ainsi, conforter son « ancrage local ». Mais d’aucuns pourront, tout aussi légitimement, considérer que la connaissance du territoire et des réalités concrètes peut emprunter d’autres voies que l’exercice d’un mandat électif ;

---

(1) Avis sur le présent projet de loi organique et le présent projet de loi, adopté le 13 juin 2013. Cet avis propose de restreindre davantage les possibilités de cumul avec les mandats locaux non exécutifs, d’instituer des suppléants de sexe opposé à celui du candidat aux élections législatives et aux élections sénatoriales au scrutin majoritaire, de limiter le nombre de mandats à deux successifs et à moderniser le statut de l’ élu pour valoriser l’expérience acquise au cours du mandat.

– la critique relative à la prétendue déconnexion avec la réalité du « terrain » apparaît d’autant moins pertinente que l’élection des députés et d’une partie des sénateurs au scrutin majoritaire oblige nécessairement à tisser des liens avec leur circonscription, éloignant toute perspective d’émergence de parlementaires « hors sol ». De surcroît, l’indemnité représentative de frais de mandat a principalement pour objet de fournir une permanence parlementaire à l’élu, où les citoyens peuvent venir le rencontrer.

Par ailleurs, les partisans du *statu quo* évoquent souvent **une forme d’attachement des Français au cumul des mandats**, au motif que ceux-ci élisent régulièrement des députés exerçant plusieurs mandats. Un tel raisonnement, qui défie les résultats de la plupart des enquêtes d’opinion <sup>(1)</sup>, ne laisse pas d’étonner : *« l’électeur devrait alors soit refuser sa voix au candidat du parti qui a sa préférence, uniquement parce qu’il détient déjà un autre mandat, soit voter pour lui malgré son hostilité au cumul, c’est-à-dire, dans un cas comme dans l’autre, voter contre ses propres convictions. Belle liberté que celle-ci ! »* s’exclamait Guy Carcassonne <sup>(2)</sup>.

En outre, les bonnes « performances » aux élections législatives des candidats titulaires de mandats locaux ne tirent pas nécessairement leur origine de l’exercice même de ces mandats : elles tiennent parfois, plus simplement, au niveau de notoriété et de popularité des élus en question. De récentes analyses électorales menées par M. Laurent Bach montrent ainsi qu’*« un candidat malheureux aux municipales mais ayant tout de même obtenu un beau score a autant de chances qu’un maire mal élu de bien figurer aux législatives suivantes. Ce n’est donc pas, chez le maire, son mandat qui est valorisé par l’électeur lors des élections nationales, mais la popularité qui l’a propulsé à cette fonction. Voilà un résultat qui surprendra ceux qui, à tort, pensent que les électeurs plébiscitent la "proximité" offerte par le métier d’élu local, ou encore ceux qui voient dans le mandat local un moyen de mieux figurer aux élections législatives et donc, par la même occasion, une garantie de survie pour l’élu national en difficulté »* <sup>(3)</sup>.

Une autre crainte suscitée par le présent projet de loi organique est **la perte d’influence qui pourrait, du point de vue des équilibres institutionnels, en résulter pour le Parlement**. Cette idée a, en particulier, été avancée il y a quelques semaines par quatre universitaires, MM. Pierre Avril, Olivier Beaud,

---

(1) Par exemple, une enquête menée par BVA en février 2013 montre que 58 % des personnes interrogées sont opposées à ce que leur maire soit député ou sénateur. La signification de telles enquêtes doit être nuancée : comme l’a rappelé M. Luc Rouban devant votre rapporteur, si le cumul des mandats fait l’objet d’une perception souvent globalement négative, les résultats sont nettement moins défavorables lorsque les personnes sont interrogées sur « leur » maire. Voir, en ce sens, l’étude de M. Laurent Olivier, « La perception du cumul des mandats. Restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus », Revue française de science politique, 1998, n° 6, p. 756.

(2) Guy Carcassonne, « Comment mettre fin au cumul des mandats », 17 janvier 2007, <http://www.telos.eu.com/fr/>.

(3) Laurent Bach, « Logique électorale, dégâts parlementaires », Le Débat, 2012, n° 172, p. 35-36.

Laurent Bouvet et Patrick Weil<sup>(1)</sup>, qui considèrent que « *face au pouvoir exécutif, [les parlementaires présidents d'un exécutif local] ont (...) plus de puissance et d'indépendance que ceux de leurs collègues qui ne sont "que" parlementaires* ». Ils en concluent que « *l'exception française du cumul des mandats est (...) un contrepoids à l'exception française du cumul des pouvoirs, de la concentration extrême de ces pouvoirs entre les mains du président de la République* ».

Quoiqu'apparue récemment dans le débat public, il s'agit d'une idée ancienne, que l'on trouvait dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : Michel Debré rappelait ainsi que le cumul y était vu comme « *un excellent obstacle au pouvoir personnel. Le titulaire du mandat national n'est pas seulement un représentant perdu à Paris, aisément chassé par un coup d'État ! Son assise locale lui donne, le cas échéant, une autorité contre le pouvoir parisien* »<sup>(2)</sup>.

Outre que le contexte historique a quelque peu changé depuis les débuts de la III<sup>e</sup> République, on peine à suivre un raisonnement, dont la rusticité n'est d'ailleurs pas contestée par ses auteurs, qui consiste à « *chasser le présidentielisme par un autre ou, plutôt, par beaucoup d'autres (...). Lutter contre le présidentielisme national en maintenant le cumul des mandats, c'est lutter contre la concentration des pouvoirs par la concentration des pouvoirs* »<sup>(3)</sup>. Au surplus, il y a quelque difficulté à concilier le traditionnel discours sur l'affaiblissement du Parlement depuis 1958 et le constat, précédemment rappelé, d'un niveau sans précédent de cumul des mandats sous la V<sup>e</sup> République. Pour votre rapporteur, si un rééquilibrage des pouvoirs au sein de notre système de gouvernement est nécessaire, celui-ci passe, non par la défense et la promotion du cumul des mandats, mais par l'affirmation et la valorisation du rôle des assemblées parlementaires.

Enfin, une dernière crainte associée à la présente réforme doit être signalée : **en s'appliquant aux députés comme aux sénateurs, l'interdiction d'exercer une fonction exécutive locale porterait atteinte au rôle de représentant des collectivités territoriales que le Sénat tient de l'article 24 de la Constitution.**

Pour légitime qu'elle puisse paraître, cette crainte n'est pas fondée. D'abord, rien n'empêchera les sénateurs de continuer à exercer un mandat local, pourvu qu'ils n'occupent pas de fonctions exécutives. Ensuite, les sénateurs sont traditionnellement soumis aux mêmes incompatibilités que les députés : c'est si vrai que, dans le code électoral, les incompatibilités applicables aux sénateurs sont

---

(1) Dans une lettre adressée au chef de l'État à la fin du mois de mars, rendue publique dans la presse. Cette lettre reprenait les principaux arguments d'une tribune de Patrick Weil publiée dans *Le Monde* du 20 février 2013, intitulée « *Il faut cumuler les mandats politiques !* ».

(2) Michel Debré, « *Trois caractéristiques du système parlementaire français* », *Revue française de science politique*, 1955, n° 1, p. 24. On retrouve la même préoccupation dans la tribune précitée de M. Patrick Weil : « dans une République qui n'est plus structurée qu'autour de chefs, il vaut mieux en avoir plusieurs, un chef national et de vrais chefs locaux ou régionaux, capables de lui résister et de l'affronter, plutôt qu'un seul qui, de Paris, règnerait sur une France arasée ».

(3) Fabien Desage et David Guéranger, « *Cumul des mandats : bonnes intentions et mauvaises manières* », *Libération*, 24 avril 2013.

fixées par renvoi d'un seul article – l'article L.O. 297 – à l'ensemble des incompatibilités applicables aux députés.

En outre, comme l'a souligné la professeure Julie Benetti devant votre rapporteur, **l'article 24 de la Constitution n'implique pas que les sénateurs soient des élus locaux – sans quoi 84 d'entre eux, soit près d'un quart de l'effectif du Sénat, y siègeraient actuellement en violation de la Constitution – mais qu'ils soient désignés par un collège essentiellement composé d'élus locaux.**

Le professeur Julien Boudon a d'ailleurs rappelé que, s'ils sont les représentants des collectivités territoriales, les sénateurs n'en représentent pas moins la Nation tout entière, au sens où, comme tout parlementaire, leur fonction est de « vouloir pour la Nation »<sup>(1)</sup>. En atteste le fait que, dans la Constitution, le Sénat dispose, pour l'essentiel, des mêmes prérogatives législatives que l'Assemblée nationale.

Défendre l'idée d'une différenciation entre députés et sénateurs romprait avec la conception du bicamérisme qui caractérise la V<sup>e</sup> République. L'aboutissement logique d'un tel raisonnement devrait conduire à rendre le cumul au Sénat, non plus possible, mais obligatoire et à redéfinir en profondeur le rôle de la seconde chambre dans l'élaboration de la loi. L'on se rapprocherait alors du modèle du *Bundesrat*, dont les membres n'ont pas de mandat électif – ils sont nommés par les gouvernements des *Länder* – et dont le rôle législatif est limité<sup>(2)</sup>.

### **III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA FIN DU CUMUL ENTRE MANDAT PARLEMENTAIRE ET FONCTIONS EXÉCUTIVES LOCALES**

Suivant les recommandations du rapport « Jospin »<sup>(3)</sup>, mais aussi, avant lui, du rapport « Balladur »<sup>(4)</sup>, le présent projet de loi organique tend à interdire l'exercice de fonctions exécutives locales par les députés et sénateurs. Le projet de loi ordinaire, quant à lui, étend cette interdiction aux députés européens.

---

(1) Selon la célèbre formule de Barnave, par opposition aux fonctionnaires, chargés d' « agir pour la Nation ».

(2) M. Pierre-Olivier Caille rappelle d'ailleurs que « la majorité des auteurs considère que le *Bundesrat* n'est pas une assemblée parlementaire. En effet, ses membres n'ont ni immunité, ni indemnité ; ils sont liés par un mandat impératif » (« Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2000, n° 6, p. 1702).

(3) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique, novembre 2012, p. 61. Le rapport prône, à plus long terme, l'évolution vers le mandat parlementaire unique.

(4) « Le cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales, y compris à la tête d'un établissement public de coopération intercommunale, doit être proscrit » recommandait en 2007 le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, présidé par M. Édouard Balladur (p. 64).

## A. LES FONCTIONS LOCALES INCOMPATIBLES

**L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique et l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi** tendent à instaurer une nouvelle incompatibilité entre le mandat parlementaire et l'exercice d'une ou plusieurs fonctions exécutives locales.

Le périmètre de cette interdiction est large :

– sont concernées, au premier chef, les fonctions **de maire, de président de conseil général et de président de conseil régional**. L'incompatibilité avec la fonction de maire vaut quelle que soit la population de la commune et s'étend, de surcroît, aux maires d'arrondissement et aux maires délégués ;

– au-delà de la présidence des exécutifs locaux, l'interdiction du cumul s'applique également **aux adjoints au maire et aux vice-présidents de conseil général et régional** ;

– la nouvelle incompatibilité concerne également d'autres fonctions qui, sans être exécutives au sens strict, n'en sont pas moins éminentes. Il s'agit de fonctions exercées **à la tête de l'assemblée délibérante de collectivités à statut particulier**, telles que la Corse ou certaines collectivités ultra-marines ;

– l'interdiction du cumul avec le mandat parlementaire s'applique aux fonctions exercées non seulement au sein de collectivités territoriales, mais aussi **à la présidence et à la vice-présidence d'un EPCI à fiscalité propre** (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaine, métropoles, syndicats d'agglomération nouvelle).

## B. LA RÉOLUTION DES SITUATIONS D'INCOMPATIBILITÉ

**L'article 2 du projet de loi organique et l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi** définissent les modalités de cessation de la nouvelle situation d'incompatibilité.

Ces modalités ont, s'agissant de l'interdiction du cumul entre le mandat parlementaire et plus d'un mandat local, récemment évolué, en application de la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs.

Avant la loi organique de 2011, le code électoral distinguait :

– l'incompatibilité de l'élu local venant d'être élu au Parlement : le parlementaire devait alors se démettre de l'un de ses mandats locaux, sauf à être déclaré démissionnaire d'office de son mandat parlementaire au terme d'un délai de trente jours <sup>(1)</sup> ;

---

(1) Ancien article L.O. 151 du code électoral.

– l’incompatibilité du parlementaire acquérant un mandat local : l’élu concerné pouvait alors opter pour le mandat de son choix et, à défaut, perdait de plein droit le mandat le plus récent, c’est-à-dire le mandat local <sup>(1)</sup>.

Au-delà de la différence d’écriture de ces dispositions, le mécanisme était identique sur le fond – le choix du mandat à conserver étant laissé à l’appréciation de l’élu.

Ce mécanisme a été reconduit par la loi organique du 14 avril 2011, moyennant trois modifications :

– une simplification rédactionnelle, les dispositions en cause étant désormais regroupées, pour les deux situations précitées, dans le seul article L.O. 141 du code électoral ;

– la fixation, en toute hypothèse, du point de départ du délai de trente jours à la date de proclamation des résultats de l’élection mettant en situation d’incompatibilité ou, en cas de recours, à la date à laquelle la décision contentieuse est définitive <sup>(2)</sup> ;

– l’édiction de la règle selon laquelle, en l’absence de choix dans ce délai, c’est le mandat *local* le plus ancien qui prend fin. L’idée est de ne pas priver un parlementaire de son mandat *national* sans manifestation expresse de sa volonté.

L’article 2 du projet de loi organique transpose ce dispositif à la nouvelle incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions exécutives locales : l’élu en situation de cumul est **libre de choisir** entre son mandat parlementaire et sa fonction exécutive locale. À défaut de choix dans les trente jours, c’est le mandat ou la fonction acquis à *la date la plus ancienne* qui prend fin de plein droit.

Le même mécanisme est proposé, à l’article 1<sup>er</sup> du projet de loi, pour les parlementaires européens. En outre, pour ces derniers, les mêmes modalités de résolution des incompatibilités seraient, par parallélisme, étendues aux dispositions existantes régissant le cumul avec plus d’un mandat local (non exécutif). À l’heure actuelle, c’est « *d’un des mandats qu’il détenait antérieurement* » que le député européen touché par une incompatibilité doit démissionner, et non du mandat de son choix <sup>(3)</sup>.

---

(1) Ancien article L.O. 151-1 du code électoral.

(2) Auparavant, le point de départ était, dans le premier cas, la date d’entrée en fonction au sein de l’assemblée parlementaire concernée et, dans le second cas, la date de l’élection – locale – mettant le parlementaire en situation d’incompatibilité.

(3) Article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l’élection des représentants au Parlement européen et article L. 46-2 du code électoral.

### C. LA RÉFORME DES MODALITÉS DE REMPLACEMENT DES PARLEMENTAIRES

**L'article 3 du projet de loi organique** tend à réformer le régime de remplacement des membres du Parlement en cas de vacance de leur siège.

Dans le droit en vigueur, en cas de cessation prématurée du mandat d'un député ou d'un sénateur élu au scrutin majoritaire, l'organisation d'une élection partielle est la solution de principe, tandis que le remplacement par le suppléant constitue l'exception. Le siège d'un député vacant n'est aujourd'hui pourvu par le suppléant que dans les cas suivants :

- le décès ;
- l'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits ;
- la prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement ;
- l'exercice de fonctions gouvernementales. Dans ce dernier cas, le remplacement par le suppléant n'est plus, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, que temporaire.

Dans tous les autres cas, ou lorsque le suppléant n'est pas en mesure de remplacer le parlementaire dont le siège est devenu vacant, une élection partielle est organisée dans un délai de trois mois – sauf dans l'année précédant le renouvellement de l'assemblée concernée.

Rompant avec ce dispositif, l'article 3 du projet de loi organique tend à **ériger le remplacement par le suppléant en principe, l'organisation d'une élection partielle devenant l'exception.**

Les cas dans lesquels aurait lieu une élection partielle se limiteraient désormais à l'annulation de l'élection, à la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application des articles L.O. 136-1 (méconnaissance des règles régissant les comptes de campagne) ou L.O. 136-3 du code électoral (manœuvres frauduleuses lors de l'élection)<sup>(1)</sup> et à la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136 du même code (révélation d'une inéligibilité postérieurement à l'élection).

En conséquence, **la démission causée par une situation de cumul de mandats ou de fonctions donnerait lieu à remplacement par le suppléant.** L'objectif poursuivi par le Gouvernement est d'éviter, lors de chaque élection locale, la multiplication d'élections législatives ou sénatoriales partielles et, au-delà, la « *déstabilisation* »<sup>(2)</sup> de la composition des assemblées parlementaires.

---

(1) On verra ci-après que la démission d'office n'est prévue à l'article L.O. 136-3 que par erreur.

(2) Selon le terme figurant dans l'étude d'impact jointe au projet de loi organique.

Si elle est liée à l'édiction de la nouvelle incompatibilité avec les fonctions exécutives locales, la modification du mécanisme de remplacement va au-delà de ce seul aspect. En effet, le recours au suppléant étant appelé à devenir la norme, celui-ci interviendrait désormais lors de tout cas de démission à l'initiative du parlementaire, de démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136-2 du code électoral (absence de dépôt d'une déclaration de patrimoine) ou des articles L.O. 151-2 et L.O. 151-3 du même code (méconnaissance des incompatibilités professionnelles ; absence de dépôt d'une déclaration d'activités).

Au total, cette réforme du régime de remplacement des députés et des sénateurs élus au scrutin majoritaire renforce notablement l'importance du suppléant et, corrélativement, atténue la dimension personnelle de l'élection. Une telle évolution prend acte de ce que, lorsqu'ils se rendent aux urnes, les électeurs choisissent non seulement une personnalité chargée de les représenter au Parlement, mais aussi une majorité politique ayant vocation à gouverner pendant tout un mandat.

#### D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME

**L'article 4 du projet de loi organique et l'article 3 du projet de loi prévoient une entrée en vigueur de la nouvelle incompatibilité à compter du premier renouvellement de chaque assemblée parlementaire postérieur au 31 mars 2017.**

Les prochains renouvellements en question sont aujourd'hui prévus :

– **en juin 2017 pour les élections législatives.** C'est donc à partir de cette date que les députés ne pourront plus cumuler leur mandat avec une fonction exécutive locale au sens du nouvel article L.O. 141-1 du code électoral ;

– **en septembre 2017 pour les élections des sénateurs de la série 1**, élus en septembre 2011. La nouvelle incompatibilité prévue à l'article L.O. 141-1 s'appliquera donc aux sénateurs à compter de ce renouvellement, **y compris aux sénateurs de la série 2, qui auront été élus en septembre 2014** – l'article 4 du projet de loi organique faisant explicitement référence à « *tout parlementaire* ». L'ensemble des sénateurs sera donc soumis à l'interdiction du cumul avec une fonction exécutive locale en septembre 2017. Précisons que la loi organique résultant du présent projet ayant vocation à être adoptée et promulguée avant septembre 2014, les sénateurs de la série 2 seront élus, sous l'empire des nouvelles règles de non-cumul, en toute connaissance de cause ;

– **en 2019 pour les élections européennes.** Les députés européens qui seront élus en mai 2014 ne seront donc pas concernés par la présente réforme.

Pour justifier ces modalités d'entrée en vigueur, le Gouvernement, dans l'étude d'impact jointe au projet de loi organique, écarte d'abord deux autres options :

– **une entrée en vigueur au fur et à mesure des prochaines élections locales** : élections municipales et intercommunales <sup>(1)</sup> de mars 2014 ; élections départementales et régionales de mars 2015. Cette option obligerait, en effet, « *des parlementaires, élus à un moment où la loi leur permettait de cumuler une fonction exécutive locale et leur mandat parlementaire, à renoncer à cette situation avant la fin de leur mandat parlementaire* ». Votre rapporteur ajoute qu'une telle solution, préconisée par la commission « Jospin » <sup>(2)</sup>, créerait une inégalité entre les parlementaires, en fonction du mandat local qu'ils détiennent : certains seraient touchés par la nouvelle incompatibilité dès mars 2014, tandis que d'autres ne le seraient qu'en mars 2015, aboutissant à faire « cohabiter » dans une même assemblée, pendant une année, des parlementaires soumis à un statut différent ;

– **une entrée en vigueur au fur et à mesure des prochaines élections parlementaires**. Cette option aboutirait à créer une différence de situation entre les représentants français au Parlement européen (renouvelables en mai 2014), les sénateurs de la série 2 (renouvelables en septembre 2014), les députés (renouvelables en juin 2017) et les sénateurs de la série 1 (renouvelables en septembre 2017).

Dès lors, après avoir écarté ces différentes hypothèses, le Gouvernement a **opté pour une date unique – le 31 mars 2017 – d'application de la réforme à l'ensemble des parlementaires**. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une date unique d'entrée en vigueur, dès lors que, comme on l'a vu, cette dernière s'échelonne entre juin 2017 (pour les députés), septembre 2017 (pour les sénateurs) et 2019 (pour les députés européens). Il s'agit plutôt d'une date constitutive du point de départ de la réforme.

Cette date fait débat.

L'étude d'impact ne justifie pas expressément l'absence de choix de l'année 2014, date des prochaines élections municipales. Mais l'argument employé pour écarter, dans les conditions rappelées précédemment, une entrée en vigueur au fur et à mesure des différentes élections locales vaut également pour une application, pour l'ensemble des parlementaires, dès 2014 : il s'agit de ne pas changer les « règles du jeu » en cours de mandat parlementaire.

---

(1) On fait référence ici au mécanisme de « fléchage » mis en place, pour l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, prévu à l'article 33 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

(2) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique, novembre 2012, p. 62.

À cet argument s'ajoute l'objectif consistant à remédier au risque d'une « *déstabilisation* » des assemblées parlementaires, lié au nombre de députés ou de sénateurs qui pourraient préférer conserver leur fonction exécutive locale. Ce scénario a parfois été qualifié, compte tenu des élections partielles qui devraient alors être organisées, de « *mini-dissolution* ».

Pour faire face à cette difficulté, **l'extension – à titre ponctuel ou pérenne – du recours au remplacement par le suppléant du parlementaire** peut fournir une solution <sup>(1)</sup>. Il s'agissait d'ailleurs d'une des recommandations de la commission « Jospin », qui estimait « *souhaitable que, pour le cas où un nombre non négligeable de parlementaires titulaires de fonctions exécutives locales choisirait de conserver celles-ci et donc de renoncer à leur mandat parlementaire, soit évitée la multiplication d'élections partielles – législatives ou sénatoriales. Pour prévenir ce risque, la Commission pense que le législateur organique pourrait prévoir un mécanisme de remplacement des parlementaires démissionnaires : un député ou un sénateur élu au scrutin majoritaire serait remplacé par son suppléant* » <sup>(2)</sup>.

Toutefois, dans l'étude d'impact, le Gouvernement indique que « *s'il n'apparaît pas que [les modifications des règles de remplacement des parlementaires] soient d'une importance telle qu'elles puissent porter atteinte à la sincérité du suffrage, la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui invite à ne pas apporter de modifications au droit électoral en cours de mandat sauf à ce qu'il existe un motif d'intérêt général suffisant, a conduit le Gouvernement à retenir une date d'entrée en vigueur qui assure la sécurité juridique du dispositif(...). Dans ces conditions, afin de ne pas apporter au système de remplacement une modification à caractère rétroactif, le Gouvernement a considéré qu'une telle réforme ne pouvait entrer en vigueur qu'à l'occasion des prochains renouvellements du Sénat et de l'Assemblée nationale, puisque cette option présente un risque juridique* ». La réforme – conçue comme pérenne – du dispositif de remplacement par le suppléant, prévue à l'article 3 du projet de loi organique <sup>(3)</sup>, entrera donc en vigueur lors du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale et du Sénat postérieur au 31 mars 2017.

En tout état de cause, même en cas d'application en cours de législature du nouveau dispositif de remplacement, il est probable que des suppléants devenus députés se seraient eux-mêmes trouvés en situation de cumul et auraient donc été confrontés à la question du choix du mandat ou de la fonction à conserver.

Une autre solution aurait certes pu consister à **fixer la date d'entrée en vigueur de l'interdiction du cumul à un moment où des élections partielles ne**

---

(1) Comme on l'a vu supra, les cas dans lesquels le siège d'un député vacant est pourvu par son suppléant sont limités au décès, à l'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits, à la prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement et à l'exercice de fonctions gouvernementales (article L.O. 176 du code électoral).

(2) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique, novembre 2012, p. 62-63.

(3) Voir supra.

**sont plus possibles**, c'est-à-dire dans l'année qui précède le renouvellement de l'Assemblée nationale ou l'un des renouvellements par moitié du Sénat <sup>(1)</sup>. La date du 31 décembre 2016 a, ainsi, été envisagée par le Gouvernement. Cette solution aurait cependant présenté, selon l'étude d'impact, « *le risque, en cas d'option des parlementaires concernés pour leurs fonctions exécutives locales, d'un nombre imprévisible, éventuellement élevé, de vacances au sein de chacune de ces assemblées pendant une fraction significative de la durée de leurs mandats respectifs* ». C'est en ce sens que s'est prononcé le Conseil d'État lors de son examen du projet de loi organique, considérant qu'un nombre anormalement élevé de sièges vacants dans les deux assemblées ne serait compatible ni avec le droit de suffrage et le principe de l'exercice de la souveraineté nationale par les représentants du peuple consacrés par l'article 3 de la Constitution, ni avec les exigences de continuité du fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels. Le Conseil d'État a donc recommandé au Gouvernement d'aligner la date d'entrée en vigueur de la nouvelle incompatibilité sur celle retenue pour l'entrée en vigueur des nouvelles règles de remplacement des parlementaires.

En somme, **le débat juridique relatif à la possibilité d'une entrée en vigueur de l'interdiction du cumul entre le mandat parlementaire et les fonctions exécutives locales dès 2014 se focalise sur la question de la constitutionnalité d'une extension, en cours de mandat, des hypothèses de remplacement des parlementaires par leur suppléant** <sup>(2)</sup>.

Le Gouvernement invoque à cet égard, on l'a vu, un risque quant à la sécurité juridique du dispositif : en raison de son « *caractère rétroactif* », une disposition organique qui permettrait, pendant les mandats en cours, le remplacement d'un parlementaire par son suppléant pourrait être censurée par le Conseil constitutionnel, au motif que ce cas de remplacement n'était connu ni des électeurs, ni des candidats, ni de leur suppléant, lors des dernières élections législatives et sénatoriales.

**Les précédentes limitations du cumul des mandats, en 1985 et 2000, n'offrent pas d'enseignement en la matière, puisqu'elles se sont toutes deux appliquées à l'issue des mandats parlementaires en cours :**

– en 1985, les incompatibilités édictées par le législateur organique entraient en vigueur à la date du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale. En outre, la loi organique prévoyait que tout élu en situation de cumul au moment de sa publication pouvait « *remplir jusqu'à leur terme* » les mandats et fonctions qu'il détenait à cette date <sup>(3)</sup> ;

– en 2000, en dépit d'une forme d' « invitation » faite aux élus en situation de cumul de mettre spontanément fin à leur mandat, les nouvelles incompatibilités

---

(1) Articles L.O. 178 et L.O. 322 du code électoral.

(2) Plus précisément, sont concernés les députés et les sénateurs élus au scrutin majoritaire.

(3) Article 5 de la loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires.

n'entraient en vigueur qu'à l'issue du mandat parlementaire : « *tout parlementaire qui se trouve, à la date de publication de la présente loi, dans l'un des cas d'incompatibilité qu'elle institue doit faire cesser cette incompatibilité au plus tard lors du renouvellement de son mandat parlementaire* »<sup>(1)</sup>. Le Conseil d'État, saisi au contentieux de la circulaire d'application de la loi, avait d'ailleurs donné une interprétation particulièrement large de ces dispositions<sup>(2)</sup>.

Afin de forger sa propre conviction sur la faisabilité juridique d'une application de la présente réforme dès 2014, votre rapporteur a pris connaissance de différents travaux de constitutionnalistes et a entendu plusieurs d'entre eux.

Parmi eux, le professeur Guy Carcassonne – l'un des plus ardents défenseurs de la suppression du cumul des mandats – a été le plus affirmatif quant à l'inconstitutionnalité d'une entrée en vigueur en 2014. Une telle mesure supposerait, en effet, d'élargir les cas de recours au suppléant, alors que ceux-ci étaient limitativement définis lors des dernières élections.

Dans le même sens, le professeur Jean-Philippe Derosier a écrit qu'une « *modification des règles électorales ne peut s'appliquer au mandat [en cours] que si elle est justifiée par un motif d'intérêt général. Le risque d'un nombre important d'élections partielles ne semble pas constituer un tel motif d'intérêt général. Le risque d'un changement de majorité en cours de mandat présidentiel non plus. La sollicitation excessive des électeurs – en plus des municipales, 2014 est aussi une année d'élections européennes – ne saurait pas plus être avancée car elle ne concernerait que quelques circonscriptions et, en tout état de cause, son aspect excessif ne semble pas caractérisé* »<sup>(3)</sup>.

De la même façon, quoique moins catégorique, le professeur Julien Boudon a estimé que l'application en 2014 pourrait poser un problème de loyauté vis-à-vis des électeurs, sauf à pouvoir justifier d'un motif d'intérêt général suffisamment convaincant. Il a relevé qu'en fixant une date précise – le 31 mars 2017 –, l'article 4 du projet de loi organique avait pour inconvénient de négliger l'hypothèse d'une dissolution de l'Assemblée nationale avant cette date. Il a préconisé, parmi les différentes options juridiquement possibles, une entrée en vigueur graduelle, au fur et à mesure du renouvellement des assemblées parlementaires, donc dès septembre 2014 pour les sénateurs de la série 2, puis juin 2017 pour les députés et septembre 2017 pour les sénateurs de la série 1.

La professeure Julie Benetti, ancien membre de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, s'est prononcée dans le même

---

(1) Article 18 de la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux.

(2) Le Conseil d'État a, en effet, jugé que, dans le cas du renouvellement d'un mandat local détenu à la date de publication de la loi organique, le parlementaire demeure dans la même situation d'incompatibilité qu'à cette date et qu'il n'est donc pas tenu de mettre fin à cette situation avant le renouvellement de son mandat parlementaire (Conseil d'État, assemblée, 6 avril 2001. M. Flosse, n° 227063).

(3) Jean-Philippe Derosier, « Limitation du cumul des mandats : pourquoi il faut attendre 2017 », <http://www.slate.fr/tribune/68961/limitation-cumul-mandats-2017>, 14 mars 2013.

sens, tout en se montrant nuancée quant aux risques d'inconstitutionnalité d'une application uniforme dès 2014. Elle a indiqué que, même si le législateur organique décidait d'appliquer la réforme au fil des prochains renouvellements des assemblées parlementaires, la loi organique n'en deviendrait pas pour autant « *relative au Sénat* » au sens de l'article 46 de la Constitution. En effet, dans cette hypothèse, les *dates* d'entrée en vigueur de la réforme dans les deux assemblées seraient différentes, mais la *règle juridique* déterminant ces dates – le prochain renouvellement des chambres – serait identique.

Le professeur Jean-Éric Gicquel, quant à lui, fait preuve de prudence – soulignant que « *le droit constitutionnel ne relevant pas de l'art divinatoire, il est bien délicat de préjuger l'attitude des Sages* » –, mais suggère que le Conseil constitutionnel pourrait admettre une extension ponctuelle, c'est-à-dire limitée à 2014 et 2015, des cas de remplacement par le suppléant : « *ayant une portée matérielle et temporelle circonscrite, [cette] règle tend à éviter les risques d'une instabilité politique suscitée par un nombre important d'élections partielles et ne contrevient pas à la Constitution* »<sup>(1)</sup>.

Parmi les personnes entendues par votre rapporteur, le professeur Dominique Rousseau, ancien membre de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, a été le plus fervent défenseur d'une application de la réforme dès 2014. Il a rappelé que le législateur organique était compétent pour modifier les règles de remplacement des parlementaires, l'article 25 de la Constitution le chargeant de fixer « *les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales* ». Il a souligné qu'à chaque fois que le Conseil constitutionnel statue sur des cas de modification de la durée de mandats électifs, ce dernier prend soin de préciser qu'il « *ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* »<sup>(2)</sup>. En outre, permettre l'application rapide d'une réforme – en l'occurrence l'interdiction du cumul avec des fonctions exécutives locales – peut constituer un motif d'intérêt général justifiant que soient modifiées, en cours de mandat, les règles en vigueur – en l'espèce celles régissant le remplacement des parlementaires. Le Conseil constitutionnel a, en effet, déjà admis la réduction ou la prolongation de mandats en cours, en vue de permettre la mise en œuvre d'une réforme « *dans les plus brefs délais* »<sup>(3)</sup> ou « *sans délai* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Jean-Éric Gicquel, « *Non-cumul des mandats : à Pâques ou à la Trinité ?* », La semaine juridique. Édition générale, 11 mars 2013, n° 11-12, p. 515.

(2) *Formule récemment rappelée dans la décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.*

(3) « Les deux premiers alinéas du I de l'article 36 de la loi organique abrègent le mandat en cours des représentants à l'assemblée de la Polynésie française et prévoient le renouvellement intégral de cette assemblée à l'issue d'une nouvelle élection dont le premier tour sera organisé en janvier 2008 ; (...) ce choix d'appliquer immédiatement le nouveau régime électoral n'est pas manifestement inapproprié à l'objectif, que s'est fixé le législateur, de remédier, dans les plus brefs délais, à l'instabilité du fonctionnement des

Votre rapporteur se gardera bien de trancher entre les différentes analyses et opinions qui précèdent. Une certitude ressort néanmoins : aucun constitutionnaliste ne nie l'*existence* d'un risque juridique en cas d'entrée en vigueur de la réforme en 2014, en cours de mandat parlementaire – les divergences portant, en revanche, sur l'*intensité* de ce risque. Même le professeur Dominique Rousseau, qui juge « *minime* » la probabilité d'une censure par le Conseil constitutionnel d'une application de la loi organique dès 2014, convient que la date d'entrée en vigueur juridiquement la plus sûre est 2017.

Dans ces conditions, il semble raisonnable d'opter pour cette dernière solution, à l'instar de ce que prévoient l'article 4 du projet de loi organique et l'article 3 du projet de loi. Compte tenu de la portée et de l'ambition de la réforme, il paraît plus prudent, comme l'a souligné le professeur Yves Mény – autre grand partisan du non-cumul des mandats –, d'assurer sa réussite et sa pérennité, fût-ce au prix d'un décalage de quelques années. En d'autres termes, **il serait regrettable, en s'exposant à une censure du Conseil constitutionnel, de manquer l'objectif, sous prétexte d'avoir voulu l'atteindre trop vite.**

**Au-delà de l'aspect juridique, il est toutefois évident qu'adopter la nouvelle législation sur le cumul des mandats dès cette année aura un impact sur les prochaines élections locales.** M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, a insisté sur ce point lors de son audition par votre Commission, le 18 juin 2013 : « *comme ce texte sera adopté avant les élections municipales de 2014, les scrutins locaux de l'année prochaine et de 2015 se dérouleront dans un nouveau cadre juridique et politique : les parlementaires qui seront candidats aux prochaines élections municipales seront en pratique tenus de préciser s'ils comptent réaliser l'intégralité du mandat qu'ils sollicitent – et ainsi abandonner leur siège de parlementaire en 2017 – ou s'ils envisagent de transmettre le témoin au bout de trois ans. Il en ira de même pour les présidents de conseil départemental ou régional en 2015* »<sup>(2)</sup>.

Cette réforme, attendue depuis des années, marquera le quinquennat et plus encore la conception du travail des parlementaires. Il semble que cette profonde évolution devra s'accompagner d'un renforcement des moyens de travail des parlementaires : ainsi le besoin en ressources humaines deviendra plus criant puisque les députés concernés par la présente réforme compensent jusqu'à présent la faiblesse des moyens de travail donnés aux parlementaires par les moyens dont ils disposent à la tête de collectivités territoriales.

---

institutions de la Polynésie française ; (...) dès lors, ces dispositions sont conformes à la Constitution » (décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française).

(1) « En prolongeant d'une année au plus la durée du mandat des membres [de l'Assemblée des Français de l'étranger] dont le renouvellement était prévu en juin 2013 en application des dispositions (...) de la loi du 15 juin 2011, le législateur a entendu permettre l'application sans délai de la réforme générale, en cours d'adoption, de la représentation des Français établis hors de France » (décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013, Loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger).

(2) Voir infra le compte-rendu de cette audition.

Votre rapporteur est convaincu qu'il s'agit d'une étape cruciale pour le Parlement, puisqu'elle permettra à ses membres de se saisir pleinement de leurs missions, édictées par la réforme constitutionnelle de 2008. Par conséquent, s'il proposera quelques modifications à ces projets de loi, notamment l'élargissement de leur périmètre, il émet naturellement un avis favorable à leur adoption.

#### IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS

##### A. L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DE L'INTERDICTION DU CUMUL

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a élargi le périmètre de l'incompatibilité avec les mandats de député, sénateur et député européen :

– à la présidence et à la vice-présidence de l'**ensemble des EPCI**, y compris **des syndicats intercommunaux**, qui sont dépourvus de fiscalité propre (**article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique et article 1<sup>er</sup> du projet de loi**) ;

– à la présidence et à la vice-présidence **des syndicats mixtes** (**article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique et article 1<sup>er</sup> du projet de loi**) ;

– à la présidence d'une série d'**organismes « satellites » des collectivités territoriales, afin de couvrir les fonctions que la commission « Jospin » avait qualifiées de « dérivées » des mandats locaux** <sup>(1)</sup> (**article 1<sup>er</sup> ter du projet de loi organique et article 1<sup>er</sup> du projet de loi**). Ainsi, seraient incompatibles avec un mandat parlementaire les fonctions de président du conseil d'administration d'un établissement public local, du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale ou d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale, du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale, d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement ;

– à la présidence et à la vice-présidence de toute nouvelle collectivité territoriale créée par la loi, afin de prendre en compte les futures évolutions de (**article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique et article 1<sup>er</sup> du projet de loi**).

En outre, **sur proposition de M. Lionel Tardy et du rapporteur, la commission des Lois a prévu l'abrogation de l'article L.O. 148 du code électoral**, qui permet aujourd'hui aux parlementaires, par dérogation aux incompatibilités professionnelles qui leur sont applicables <sup>(2)</sup>, de siéger, sans être rémunérés, dans des organismes « *d'intérêt régional ou local* », des sociétés d'économie mixte « *d'équipement régional ou local* » ou dans des « *sociétés*

---

(1) *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, Pour un renouveau démocratique, novembre 2012, p. 61.

(2) *En application des articles L.O. 146 et L.O. 147 du code électoral.*

*ayant un objet exclusivement social* » (article 1<sup>er</sup> quater du projet de loi organique).

Enfin, dans le but d'éviter tout contournement de l'interdiction du cumul avec les fonctions exécutives locales, **la commission des Lois a prévu, à l'initiative du rapporteur, qu'aucune délégation de fonctions ne pourra être consentie par le président d'un exécutif local à un élu local titulaire d'un mandat parlementaire (article 3 bis du projet de loi organique) <sup>(1)</sup>.**

#### **B. L'OBLIGATION, EN SITUATION DE CUMUL, DE DÉMISSIONNER DU MANDAT OU DE LA FONCTION DÉTENU AVANT LA DERNIÈRE ÉLECTION**

Sur proposition de Mme Laurence Dumont, la commission des Lois est revenue sur le principe selon lequel le parlementaire en situation de cumul pourrait librement choisir le mandat ou la fonction qu'il entend conserver.

En application de l'article 2 du projet de loi organique et de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, tels que modifiés par la Commission, le parlementaire devra démissionner de son mandat parlementaire ou de la fonction exécutive locale qu'il détenait avant l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité. Il ne serait ainsi pas possible de briguer un mandat parlementaire ou une fonction exécutive locale sans, en cas de victoire, l'exercer effectivement – ce qui est de nature à éviter la pratique, peu respectueuse des électeurs, de la « locomotive » électorale.

Par parallélisme, la commission des Lois a prévu la même règle en matière de résolution des incompatibilités entre un mandat parlementaire et plus d'un mandat local (non exécutif).

#### **C. LA LIMITATION DE L'EXTENSION DES CAS DE REMPLACEMENT PAR LE SUPPLÉANT**

Dans sa version initiale, le projet de loi organique prévoyait que toute démission d'un député ou d'un sénateur élu au scrutin majoritaire entraînerait désormais un remplacement par le suppléant – au lieu, aujourd'hui, de l'organisation d'une élection législative ou sénatoriale partielle.

À l'initiative du rapporteur, **la commission des Lois a limité cette extension des cas de remplacement aux seules démissions liées à des situations de cumul des mandats ou de fonctions (article 3 du projet de loi organique) <sup>(2)</sup>.**

---

(1) Sous la seule réserve d'une délégation qui porterait sur les fonctions que le maire exerce au nom de l'État.

(2) Situations de cumul prévues aux articles L.O. 137, L.O. 137-1, L.O. 141 et L.O. 141-1 du code électoral : incompatibilités entre mandat de député et mandat de sénateur, mandat parlementaire national et mandat de député européen, mandat parlementaire et mandats locaux et, enfin, mandat parlementaire et fonctions exécutives locales.

**Une démission du parlementaire fondée sur tout autre motif** – par exemple pour convenance personnelle ou en raison d’une incompatibilité professionnelle – **continuerait donc d’entraîner une élection partielle.**

Il s’agit, d’une part, de ne pas atténuer à l’excès la dimension personnelle de l’élection au scrutin majoritaire et, d’autre part, d’éviter que les modalités de cessation des incompatibilités retenues par votre Commission <sup>(1)</sup> ne puissent être contournées par un usage « opportun » de la démission.

#### **D. LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS DANS LE TEMPS**

**À l’initiative de Mme Chaynesse Khirouni, la commission des Lois a, contre l’avis du rapporteur, prévu que les députés et sénateurs ne pourraient exercer plus de trois mandats successifs (article 1<sup>er</sup> bis du projet de loi organique) <sup>(2)</sup>.**

Ce nouveau motif d’inéligibilité vise à limiter le cumul des mandats « dans le temps », en vue de favoriser un plus grand renouvellement des membres du Parlement.

---

(1) Voir supra, B.

(2) Cette disposition n’est pas applicable aux députés européens.

**CONTRIBUTION DE M. PHILIPPE GOSSELIN,  
CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI  
ORGANIQUE qui serait issue de l'adoption définitive du  
projet de loi organique n° 885 (nommé en application de  
l'article 145-7 du Règlement)**

La législation relative au cumul des mandats mérite aujourd'hui d'être revue en raison, à la fois, de la place prise par les collectivités territoriales sous l'effet des lois successives de décentralisation, et des progrès de l'intercommunalité.

Prenons garde toutefois à ne pas céder aux sirènes de la démagogie et des enquêtes d'opinion. En réformant « à l'aveugle », nous pourrions aller à l'encontre même de l'objectif poursuivi, à savoir l'amélioration du fonctionnement de notre démocratie.

Ainsi, s'il n'apparaît plus défendable aujourd'hui de cumuler un mandat de parlementaire avec la présidence d'une grande agglomération, d'un conseil général ou d'un conseil régional, il est néanmoins important d'autoriser le cumul d'un mandat national et d'un mandat local. N'oublions pas que l'élu de la nation est aussi le représentant d'un territoire et d'une population. C'est précisément là la force du Parlement, son caractère représentatif de la nation, dans toute sa diversité. L'indivisibilité de la République n'est pas l'uniformité.

A contrario, le mandat unique aboutirait inévitablement à un affaiblissement du Parlement. En effet, risqueraient alors de siéger à l'Assemblée nationale des « apparatchiks » issus des partis politiques, des élus « hors-sol » loin de la société et des préoccupations des citoyens auxquels ils n'auraient pas « besoin » de se frotter. Cela reviendrait en quelque sorte à « fonctionnariser » les parlementaires qui, perdant leur représentativité citoyenne, perdraient leur rôle de contrepoids à l'égard du pouvoir exécutif. Avec un Parlement affaibli car moins représentatif, c'est bien le pouvoir des citoyens, et donc la démocratie, qui s'en trouverait affectés.

Par ailleurs, contrairement aux arguments avancés par les défenseurs du mandat unique, il ressort d'une étude du CEVIPOF que le cumul des mandats n'entraîne pas une moindre activité parlementaire. Aucune donnée ne permet ainsi de conclure que le non-cumul entraînerait un changement significatif dans l'activité des parlementaires.

Pour ces raisons, il apparaît que le cumul d'un mandat national avec un mandat local (communal, départemental ou régional) est possible et souhaitable.

Ce projet de loi organique préconise, lui, de rendre incompatible, purement et simplement, l'exercice d'un mandat national et de fonctions exécutives locales (*maire/adjoint, président et vice-président de conseil général ou régional*). Ranger ces différentes responsabilités sous un vocable unique de « *fonctions exécutives locales* » est un raccourci expéditif et inapproprié.

Il est en effet évident qu'être maire d'une commune n'implique pas la même charge de travail ni les mêmes exigences en termes de représentation qu'un mandat de président de conseil régional ou général !

De même, il n'est pas équitable de traiter de manière identique les petites communes et les grandes villes. Les mandats de maire d'une commune de 2 000 habitants ou de maire d'une ville de 100 000 habitants ne sont pas comparables. Certes, les maires ruraux disposent de services peu étoffés et d'un personnel restreint. Ils effectuent eux-mêmes un certain nombre de tâches dont d'autres maires n'ont pas la charge. Pour autant, les fonctions de représentation sont aussi moins nombreuses.

C'est pourquoi il serait plus juste de moduler cette incompatibilité entre un mandat de député et sénateur et un exécutif local en fonction de l'importance démographique des collectivités. À l'évidence, le cumul avec un mandat de président de conseil régional ou général n'est plus possible aujourd'hui. En revanche, permettre le cumul d'un mandat national avec un mandat de maire d'une ville de moins de 20 000 habitants semble un compromis acceptable. De même, les mandats de maire-adjoint ou de vice-président d'un conseil régional ou général, parce qu'ils impliquent des prérogatives et des responsabilités moins étendues, ne doivent pas être intégrés dans le dispositif des incompatibilités.

Naturellement, par souci de cohérence avec le seuil désormais retenu pour l'application du scrutin de liste aux élections municipales, les communes de moins de 1 000 habitants doivent, en tout état de cause, être exclues du champ du cumul comme l'étaient auparavant les communes de moins de 3 500 habitants.

En revanche, compte tenu des progrès de l'intercommunalité et des compétences croissantes que ces structures exercent, il est aujourd'hui nécessaire d'intégrer les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le champ d'application du cumul des mandats. Ainsi, un député ou un sénateur ne pourrait pas être président d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.

Limiter le cumul d'un mandat national et d'un mandat local peut indéniablement représenter un progrès démocratique à la condition de faire preuve de discernement et de ne pas appliquer d'interdiction-couperet qui affaiblirait le Parlement. Il est en effet essentiel pour un législateur de conserver un ancrage local sous peine d'adopter des lois inadaptées voire inapplicables sur l'ensemble du territoire français. Le lien entre le citoyen et l'élu est précieux. C'est une garantie de représentativité. C'est un élément de cohésion sociale. C'est, la clé, aussi, d'une démocratie vivace. Pierre MAUROY qualifiait le mandat local de « courroie d'enracinement ». Notre démocratie aurait peu à gagner d'un Parlement composé d'élus déracinés.

Il est enfin regrettable que ce texte n'aborde la question du cumul des mandats que pour les parlementaires nationaux et européens. Cela revient à stigmatiser les représentants de la nation, et participe d'un anti-parlementarisme toxique pour notre démocratie. Certains députés de la majorité sont favorables à l'interdiction du cumul des mandats car l'exercice de responsabilités locales constitue à leurs yeux une présomption de conflit d'intérêt. Le parlementaire titulaire d'un mandat local serait ainsi soupçonné de nier l'intérêt général ! Si l'intérêt général n'est pas la seule addition des intérêts particuliers des différents territoires qui compose la nation, il ne saurait être servi par la vision purement parisienne de députés qui ne sortiraient pas de l'hémicycle.

En traitant ainsi du cumul des mandats, à la découpe, pour les seuls parlementaires, ce projet de loi fait malheureusement l'économie d'une réflexion globale sur l'ensemble des mandats. Pourtant, le cumul de plusieurs mandats locaux est un point qui mériterait également d'être traité et, le cas échéant, amendé, afin de tenir compte de l'exigence de transparence et d'efficacité.

Au-delà du cumul des mandats, la démocratie française a besoin d'un véritable statut de l'élu qui permette à l'ensemble des élus de faire sereinement et efficacement leur travail sans couper le lien avec le territoire et la réalité.



**CONTRIBUTION DE M. JEAN-FRÉDÉRIC POISSON,  
CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI  
qui serait issue de l'adoption définitive du projet de loi  
n° 886 (nommé en application de l'article 145-7 du  
Règlement)**

Le projet de loi ordinaire n° 886, étudié à partir du mois de juin à l'assemblée nationale, en procédure accélérée, porte interdiction du cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

Il est le strict miroir du projet de loi organique n° 885, étudié à la même période, et pourtant, quant à lui, interdiction du cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateurs.

Les dispositions du projet de loi ordinaire n° 886 sont extrêmement brèves. Il est vrai qu'elles n'ont pas lieu d'être plus volubiles que ne l'est leur formulation dans le document gouvernemental. En effet, ce projet de loi aligne scrupuleusement les dispositions concernant les députés européens sur l'ensemble des interdictions faites aux parlementaires nationaux de cumuler avec leur mandat de parlementaire toute fonction exécutive territoriale que ce soit, ainsi que l'indique la nouvelle formulation de l'article L.O.141-1 du Code électoral, à laquelle fait référence une nouvelle rédaction de l'article 6-3 de la loi portant sur l'élection des représentants au Parlement européen.

Ceci s'entend bien entendu en plus des dispositions déjà contenues dans le Code électoral, et portant limitation du cumul entre un mandat territorial et un mandat parlementaire. Chacun considérera cet alignement était la moindre des choses ; mais, personne n'étant à l'abri d'une incohérence, il était plus prudent de le rappeler.

De la même manière, et sans doute par souci d'homothétie législative le gouvernement a souhaité appliquer un calendrier identique aux parlementaires nationaux et aux parlementaires européens. Ainsi prétendait-il sans doute sauver l'apparence d'une cohérence, dans un texte qui en manque par ailleurs notablement. Cela étant, il n'en reste pas moins que passé le renouvellement municipal de mars 2014, les élections européennes pourront porter au Parlement européen des députés qui pourront être par ailleurs titulaires de fonctions exécutives de plein exercice dans toutes les collectivités territoriales, ces mêmes fonctions qui sont interdites par l'éventuelle nouvelle rédaction de l'article L.O. 141-1 du Code électoral. Il s'agit donc bien ici d'une cohérence de façade, et certainement pas d'une volonté farouche de lutter en faveur de cette nouvelle nécessité moderne qui s'appelle « interdiction du cumul des mandats ».

De fait, et *a fortiori* postérieurement au débat de la Commission des lois qui s'est achevé le 26 juin, il demeure difficile de lier en même temps les deux membres de l'argumentation proposée par le Gouvernement et sa majorité.

D'une part en effet, il est rappelé que l'interdiction du cumul des mandats, strictement appliquée dans la lignée du rapport de la commission Jospin, est tout à la fois fermement attendue par les Français, parfaitement cohérente avec l'évolution de la société, absolument nécessaire compte tenu la responsabilité d'un parlementaire et du travail qui veut fournir dans son assemblée, incomparablement efficace pour assurer le renouvellement du personnel politique, et, par-dessus tout, furieusement moderne.

D'autre part, il est expliqué qu'il faudra, pour mettre en œuvre cette disposition prétendument attendue, cohérente, nécessaire, efficace et moderne, attendre le premier renouvellement des assemblées parlementaires à partir du 31 mars 2017, c'est-à-dire, pour les députés européens, le renouvellement prévu pour juin 2019.

On peine à comprendre qu'un texte doté d'une telle puissance de bien et de bonheur institutionnel souffre lui d'une application aussi tardive. Sans doute faut-il considérer que les arguments avancés par le gouvernement et le rapporteur de la commission des lois au cours des débats en commission s'appliquent également aux parlementaires européens.

Pour mémoire, signalons que, craignant une déstabilisation politique, et une censure du conseil conditionnel, le gouvernement et sa majorité ont dit préférer ne pas placer les maires, maires-adjoints, présidents et vice-présidents nouvellement élus au printemps prochain en situation de devoir choisir si vite entre leurs fonctions exécutives locales et leur mandat parlementaire.

La réalité est certainement beaucoup plus prosaïque, est beaucoup moins supportable pour la majorité actuelle. La perspective, pour ne pas dire le spectre d'une rafale d'élections législatives partielles à l'été 2014, provoquée par les démissions nombreuses de maires élus ou réélus en étant déjà parlementaire, a certainement fait reculer le gouvernement dans sa volonté d'appliquer ce texte magnifique au plus vite. Par ailleurs, ne souhaitant pas multiplier inutilement les fronts, le gouvernement ayant pris conscience de la forte opposition manifestée à ce projet dans les rangs de sa propre majorité, il n'a certainement pas voulu se compliquer la tâche. De sorte que ce terme d'une négociation, dont tous les caractères « politiques » – à tous les sens du terme – sont manifestés, que le gouvernement en est venu à proposer dans le projet de loi une date si tardive pour l'application aux parlementaires européens. Il n'y a donc là pas l'ombre d'une argumentation juridique, ni institutionnelle, mais simplement la prise en compte d'équilibres politicien très instables au sein de la majorité actuelle.

Du reste, la brève consultation à laquelle nous nous sommes livrés auprès des parlementaires européens eux-mêmes reflète, à quelques exceptions près, une partition politique au sein des députés européens français assez semblables à celle que nous connaissons au sein du parlement national. Globalement, les députés européens de gauche sont favorables cette interdiction, et globalement les députés européens de droite y sont défavorables, Pour des raisons et avec des arguments largement entendus à l'occasion des débats sur le cumul de mandats des parlementaires nationaux :

– la nécessité absolue d'une présence accrue au sein de l'assemblée européenne elle-même interdit la perspective d'une possibilité de cumuler ce mandat avec des fonctions exécutives locales, pour les premiers ;

– la même nécessité tout aussi absolue d'un ancrage territorial pour permettre aux députés européens d'exercer leur mandat dans une proximité attendue par les citoyens rend impérative la possibilité pour ceux qui le souhaitent exercer aussi des fonctions exécutives locales.

Le temps que la seconde de ces deux positions est la plus juste. En effet, nous devons nous souvenir que, particulièrement en ce qui concerne les parlementaires européens, l'ancrage local et la proximité des élus avec les concitoyens est une force puissante de confiance entre ces derniers et leurs représentants. Les Français en effet n'aiment rien moins que les responsabilités prises et exercées dans l'anonymat, dont l'éloignement, c'est-à-dire en fait dans une certaine forme d'impunité. En partitionnant l'ancienne circonscription électorale unique en France métropolitaine pour permettre une élection des députés européens par grandes régions, nos institutions ont trouvé l'équilibre qui convient entre le nombre de nos représentants au sein de ce parlement, et la nécessité d'une visibilité accrue, d'un lien plus solide, entre ces mêmes représentants et leur électorat.

Dans une large mesure, en ayant refusé récemment de revenir à une circonscription électorale unique pour désigner les députés européens français (lors des débats portant sur une proposition de loi issue du groupe RRDP de l'Assemblée nationale), le Gouvernement et sa majorité ont accrédité la thèse d'une proximité nécessaire telle qu'elle est actuellement organisée par le mode de scrutin. Il est pour le moins curieux de constater que le texte dont il est question ici aura pour conséquence un réel affaiblissement de cette proximité.

Les autres dispositions de ce projet de loi ordinaire sont la déclinaison et les conséquences d'une interdiction stricte et nouvelle faite aux députés européens, notamment en ce qui concerne les délais dont ces derniers doivent profiter pour mettre leur situation en conformité avec l'éventuelle nouvelle loi. Comme mentionné plus haut, l'examen de cette mise en conformité ne pourra se faire en toute hypothèse avant l'automne 2019 : admettons que ce délai laisse tout le temps aux deux rapporteurs pour application, ainsi qu'à la commission des lois, de préparer cet examen futur.



## AUDITION DE M. MANUEL VALLS, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, ET DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa séance du mardi 18 juin 2013, la Commission procède à l'audition de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, sur le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (n° 885) et sur le projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen (n° 886), puis procède à l'examen de ces deux projets de loi (M. Christophe Borgel, rapporteur).*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Monsieur le ministre, je vous remercie de venir nous présenter les deux projets de loi – le premier organique, le second ordinaire – interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur d'une part, et avec celui de représentant au Parlement européen, d'autre part. Nous poursuivrons nos échanges demain afin que chacun puisse présenter son point de vue et, à partir du 25 juin, examinerons le rapport de M. Christophe Borgel et les articles des projets de loi.

**M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur.** Avec cette audition – qui précède l'examen des textes par la commission des Lois –, nous entrons dans un processus législatif destiné à interdire le cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale.

Cette réforme est le fruit d'un long processus : de François Léotard – qui, en 1980, avait remis un rapport au président de la République, Valéry Giscard d'Estaing – à Bernard Roman en passant par le regretté Guy Carcassonne, nombreux sont ceux qui ont enrichi le débat.

Les deux étapes juridiques importantes furent la loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires et la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux. Ces lois visaient à limiter le cumul des mandats, alors que les deux projets de loi que présente le Gouvernement ont pour objet de poser une interdiction. Nous vous proposons en effet de franchir un palier en empêchant le cumul du mandat de parlementaire avec une fonction exécutive locale, tout en maintenant la possibilité pour un député ou un sénateur d'exercer un mandat local non exécutif – conseiller régional, conseiller départemental, conseiller municipal ou conseiller communautaire.

Connaissant l'ensemble des arguments de ce débat, je puis vous assurer que ce projet est équilibré : j'ai été député, maire et président d'une communauté d'agglomération en même temps ; j'ai par ailleurs écrit sur ce sujet. Ce texte résulte d'un engagement pris par le président de la République devant les Français. Ces deux projets de loi sont à la fois stricts sur le périmètre concerné, mais souples sur la date d'application. Le mandat de parlementaire ne pourra plus être cumulé avec une fonction exécutive locale, y compris celle d'adjoint, de vice-

président et de maire d'arrondissement ou de secteur. Il est inimaginable d'exclure du champ de la loi les intercommunalités comme l'avait fait la loi du 5 avril 2000 : dotées de larges compétences, celles-ci verront les membres de leur assemblée délibérante élus au suffrage universel direct l'année prochaine, en même temps que les conseillers municipaux. L'intégration des fonctions d'adjoint ou de vice-président de conseil régional, de conseil général et des agglomérations dans le texte répond à l'évolution de ces tâches et évite tout détournement de la loi. Un débat existe pour les arrondissements et les secteurs, mais la transformation de leur rôle à Paris, à Lyon et à Marseille s'avère forte et continue.

Ces projets de loi mettent en place un système souple ne prévoyant aucun couperet en 2014 ou en 2015, permettant ainsi à chaque élu de s'organiser et de choisir librement le mandat qu'il privilégie. Les textes apportent également une sécurité juridique, puisque la formule suggérée par le Conseil d'État et retenue par le Gouvernement – l'échéance du premier renouvellement de l'assemblée parlementaire concernée postérieur au 31 mars 2017 – garantit l'exercice du droit de suffrage, assure la continuité du fonctionnement des assemblées et évite tout risque de rétroactivité. J'ai pesé, en tant que ministre de l'Intérieur, pour que cet élément de sécurisation du dispositif soit introduit dans le projet de loi : le cadre dans lequel se sont déroulées les élections législatives de 2012 se trouve préservé et aucune incompatibilité n'est imposée en cours de mandat. Nous apportons une réponse équilibrée entre les exigences de sécurité juridique, la position de ceux qui demandent à ce que ce mécanisme s'applique dès 2014 et celle de ceux qui, en fait, ne veulent pas de cette réforme.

Cette flexibilité n'amenuise pas la force des effets politiques de la loi. Comme ce texte sera adopté avant les élections municipales de 2014, les scrutins locaux de l'année prochaine et de 2015 se dérouleront dans un nouveau cadre juridique et politique : les parlementaires qui seront candidats aux prochaines élections municipales seront en pratique tenus de préciser s'ils comptent réaliser l'intégralité du mandat qu'ils sollicitent – et ainsi abandonner leur siège de parlementaire en 2017 – ou s'ils envisagent de transmettre le témoin au bout de trois ans. Il en ira de même pour les présidents de conseil départemental ou régional en 2015. Je note d'ailleurs que dans plusieurs villes, les acteurs politiques locaux réfléchissent déjà à ce choix.

Au total, cette réforme est attendue et annoncée depuis les élections présidentielle et législatives de 2012, et elle porte un profond renouvellement de l'exercice de la fonction parlementaire ainsi qu'un renforcement du rôle de l'Assemblée nationale. Je ne méconnais pas les changements qu'elle induira dans les collectivités locales, mais nous devons prendre ce chemin si nous voulons revitaliser notre démocratie.

**M. Christophe Borgel, rapporteur.** Ces deux projets de loi s'attaquent à une spécificité française ; le cumul des mandats nous distingue en effet parmi les démocraties occidentales – que celles-ci soient plus décentralisées que la nôtre comme l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne, ou qu'elles le soient moins comme le

Royaume-Uni –, et sa pratique actuelle possède peu d'équivalents dans l'histoire de la République. Près de 60 % des parlementaires exercent une fonction exécutive dans une collectivité locale et plus de 80 % occupent un mandat local. Le faible développement du cumul des mandats dans les autres démocraties obéit, selon les cas, à des normes ou à la pratique. Comme il est nécessaire de mettre fin à cette caractéristique nationale, le Gouvernement a déposé ces deux projets de loi. Cette réforme est certes essentielle pour le renouvellement de la vie politique, mais elle l'est avant tout pour le Parlement. Si nous voulons en effet que le Parlement exerce pleinement les missions qui lui sont confiées par la Constitution, nous avons besoin de députés et de sénateurs qui y consacrent l'essentiel de leur temps et qui y assurent une présence plus importante.

Ces textes succèdent, vous l'avez rappelé, Monsieur le ministre, aux lois de 1985 et de 2000 dont ils conduisent la logique à son terme ; ils viennent également à la suite de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a renforcé les pouvoirs du Parlement.

Les projets de loi créent un cadre juridique simple. L'article premier du texte en fixe le périmètre de manière compréhensible par tous : on ne pourra plus être parlementaire et exercer une fonction exécutive locale, quelle que soit la nature de celle-ci.

Toute avancée contre le cumul des mandats change la vie politique locale, si bien que nous avons décidé de laisser, comme pour les lois de 1985 et 2000, le temps de la fin du mandat parlementaire pour que chacun puisse s'adapter à la nouvelle règle. Il n'existait pas de consensus sur le moment opportun d'entrée en application entre les juristes que nous avons auditionnés, mais tous s'accordaient à reconnaître que la date la plus sûre en termes juridiques était celle de 2017 que le projet de loi a retenue : là repose l'équilibre du texte.

Enfin, le projet de loi amènera à poser deux questions : le renforcement des moyens des parlementaires et le cumul des mandats locaux. Pour la première, il s'agit de l'une des conséquences de la réforme, puisque l'accroissement du rôle du Parlement suppose l'augmentation des prérogatives et des moyens des députés et des sénateurs ; nos travaux ne devront pas éluder ce sujet, même s'il s'agira d'un des enjeux d'application de la réforme en 2017. Le traitement de la seconde interrogation relève d'une loi simple et ne pourra donc pas trouver de réponse dans le projet de loi organique : de futures discussions devront aborder les cas de cumul dans plusieurs exécutifs locaux – auxquels s'ajoutent des responsabilités dans plusieurs organisations comme les syndicats mixtes ou les sociétés d'économie mixte (SEM) – et les lier à l'élaboration d'un statut de l'élu local.

**M. Guy Geoffroy.** Vous dites, Monsieur le ministre, que tous les arguments du débat sont connus : j'espère que cela ne vous conduit pas à refuser la discussion. La procédure accélérée qu'a choisie le Gouvernement pour l'examen de ces textes ne peut que renforcer notre inquiétude. Pourquoi une telle précipitation ? Une procédure ordinaire n'aurait-elle pas davantage permis que

s'expriment toutes les sensibilités à l'intérieur de toutes les formations représentées dans les deux chambres ? Il n'existe pas, au sein de la majorité, d'adhésion unanime à cette orientation. La seule raison qui vous pousse à l'inscrire dans la loi, c'est le respect du dogme de l'engagement de François Hollande lors de la campagne présidentielle.

Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage. En l'occurrence, le choix du mot « cumul » n'est pas anodin : il s'agit, avec ce terme très péjoratif, de convaincre nos concitoyens que la situation actuelle est anormale. Mais cela ne trahit-il pas votre incapacité à convaincre par des arguments ? Pourquoi nommer « cumul » l'exercice simultané d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale ?

J'ai souvent débattu du sujet avec Guy Carcassonne – que nous apprécions tous. Si chacun reconnaissait la pertinence des démonstrations de son interlocuteur, ni lui ni moi ne pouvions déconsidérer la position de l'autre. Il n'existe pas d'argument décisif – même après la révision constitutionnelle de 2008 – pour imposer cette réforme. Il est d'ailleurs précisé dans l'exposé des motifs que les parlementaires doivent bénéficier de temps pour s'adapter au nouveau périmètre de leurs missions et M. le rapporteur vient de refaire devant nous ce raisonnement dénué de toute pertinence. Lors de la précédente législature, des organismes indépendants ont établi le classement des députés les plus assidus : j'avais été classé premier, suivi de M. François Brottes. Or nous sommes tous deux députés et maires : on peut donc bien assumer un mandat parlementaire dans le respect de l'engagement pris par le candidat devant le peuple.

En outre, si un parlementaire n'exerce pas de fonction exécutive locale, il devra quand même être présent dans son territoire d'élection afin de rester proche de ceux qui l'ont désigné – et peut-être même plus qu'avant pour saisir les préoccupations que les fonctions locales, notamment celle de maire, permettent d'appréhender directement. On ne peut pas défendre ou combattre l'exception française selon la seule commodité de la démonstration. Qu'y a-t-il de scandaleux dans la spécificité française de l'exercice simultané d'un mandat national et d'une fonction exécutive locale ? Beaucoup d'élus de l'Assemblée nationale nouent des contacts avec des parlementaires de pays amis – très différents les uns des autres – et ces derniers montrent souvent de l'intérêt pour notre système.

Il est curieux d'utiliser la procédure accélérée et de procéder à cette audition au moment où se déroule la réunion de la mission d'information sur le statut de l'écu à laquelle certains d'entre nous appartiennent. Cette mission n'a pas encore adopté son rapport que nous débattons déjà du statut d'un élu particulier ! Nous examinons cette semaine en séance publique le projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique qui, avec ces deux projets de loi, modifiera l'attractivité que peuvent avoir ces mandats parlementaires national et européen pour nos concitoyens – le Gouvernement ne réfute d'ailleurs pas totalement cet argument. S'ajoute à cet ensemble de modifications la future impossibilité

d'exercer un mandat parlementaire avec une activité privée que l'on exerçait auparavant.

Quelle est la prochaine étape ? Sera-ce la proportionnelle – comme s'y était engagé le candidat élu à la présidence de la République – et, si oui, quelle sera son ampleur ? Ces sujets ne nous sont pas présentés globalement, mais nous estimons qu'ils induiront un changement dans le recrutement des parlementaires. Quel profil d'élu de la République souhaitez-vous promouvoir dans cette assemblée ? Le Gouvernement et la majorité veulent-ils que les représentants de la nation issus du contact avec la population sur le terrain soient remplacés par des élus désignés moins directement par les habitants qui les font actuellement émerger élection locale après élection locale ? Avec l'ensemble de ces réformes, vous allez changer la représentation nationale, ainsi que l'équilibre global de nos institutions entre le Parlement – dont on peut se demander s'il ressemblera à ce que veulent nos concitoyens – et l'exécutif. Quel est le point d'arrivée de ce mouvement dont vous avez pris l'initiative ?

**Mme Laurence Dumont.** Mon seul point d'accord avec M. Guy Geoffroy sera pour déplorer la simultanéité des travaux de la mission sur le statut de l'élu avec ceux de notre Commission.

Les parlementaires déclarent souvent, lors des campagnes électorales, que la classe politique doit comporter davantage de femmes, de jeunes, de salariés du privé et de Français dont la famille est issue de l'immigration ; de nombreux citoyens demandent depuis plusieurs années la fin du cumul des mandats. Plus de 70 % des militants socialistes se sont prononcés en faveur de la limitation des mandats. De nombreux constitutionnalistes et politologues le préconisent également, car ce cumul constitue chez nous un « sport national ».

Le temps de l'action est venu et je suis ravie que cette promesse du président de la République ait été transcrite dans deux projets de loi ; je comprends d'ailleurs mal, monsieur Geoffroy, que des engagements de campagne soient qualifiés de dogmes et que l'on puisse regretter qu'on les mette en œuvre.

Bien qu'ils aient d'autres priorités – le pouvoir d'achat et l'emploi, notamment –, les Français plébiscitent cette mesure. À l'heure où l'on parle de transparence de la vie publique, il est du devoir des élus de réconcilier les citoyens avec la politique. Ce texte y contribuera, comme y avait réussi la loi du 5 avril 2000, voulue et votée par les socialistes. Ce sont souvent eux qui ont fait avancer la démocratie et la parité dans notre système institutionnel, et nous avons d'ailleurs déposé une proposition de loi au cours de la précédente législature pour poursuivre ce mouvement, mais le Gouvernement de l'époque l'avait rejetée. Monsieur le ministre, ayons le courage de nos valeurs, de l'intérêt général et franchissons cette nouvelle étape de la limitation du cumul.

Le texte a le mérite d'être clair, simple, précis, et il doit conserver ces qualités. L'article 1<sup>er</sup> interdit à tous les parlementaires de cumuler leur mandat

avec une fonction exécutive locale, y compris celles exercées dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ainsi que celles de maire, de président de collectivité territoriale, d'adjoint et de vice-président. Ce périmètre doit rester inchangé. Les sénateurs, comme les députés, représentent la Nation et non les territoires au sein desquels ils sont élus ; à ce titre, la limitation du cumul doit leur être appliquée, ainsi qu'aux parlementaires européens. Les membres du Parlement ont pour mission de voter la loi et de contrôler le Gouvernement, et ils doivent pouvoir exercer ces compétences sans conflit d'intérêts avec un mandat local. Un député-maire ne cesse de songer, dans son travail de législateur, aux conséquences de la loi sur les citoyens qui l'ont élu : c'est cette confusion qu'il faut éliminer, car, comme le dispose la Constitution, la loi est l'expression de l'intérêt général et non la somme d'intérêts particuliers. En outre, un député qui ne possède pas de mandat local n'est pas « hors sol », contrairement à ce que l'on entend souvent ; il se trouve même plus souvent sur le terrain.

Le texte prévoit une application du nouveau système à partir de 2017, et les citoyens peuvent éprouver quelques difficultés à comprendre la nécessité de ce délai de quatre ans entre le vote de la loi et sa mise en œuvre : si le Parlement devait conserver cette date, il nous faudrait déployer beaucoup de pédagogie pour la justifier ; il me semble de même, à titre personnel, que devient indéfendable le mécanisme – prévu à l'article 3 du projet de loi organique – de remplacement d'office du parlementaire dont le siège devient vacant par son suppléant.

Monsieur le ministre, vous avez qualifié cette réforme de palier ; il faudra en effet en franchir d'autres, notamment sur le cumul des mandats locaux.

**M. Pascal Popelin.** Contrairement à ma collègue Laurence Dumont, qui s'exprimait au nom du groupe SRC, j'interviendrai ici à titre personnel.

Considérant que ce texte ne concerne que les 899 parlementaires et que le nombre d'élus locaux s'élève à 40 000, estimez-vous, Monsieur le ministre, que ce projet de loi traite vraiment de la question de la limitation des mandats ? Je tiens d'ailleurs à rappeler précisément l'engagement n° 48 de M. François Hollande : « Je ferai voter une loi sur le non-cumul des mandats. »

Pensez-vous qu'être à la fois maire, président d'une communauté d'agglomération, vice-président d'un conseil régional ou général et président de plusieurs établissements publics disposant parfois d'un budget important pose moins de problèmes de disponibilité ou de conflits d'intérêts qu'être parlementaire et maire ?

Il est admis – c'est même parfois un argument électoral – qu'un maire exerce simultanément une autre activité – médecin, enseignant, employé du gaz – ou un autre mandat. Considérez-vous que seul le mandat parlementaire est incompatible avec la fonction de maire ?

Croyez-vous qu'il soit plus aisé de cumuler un mandat de parlementaire avec une fonction de conseiller régional ou général, qui requiert une grande présence locale, plutôt qu'avec une activité de maire ou d'adjoint au maire qui, la plupart du temps, s'exerce dans une commune située au centre du territoire d'élection du député ou du sénateur ? La spécificité française – qu'a évoquée M. le rapporteur – porte-t-elle exclusivement sur la pratique du cumul ou n'est-elle pas liée aux faibles prérogatives du Parlement dans notre pays, à la dépendance des collectivités territoriales au pouvoir central et à l'absence de statut de l'élu local ?

Quelle sera l'influence de ce texte sur l'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif et entre la représentation de la majorité et celle de l'opposition au sein de l'Assemblée nationale ?

Le remplacement, en toutes circonstances, du député ou du sénateur titulaire par son suppléant est-il de nature à améliorer la confiance des citoyens dans le suffrage universel direct ?

**M. Bernard Roman.** Lorsqu'on abordait avec lui la question du cumul des mandats, Guy Carcassonne évoquait volontiers une conversation entre le général de Gaulle et Michel Debré au cours de laquelle ce dernier – qui rédigeait la Constitution de la V<sup>e</sup> République – demandait s'il fallait introduire dans la loi fondamentale des dispositions limitant le cumul des mandats pour les parlementaires. Interrogé sur les conséquences d'une telle limitation, Michel Debré répondit que les parlementaires seraient davantage présents dans leur assemblée : le général de Gaulle décida de maintenir le cumul. Souhaitons-nous des parlementaires qui se consacrent pleinement à leurs fonctions ou acceptons-nous que la France continue de constituer une exception au sein des démocraties ?

La première loi sur la limitation du cumul des mandats date de 1985 : un consensus entre la majorité et l'opposition avait conduit à une adoption très large du texte que défendait Pierre Joxe et à une absence de saisine du Conseil constitutionnel. De ce fait, la notion d'exécutif local ne fut pas définie, alors que la loi intégrait sous ce terme les exécutifs au sens du code général des collectivités territoriales – les présidents et les maires, mais aussi les adjoints et les vice-présidents à partir d'un certain seuil de responsabilité. Vous élargissez, monsieur le ministre, la conception de l'exécutif local aux adjoints et aux vice-présidents. La question a-t-elle été examinée par le Conseil d'État ? Les vice-présidents et les adjoints sont élus par leur assemblée, mais ils ne détiennent leur pouvoir que par des décisions discrétionnaires des exécutifs – au sens du code général des collectivités territoriales. Il se peut très bien qu'un adjoint aux finances d'une grande collectivité choisisse cette fonction au détriment du mandat de parlementaire et que le maire décide de lui retirer sa délégation dès le lendemain. Une définition plus large crée donc une situation bien différente de celle où une acception restrictive de l'exécutif local serait retenue.

Les communautés urbaines, de communes et d'agglomération sont des EPCI et non des collectivités locales, ce qui pourrait créer un risque juridique pour la loi. Le Conseil d'État s'est-il prononcé sur ce sujet ?

À l'initiative du Gouvernement de Lionel Jospin, nous avons débattu de la limitation du cumul des mandats pendant près de deux années avant l'adoption de la loi du 5 avril 2000, qui s'est principalement concentrée sur les mandats locaux plutôt que sur les mandats parlementaires. En effet, nous élaborions une loi organique relative au Sénat, qui devait, à ce titre, être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées – la jurisprudence du Conseil constitutionnel ayant depuis, paraît-il, évolué en cette matière en donnant le dernier mot à l'Assemblée nationale – et, comme la Haute Assemblée avait refusé de s'appliquer ces dispositions, nous avons voté le texte sans les mesures qui concernaient les parlementaires. Il est important de rappeler que nous avons avancé sur la limitation des mandats locaux il y a quinze ans. Mais, si, comme je le souhaite, nous votons ces projets de loi d'interdiction de cumul d'un mandat parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale – au sens élargi de cette notion –, nous ne pourrions pas éluder la question du cumul des mandats locaux en intégrant l'acception étendue de l'exécutif local, puisque le cumul de deux exécutifs locaux – au sens strict du code général des collectivités territoriales – est interdit. À ce sujet, le cumul d'une fonction de vice-président à l'action économique dans une région et dans un département – avec l'existence de la clause de compétence générale – ne crée-t-il pas un conflit d'intérêts ?

**M. Guillaume Larrivé.** Monsieur le ministre, avant d'entrer au Gouvernement, vous avez été, simultanément et pendant une dizaine d'années, député, maire d'Évry – commune de 52 000 habitants – et président de la communauté d'agglomération d'Évry – environ 115 000 habitants. Vous avez donc, en tant que parlementaire, parce que les électeurs vous avaient choisi et vous avaient renouvelé leur confiance, cumulé deux éminentes fonctions exécutives territoriales : vous avez été le produit de la complémentarité du mandat national – qui permet de participer au débat public intéressant l'ensemble du pays – et des fonctions territoriales – indispensables pour agir sur le terrain au service des habitants. Pourquoi ce qui a été efficace et légitime pour M. Valls et pour d'autres deviendrait subitement inefficace et illégitime ? Pourquoi voulez-vous interdire à la nouvelle génération ce que vous avez vous-même pratiqué ?

**M. Patrice Verchère.** Monsieur le ministre, vous avez en effet été député-maire d'Évry ; le Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault fut député-maire de Nantes et le président de la République, M. François Hollande, député et président du conseil général de la Corrèze. Ce cumul de mandats vous a permis d'occuper de très hautes fonctions, et je comprends que Guillaume Larrivé craigne que la nouvelle génération ne soit sacrifiée.

Pourquoi ces deux projets de loi choisissent-ils l'interdiction du cumul plutôt que sa limitation ? Doit-on comprendre que le président de la République, le

Premier ministre et vous-même considérez que, lorsque vous cumulez les mandats, vous n'étiez pas à la hauteur de vos fonctions ?

Vous avez affirmé que les candidats aux prochaines élections municipales devront indiquer s'ils comptent accomplir l'intégralité de leur mandat, mais n'oublions pas que celui qui deviendra maire à partir de 2017 se trouvera confronté à la même contrainte s'il décide de se présenter quelques années plus tard aux élections législatives ou sénatoriales.

Pourriez-vous répondre à la question posée par certains de mes collègues sur le cumul des fonctions des élus locaux ?

La commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin, avait affirmé que l'interdiction du cumul devait s'accompagner de l'élaboration d'un statut de l'élu. Or, si une mission d'information sur ce sujet a été installée, aucun projet de loi n'a encore été déposé.

**M. Jacques Valax.** Je suis heureux que ce texte soit arrivé sur le Bureau de notre assemblée et je m'étonne que Guy Geoffroy parle d'une procédure accélérée : elle l'est peut-être en droit parlementaire, mais nous débattons de ce sujet depuis 1985 et il est temps d'interdire le cumul des mandats, car cela apportera un renouvellement de la vie politique.

Ce texte est équilibré ; pour reprendre vos mots, Monsieur le ministre, il s'avère strict sur le périmètre et souple sur la date d'entrée en vigueur du système, prévue en 2017 : chacun pourra ainsi choisir en toute liberté. J'aurai cependant l'impertinence de déposer un amendement visant à ce que ce texte s'applique dès 2014.

Vous avez fait référence au risque d'inconstitutionnalité de ces projets de loi. Quels sont ces risques que pointerait l'avis du Conseil d'État ? Serait-il possible que celui-ci nous soit transmis sous la forme d'une fiche ou d'une note synthétique ? Cela nous permettrait de déposer des amendements qui tiennent compte des recommandations juridiques émises par le Conseil.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Comme disait Guy Carcassonne, « *cumulatio delenda est* ». Je signerai donc votre amendement ayant pour objet de faire appliquer la loi dès les scrutins municipaux de 2014.

**M. Bernard Lesterlin.** Monsieur Geoffroy, s'il y a un domaine dans lequel la majorité ne prend personne par surprise, c'est bien celui du cumul des mandats ! Le débat sur ce sujet traverse d'ailleurs l'opposition, et j'ai écouté avec intérêt les propos qu'a tenus récemment Bruno Le Maire.

Ségolène Royal avait beaucoup insisté au cours de sa campagne présidentielle de 2007 sur la nécessité de limiter le cumul des mandats. Les militants de notre parti se sont également prononcés en ce sens à une très large majorité, tout comme nos dirigeants, Martine Aubry puis Harlem Désir. Cette

volonté du parti socialiste s'est traduite par l'engagement n° 48 de François Hollande.

Aucune décision récente du Conseil constitutionnel n'interdit à une loi organique – c'est ce niveau de norme juridique qu'il y a lieu de considérer depuis la révision de l'article 25 de la Constitution intervenue le 23 juillet 2008 – de prévoir un nouveau cas de remplacement d'un député titulaire par son suppléant. Je comprends bien qu'il faille éviter les risques, mais nous ne devons pas nous fonder sur un avis du Conseil d'État – que, par ailleurs, nous ne connaissons pas –, mais sur la seule jurisprudence du Conseil constitutionnel. Laquelle de ses décisions vous incite à penser qu'une menace d'inconstitutionnalité pèse sur le remplacement d'un député par son suppléant en cours de mandat ? La révision constitutionnelle a d'ailleurs permis à un député devenu ministre de retrouver son siège en cas de départ du Gouvernement ; la décision constitutionnelle du 8 janvier 2009 a distingué le remplacement définitif de la relève temporaire et a rangé le retour du ministre redevenant député dans la seconde catégorie. Le projet de loi organique s'apprête à ajouter un nouveau cas entrant dans le régime du remplacement définitif, aux côtés de la mort du titulaire, de sa nomination au Conseil constitutionnel ou de la prolongation d'une mission pour le Gouvernement au-delà de six mois.

En revanche, nous devons être attentifs à l'interprétation que pourrait développer le Conseil constitutionnel de l'article 5 de la Constitution, qui dispose que « le président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État ». Certains élus pourraient se trouver en situation de cumul à partir des élections locales de 2014 ou de 2015, ce qui provoquerait des élections législatives partielles si la loi ne prévoyait pas un quatrième cas de remplacement définitif. Or la multiplication de scrutins partiels pourrait contraindre le Conseil constitutionnel à déclarer la loi contraire à la Constitution à la lumière de la lecture qu'il opère de l'article 5. Il convient donc de préciser dans la loi – pour dissiper tous les risques d'inconstitutionnalité – que le député ou le sénateur se trouvant en situation de cumul avec une fonction exécutive locale sera automatiquement remplacé par son suppléant.

Lors de la campagne électorale de 2012, les citoyens ont retenu que l'élection de François Hollande allait entraîner l'interdiction du cumul des mandats. Comme cet engagement datait de la campagne de 2007, attendre dix ans pour le mettre en œuvre paraît long. Je voterai ce texte simple, bon, clair, mais j'apprécierai qu'il s'applique aux parlementaires exerçant un mandat exécutif municipal dès 2014 et à ceux ayant une fonction exécutive locale dans un conseil départemental ou régional dès 2015 ; je me rallierai cependant à la position que défendra la majorité.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Il me revient d'indiquer la position du Mouvement républicain et citoyen sur ce texte. Il existe d'excellents arguments pour ou contre l'interdiction du cumul. Notons cependant que certains peuvent se

retourner contre leurs utilisateurs. Ainsi, pour ce qui est du lien entre l'élu et le tissu local : je ne crois pas que le fait qu'un élu travaille au plus près d'un territoire et connaisse les aspirations de sa population l'empêche de remplir son office d'élu national – et c'est une non-cumularde qui parle ! Idem pour la présentation du cumul comme un « sport national » : la France, en raison de sa taille, de sa configuration communale et de son organisation territoriale, peut difficilement être comparée à d'autres pays européens.

En revanche, je mettrai en avant l'argument utilisé par Pierre Mauroy au sein du comité Vedel – qu'il avait convaincu, en 1993, de proposer une limitation du cumul qui ne fût pas drastique, c'est-à-dire qui ne concernât que les fonctions de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants : si l'on prive les personnes les plus désavantagées au plan social ou territorial de la possibilité de faire la preuve de leur valeur en tant qu'élu local, on mettra fin à une courroie de promotion des élites républicaines spécifique à la France – l'Allemagne disposant pour ce faire des syndicats.

C'est pourquoi le Mouvement républicain et citoyen ne votera pas une loi d'interdiction totale ; en revanche, il pourrait être favorable à un non-cumul non drastique, c'est-à-dire à une limitation du cumul permettant la compatibilité du mandat de parlementaire avec celui de maire en deçà d'un certain seuil – qui reste à définir.

**M. Daniel Fasquelle.** Nous pouvons tous nous retrouver sur le constat d'un fossé qui se creuse entre les Français et nos institutions, ainsi que sur celui d'un déficit de représentativité des Français, non seulement à l'Assemblée nationale et au Sénat, mais aussi dans les conseils régionaux et généraux ; salariés du privé, artisans, commerçants, bref des pans entiers de la société française y sont fort mal représentés.

Ce débat, qui porte sur le fonctionnement des institutions, dépasse largement nos clivages politiques. Le problème, c'est que l'on présente le non-cumul comme le remède à tous nos maux ; or je suis convaincu que ce n'est pas la bonne solution et que le remède sera pire que le mal.

On nous dit que le non-cumul renforcera le Parlement, parce que les députés seront plus présents. Je pense tout au contraire qu'il l'affaiblira ; du reste, cela a été démontré par des universitaires – Guy Carcassonne, que vous citez sans cesse, n'ayant pas été le seul à avoir pris position dans le débat. Par exemple, Olivier Beaud, professeur de droit constitutionnel d'une sensibilité politique plutôt proche de la majorité, a évolué sur le sujet : alors qu'il était contre, il se dit maintenant favorable au cumul, de même que Patrick Weil et Pierre Avril. Tous trois expliquent que, dans un système où l'exécutif dispose de pouvoirs très importants, l'enracinement local permet de donner plus de poids aux députés et aux sénateurs.

On nous dit que le non-cumul nous rapprochera de nos concitoyens : « Votre député sera désormais totalement disponible pour vous », fait-on valoir à ceux-ci. Mais, là aussi, on va aboutir au résultat inverse. Il faudrait en effet que les choses soient dites clairement, monsieur le ministre : avez-vous, oui ou non, l'intention de diminuer le nombre de députés ? Avez-vous, oui ou non, l'intention d'introduire la proportionnelle ? Si cela se fait, c'en sera fini du député de terrain.

Nous sommes aujourd'hui élus dans une circonscription, c'est-à-dire un territoire, où nous sommes présents en permanence ; notre élection dépend des électeurs. Si demain les députés sont élus à la proportionnelle dans d'immenses circonscriptions, leur élection dépendra des partis politiques qui les auront désignés et placés sur leur liste en plus ou moins bonne position ; bref, au lieu d'être sur le terrain, ils seront dans les appareils politiques. Vous allez donner naissance à une génération d'apparatchiks !

Il est faux de prétendre que les députés-maires pensent et agissent comme des maires. Une étude du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), rédigée par Luc Rouban, chercheur au CNRS, a démontré que les députés qui disposent d'un mandat local ne sont pas plus présents que d'autres dans les débats concernant les collectivités territoriales, et qu'il n'existe aucun lien entre l'activité d'un député et la défense d'intérêts territoriaux.

Je suis professeur agrégé de droit privé – le diplôme de droit le plus élevé existant en France. Or ce qui m'est le plus utile dans mes fonctions de législateur aujourd'hui, ce n'est pas ce diplôme, mais ce que j'ai appris d'abord en tant qu'adjoint au maire, puis en tant que maire, en étant confronté aux réalités locales, avec un budget et un personnel à gérer et des problèmes d'école, de logement et d'emploi à résoudre. Comme il serait dommage de rompre ce lien !

Je relèverai en outre deux incohérences dans le projet de loi.

Si l'objectif est de nous rendre plus disponibles, pourquoi nous permettre d'être conseiller régional ou conseiller général et nous interdire d'être maire d'une petite commune ? Si, ne pouvant plus être maire, je deviens conseiller régional, j'aurai, pour exercer une fonction tout aussi prenante, un temps de transport bien supérieur : premier paradoxe.

D'autre part, interdire le cumul d'un mandat parlementaire avec une activité publique n'impliquera pas que les députés seront plus présents pour autant, puisqu'ils pourront toujours exercer une activité privée. En d'autres termes, la gauche va pousser des députés qui consacrent aujourd'hui la totalité de leur temps au service de leurs concitoyens à abandonner leurs fonctions locales pour s'adonner à des activités privées ! C'est d'ailleurs ce qui se passe en Allemagne. Est-ce là le modèle que vous voulez suivre ? Second paradoxe.

L'étude d'impact est insuffisante. Les enjeux de ce texte touchent au fonctionnement de nos institutions : la décentralisation, l'équilibre des pouvoirs, le statut de l'élu ; le rapport Jospin concluait d'ailleurs à la nécessité de définir ce

dernier avant de mettre fin au cumul. On voit bien que la réflexion n'est pas aboutie ; il faudrait mettre ce texte de côté et engager un grand débat sur le fonctionnement de notre démocratie.

On nous dit que les Français sont contre le cumul, mais les sondages sont contradictoires. Ainsi, un sondage réalisé par BVA montre que, si 55 % des Français sont opposés au cumul d'un mandat national et d'un mandat local et que 44 % l'acceptent, 66 % sont convaincus que nous cumulons sans limites les indemnités ! Aujourd'hui, l'urgence n'est pas de légiférer, mais d'expliquer à nos concitoyens la réalité de la vie d'un député-maire et le niveau de nos indemnités.

Pourquoi ne pas laisser à chacun sa liberté ? Si vous trouvez insupportable d'être député-maire, démissionnez de l'un de vos mandats ! – pour le reste, laissez aux électeurs la liberté de décider, au moment des élections, si leur maire mérite encore d'être député, ou si leur député doit rester maire.

**M. Philippe Goujon.** Je centrerai mon intervention sur les points du texte qui concernent les trois plus grandes villes de France. Monsieur le ministre, plusieurs députés et sénateurs maires d'arrondissements de ces trois villes vous ont écrit le 10 janvier dernier, ainsi qu'à d'autres responsables nationaux. Contrairement à ces derniers, vous n'avez pas répondu à notre courrier, et j'en retire l'espoir que votre réponse sera positive.

Les maires d'arrondissement ne sont pas des maires de plein exercice ; leurs mandats sont à considérer comme des mandats simples, au sens de la commission Jospin, et c'est pourquoi nous souhaitons qu'ils soient retirés du champ du non-cumul. Un conseil d'arrondissement n'est qu'une commission administrative consultative, qui ne décide de rien ; les votes acquis lors des séances sont soumis au bon vouloir du maire de la collectivité et de son conseil municipal.

Les maires d'arrondissement ne sont pas dotés de la personnalité juridique ; ils ne peuvent pas ester en justice et leurs pouvoirs sont extrêmement limités – ils sont purement consultatifs. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel a consenti à leur existence à l'échelle inframunicipale et n'a pas censuré la loi « Paris-Marseille-Lyon » : dans sa décision du 28 décembre 1982, il considère que les arrondissements ne sont pas des collectivités territoriales, mais des échelons inframunicipaux qui ne portent atteinte ni à l'unité communale ni à la compétence de droit commun du conseil municipal et du maire de la commune.

Leur absence d'autonomie administrative se double d'une absence d'autonomie financière, puisqu'ils n'ont pas la capacité de lever l'impôt ni celle de voter les taxes, et qu'ils ne disposent d'aucun budget propre – hormis une simple ligne budgétaire nommée « État spécial d'arrondissement », qui est gérée par la mairie centrale, dont les chapitres ne sont pas fongibles et dont les montants sont ridiculement faibles ; alors que le budget de la ville de Paris est de 8 milliards

d'euros, celui de son arrondissement le plus peuplé – un quart de million d'habitants –, que je dirige, est ainsi de 10 millions d'euros.

En matière d'urbanisme, les avis rendus par le maire d'arrondissement sur les permis de construire sont purement consultatifs ; toutes les opérations sont décidées par la mairie centrale. Celle-ci décide aussi des préemptions, en informant simplement les maires d'arrondissement, de même qu'elle a toute compétence en matière de voirie, de propreté et de parcs et jardins.

Tous les personnels des mairies d'arrondissement, sans exception – sauf les membres des cabinets des maires –, relèvent de la mairie centrale. Et je pourrais continuer ainsi.

Les maires d'arrondissement ne veulent pas subir une « double peine » : ne pas être de véritables maires, mais être frappés par l'interdiction de cumul – d'autant que leur statut et leur mode de rémunération sont très inférieurs à ceux des maires de plein exercice.

Une autre option serait d'aller jusqu'au bout de la démarche, en leur attribuant des compétences plus importantes, comme la possibilité de donner des avis conformes en matière d'urbanisme, de nomination des fonctionnaires ou d'attribution des logements sociaux, en les dotant d'un budget et de moyens humains, en leur permettant de décider des politiques locales de sécurité, etc. Voilà une ambition qui eût été véritablement réformatrice – mais elle ne figure pas dans votre projet de loi, qui s'est arrêté au milieu du gué.

**M. Matthias Fekl.** Voilà un projet de loi particulièrement important ! Guy Carcassonne ne disait-il pas que le non-cumul devait être « la mère de toutes les réformes » ? Ce texte fait suite à une série d'avancées, que le rapporteur a appelées, dans un contexte très particulier de crise de notre démocratie.

Il y a deux manières d'aborder ce débat : soit en stigmatisant les élus qui cumulent et en faisant des boucs émissaires, soit en estimant que cette réforme permettra de sortir par le haut de la situation actuelle. Il est vrai qu'elle constitue une rupture avec notre tradition républicaine, puisque de grands élus, de gauche comme de droite, ont cumulé : ainsi Pierre Mauroy, Jacques Chaban-Delmas, Raymond Barre ou Pierre Mendès-France.

Aujourd'hui, l'objectif est, d'une part, de renouer la confiance avec les électeurs, d'autre part, de concentrer chacun sur ses missions. Trente ans de décentralisation ont passé, qui ont transformé ce que signifie être à la tête d'un exécutif local, avec les tâches, les compétences et les missions que cela implique ; il est en outre absolument nécessaire de refonder notre Parlement.

Ma conviction est que le non-cumul est une réforme nécessaire, mais qu'elle n'est pas suffisante. Elle doit marquer non seulement un aboutissement, mais aussi un commencement, avec un Parlement rénové, renforcé, modernisé. Il s'agit d'un préalable, qui nous permettra de nous consacrer pleinement à notre

travail de parlementaire, mais qui devra s'accompagner d'un renforcement de nos compétences et de nos moyens afin que nous puissions exercer nos missions de vote de la loi, de contrôle de l'action de l'exécutif et d'évaluation des politiques publiques. C'est d'ailleurs pourquoi Claude Bartolone a mis en place un groupe de travail sur la préparation du Parlement de l'après-cumul.

Je fais partie de ceux qui regrettent que ce texte indispensable n'ait pas été voté plus tôt, par exemple dès l'été dernier. S'il avait fait partie des premières grandes réformes de la nouvelle majorité, c'eût été un symbole fort ; cela aurait montré que les politiques ne se contentent pas de prêcher les efforts pour les autres, mais qu'ils en fournissent eux-mêmes. Qu'importe : l'histoire retiendra ce texte comme l'une des grandes réformes républicaines.

Trois questions pour finir.

Ne faudrait-il pas aller plus loin en matière de cumul des mandats locaux ?

Ne faudrait-il pas anticiper la date d'application de la loi ?

Ne faudrait-il pas également limiter les mandats dans le temps ? La réforme de 2008 limite à deux le nombre de mandats présidentiels ; pourquoi ne pas la transposer à d'autres mandats, locaux et nationaux – tout en laissant ouvert le débat sur le nombre de mandats maximum ? Ce qui est certain, c'est que, en politique, il faut donner toute son énergie pendant un certain temps, mais il ne faut pas rester pour durer.

**M. Dominique Raimbourg.** La réforme ne changera rien à l'organisation des carrières : il y aura toujours pour devenir député une voie « locale », avec un ancrage territorial fort, à côté d'une voie que l'on pourrait qualifier de « parachutage » – sans connotation péjorative –, avec des carrières menées au sein des appareils politiques ou des cabinets ministériels. La sociologie des députés ne changera pas nécessairement.

Bien qu'il ne réponde pas à toutes les questions, ce projet de loi a le mérite de permettre des avancées.

Tout d'abord, il résout le conflit d'intérêts entre l'échelon national et l'échelon local. Combien de fois n'avons-nous pas entendu : « Ce n'est pas nous qui allons payer ! », ce « nous » renvoyant aux collectivités territoriales ? En revanche, il laisse ouverte la question de la représentation de ces dernières, qui n'est pas correctement assurée ; le Sénat représente en effet les communes, mais pas les conseils généraux, les intercommunalités et les régions.

Le texte renforce aussi la démocratie locale. Même si l'on part du postulat que tous les parlementaires sont assidus et qu'ils réussissent à dégager suffisamment de temps pour le travail parlementaire, force est de constater que, dans ce cas, le pouvoir au sein des collectivités locales se déplace au profit soit du premier adjoint – ce qui est un moindre mal –, soit du directeur de cabinet –

auquel cas la démocratie locale s'étiole. En revanche, la question du cumul avec d'autres fonctions locales est laissée ouverte – mais elle sera résolue par la suite.

Enfin, la réforme aboutira à une revalorisation du Parlement : s'il dispose de plus de temps, le parlementaire pourra en effet mieux remplir ses missions de contrôle et de coproduction législative. En revanche, le texte laisse ouverte la question du statut du président de la République, qui n'est pas responsable devant le Parlement alors qu'il est élu au suffrage universel et que les institutions de la V<sup>e</sup> République lui accordent des pouvoirs considérables.

Dans l'ensemble donc, il s'agit d'un progrès.

**Mme Julie Sommaruga.** Je me félicite que, une fois de plus, la gauche soit au rendez-vous lorsqu'il s'agit de moderniser la vie politique !

Ce projet de loi est indispensable pour plusieurs raisons. D'abord, il existe une aspiration indéniable de nos concitoyens à une plus grande clarté de la vie politique ; nous devons impérativement en tenir compte. Ensuite, la réforme que le texte met en place contribuera à une plus grande transparence de la vie publique et à une meilleure compréhension du mandat politique et du rôle de chacun à l'égard des électeurs. Enfin, le non-cumul est un gage de renouvellement ; il permettra un partage des pouvoirs nécessaire à la bonne santé de notre démocratie.

Quant à la question des élus « de terrain », permettez-moi de personnaliser mon propos. J'ai démissionné de mes fonctions d'adjointe au maire de Bagneux, chargée de l'éducation, afin de respecter mes engagements sur le non-cumul des mandats. Depuis, je ne suis que députée, mais je ne crois pas être pour autant une moins bonne élue de terrain ! En quoi suis-je moins présente auprès des associations, des entreprises et de tous mes concitoyens ? Pourquoi passerais-je moins de temps sur le terrain ? Ayant testé pendant quelques mois la situation de cumul, je vous assure que je suis bien plus disponible depuis que j'y ai renoncé. Voilà l'expérience d'une élue « de terrain » !

Une question pour finir : *quid* du statut de l' élu, qui me semble indispensable à la bonne application de la règle du non-cumul ?

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Si M. Roman en est d'accord, je reprendrai à mon compte les questions qu'il a posées sur l'avis du Conseil d'État concernant les adjoints au maire et les vice-présidents.

Je ne verrais qu'un seul argument en faveur du projet de loi : il faut contribuer au renouvellement du personnel politique ; mais c'est aux électeurs d'en décider, et non aux législateurs de l'imposer ! Encore heureux qu'on n'ait pas avancé l'argument selon lequel le non-cumul favoriserait les femmes, car cela reste à prouver !

On est en train d'aligner des lois qui tendent toutes au même résultat : montrer du doigt les parlementaires. Si nous voulons vraiment être efficaces et

lutter contre le cumul, allons jusqu'au bout et imposons la règle : une personne, un mandat. On pourra être soit maire, soit député, soit conseiller régional, soit conseiller général, un point c'est tout. De même pour ce qui est de la transparence : imposons la transparence totale à tous les élus ; au nom de quoi un adjoint à l'urbanisme ne serait-il pas obligé de rendre public son patrimoine ? Une personne, un mandat, et la transparence pour tout le monde : dans ce cas, je serais d'accord – mais cessons de stigmatiser les parlementaires !

Pourquoi prévoir des dates d'entrée en vigueur différentes pour les parlementaires nationaux et pour les parlementaires européens ? Vous avez dit qu'il faudrait, par correction vis-à-vis des électeurs, prévenir ceux-ci qu'on n'irait pas jusqu'au bout du mandat ; mais les élections européennes auront lieu l'année prochaine : pourquoi attendre 2019 pour appliquer le non-cumul aux députés européens ? Et les sénateurs, jusqu'à quand pourront-ils continuer à cumuler ? Pourquoi ces différences de traitement ? De nouveau, on cherche à stigmatiser le parlementaire national !

On met la charrue avant les bœufs : il eût fallu faire d'abord une loi sur le statut de l'élu, puis une loi sur les moyens du Parlement, et seulement ensuite la loi sur le non-cumul. Là, nos concitoyens auraient compris la logique !

Enfin, pourquoi ne pas légiférer sur le cumul des indemnités ? Lorsque vous êtes député et conseiller municipal d'opposition, votre indemnité n'a rien à voir avec celles d'un député conseiller général et d'un député conseiller régional. Allons jusqu'au bout, et interdisons également le cumul des indemnités !

**M. Gérald Darmanin.** Comment expliquez-vous qu'il sera toujours possible d'être avocat ou médecin et député, mais pas député et maire ?

Selon l'exposé des motifs, le texte propose de rendre incompatible le mandat de parlementaire avec « tout mandat électif autre qu'un mandat local simple ». Or, pour être conseiller communautaire – qui compte comme un mandat simple –, il faut être conseiller municipal. Dès lors, comment pourra-t-on être à la fois conseiller communautaire, conseiller municipal et parlementaire ? Il me semble que la fonction de conseiller communautaire sera interdite *de facto* aux parlementaires !

D'autre part, il faudrait que vous corrigiez l'alinéa 5 de l'article 1<sup>er</sup>, puisque, selon votre volonté, il n'y a plus de « conseil général », mais un « conseil départemental ».

S'agissant des mandats locaux, vous n'allez pas très loin, c'est le moins que l'on puisse dire. Un député ne pourra plus être maire, même d'une commune de 1 000 habitants, mais le maire d'une commune de 100 000 habitants pourra très bien être également président de la communauté d'agglomération, président du groupe au conseil régional ou au conseil général, et même cumuler avec d'autres fonctions qui prennent beaucoup de temps, comme président d'une société d'économie mixte – à Lille, la SEM « Ville renouvelée », par exemple, regroupe

quatre-vingt-trois communes et dispose d'un budget de plusieurs dizaines de millions d'euros.

Sans compter qu'il y a une certaine hypocrisie de votre part à mettre en avant le fait que les militants socialistes ont été les premiers à voter, et à une large majorité, en faveur du non-cumul, alors que les parlementaires ont été moins nombreux à suivre la directive de Mme Aubry et que, si certains ont bien abandonné leur mandat exécutif, ils n'en ont pas moins conservé leur bureau et continuent à avoir autorité sur les services tout en déclarant qu'ils sont contre le cumul des mandats !

Bref, ce qu'a dit Mme Zimmermann est frappé au coin du bon sens : il faut faire la réforme soit complètement, soit pas du tout. Un vrai renouvellement démocratique serait le non-cumul des mandats non pas dans l'espace, mais dans le temps. Je déposerai des amendements en ce sens.

Enfin, le texte n'aborde pas la question du renforcement des moyens du travail parlementaire pour permettre le contrôle de l'exécutif. J'espère que le débat parlementaire permettra de vérifier que les députés et les sénateurs qui disposeront de leur seul mandat parlementaire auront les moyens de travailler face à un exécutif et dans un pays très jacobins.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Les arguments avancés pour justifier la limitation ou l'interdiction du cumul des mandats pour les parlementaires résistent mal à l'analyse. On prétend que cela répondrait à une forte demande de l'opinion publique, mais cela reste à démontrer. On explique que cela permettrait aux parlementaires de travailler mieux et davantage, ce que contredisent les études menées sur le sujet.

S'y ajoute une divergence de fond : selon votre conception, monsieur le président, le mandat parlementaire devrait être limité à son seul exercice, sans pouvoir être cumulé avec aucune autre activité, qu'elle soit professionnelle ou politique. Pourquoi pas, mais qui doit en décider ? En premier lieu, les électeurs ; ensuite, les candidats et les élus ; mais nous n'approuvons pas la logique qui consiste à enclencher une mécanique législative pour instaurer une interdiction pure et simple.

Enfin, la conjonction des deux projets de loi – celui relatif à la transparence de la vie publique et celui interdisant le cumul –, sans compter ceux à venir, entraînera d'une part une restriction de la représentativité de l'Assemblée nationale en termes d'origine – professionnelle, politique, de couleur ou géographique –, et d'autre part une forme de déracinement des élus, qui ne seront plus imprégnés des difficultés qu'ils auront à traiter. Ces arguments ont d'ailleurs été mis en avant par certains grands élus socialistes, comme le sénateur-maire de Lyon.

Pour toutes ces raisons, nous avons décidé de proposer par amendement de maintenir la possibilité pour un parlementaire d'exercer un mandat exécutif et un

seul. Nous pensons en effet qu'une interdiction stricte de cumul pour les parlementaires ne serait bonne ni pour les électeurs, ni pour les institutions, ni pour les territoires, ni pour le Parlement.

**M. le ministre.** Mesdames et messieurs les députés, nous aurons l'occasion de nous revoir prochainement, pour parler de ce texte, mais également pour étudier la proposition de loi relative à l'élection des conseillers de Paris qu'a déposée votre président, Jean-Jacques Urvoas. Je tiens d'ailleurs à apporter le soutien du Gouvernement à cette initiative, car, suite à la décision du Conseil constitutionnel annulant le tableau de 1982, il y a urgence à légiférer. Cette proposition de loi n'aura aucun impact sur le nombre de conseillers de Paris ; néanmoins, pour la clarté du débat, je tiens à préciser qu'elle entraînera mécaniquement la création d'une dizaine de sièges de conseillers d'arrondissement. Le Gouvernement y est évidemment favorable dans la mesure où cette disposition conditionne l'application de la future loi. Je tenais à donner cette précision.

Je suis trop respectueux du travail du Parlement pour considérer que la discussion se limite à l'acceptation ou au rejet pur et simple du texte du Gouvernement. J'ai indiqué le point d'équilibre auquel nous étions arrivés, mais je ne méconnaissais aucun des débats existants, notamment ceux qui traversent la majorité.

Vous dites, monsieur Geoffroy, que cette réforme va provoquer des changements profonds dans le pays, mais cela fait plus de trente ans que ceux-ci sont à l'œuvre ! Il y eut d'abord les lois de décentralisation, qui ont débouché sur la loi de 1985. À l'époque, on pouvait en effet cumuler – et ce terme n'a rien de péjoratif – pas moins de cinq mandats : sénateur ou député, maire, président de conseil régional, président de conseil général, député européen. Vous avez donné l'exemple de quelques grandes figures politiques, mais on pourrait en citer d'autres.

Il y eut ensuite la révision constitutionnelle de 2008, mais aussi la mise en place de la session parlementaire continue – qui a beaucoup changé les pratiques –, l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier. En conséquence, le député dépend aujourd'hui davantage du lien entre la majorité et le président de la République.

Vont s'y ajouter les choix que nous avons faits concernant les élections départementales, avec l'obligation de parité et le rééquilibrage démographique, et l'élection au suffrage universel des élus intercommunaux. Tout cela a apporté d'importants changements.

Va-t-on, en plus, réduire le nombre des députés et instiller une dose de proportionnelle ? Cette dernière proposition avait été faite par le candidat François Hollande ; mais la première était de François Bayrou : ce n'est pas moi qui peux vous dire si cela se fera ! Quoi qu'il en soit, vous « chargez la barque » parce que

vous ne voulez pas de cette loi – ce qui est logique, puisque vous défendez avec force et conviction le maintien d'un lien entre le parlementaire et le terrain à travers une fonction exécutive.

Il y a deux ans, Guy Carcassonne avait publié dans *Le Monde* un article contestant le fait qu'un seul parti puisse mettre en œuvre le non-cumul ; il estimait que la loi devait imposer cette règle à tous, sous peine d'introduire un déséquilibre entre les formations politiques. Je pense qu'il avait raison.

Certes, cela remet en cause une tradition politique, mais celle-ci peut évoluer, d'autant plus qu'elle est assez récente : pendant les législatures de 1962 et 1967, les choses étaient bien différentes ; c'est avec la décentralisation que tout a changé.

Pour ce qui me concerne, je serai honnête : j'étais très attaché à mon mandat de maire et à son lien avec la belle responsabilité du législateur ; mais, même en étant en région parisienne, être à la fois maire, président d'agglomération et député, c'est trop lourd !

**M. Guy Geoffroy.** C'est un mandat de trop !

**M. le ministre.** Peut-être, mais le mandat de maire de la ville centre d'une intercommunalité peut vous amener à d'autres fonctions.

En tout cas, je suis aujourd'hui ministre, et ma responsabilité en tant que telle est de présenter ce texte de loi. Si nous avons adopté la procédure accélérée, c'est en raison de l'échéance de mars 2014 – mais je suis sûr que tous les arguments auront le temps d'être discutés ; il faut mener le débat à son terme.

Certains voudraient aller « jusqu'au bout », ou que cela s'applique dès 2014, ou encore que l'interdiction concerne tous les mandats locaux. Cela est compréhensible, mais le Gouvernement a tenu compte à la fois du calendrier électoral, du droit et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel – toutes choses qui, selon nous, ne permettent pas une entrée en vigueur avant 2017 des nouvelles dispositions relatives au remplacement des parlementaires. Une entrée en vigueur entre 2014 et 2016 ferait courir le risque d'une déstabilisation majeure des assemblées à un niveau jamais connu, le suppléant pouvant lui aussi être en situation de cumul – ce que le Conseil d'État souligne. Le Gouvernement avait envisagé une mise en application à la fin 2016, mais la session se poursuivant au début de 2017, le nombre de sièges vacants pourrait provoquer un risque de discontinuité des pouvoirs publics. Il s'agit donc d'un équilibre nécessaire, non pour trouver un consensus sur le sujet, mais pour permettre une bonne application de la loi.

Vous avez raison : il existe des débats sur les fonctions locales et sur le statut de l' élu – une proposition de loi de Jean-Pierre Sueur vient d'ailleurs d'être adoptée au Sénat sur ce dernier sujet. Permettez-moi toutefois de rappeler que de tels arguments ont été utilisés pendant des années pour bloquer toute avancée sur

la question. En outre, il ne me semble guère pertinent de mélanger le présent débat avec celui sur le cumul du mandat d'élu avec certaines fonctions professionnelles. Tous ces sujets feront l'objet d'autres textes.

Pour l'heure, nous avons fait le choix d'une loi organique portant exclusivement sur le mandat parlementaire. Si vous décidez d'ouvrir le débat sur l'ensemble des responsabilités exercées par les élus, je vous mets en garde : c'est une application en 2014 et une stricte limitation qui risquent de l'emporter.

**M. Gérard Darmanin et Mme Marie-Jo Zimmermann.** Ce serait très bien !

**M. le ministre.** Si c'est ce que vous voulez, vous ne manquerez pas de voter en faveur des amendements qui le proposent ! Mais sachez qu'un acte aussi brutal aura de lourdes conséquences. En « chargeant ainsi la barque », vous démontrerez simplement que, en réalité, vous souhaitez que tout change pour que rien ne change !

J'en reviens donc à la solution proposée par le Gouvernement, qui me paraît équilibrée.

Monsieur Goujon, je comprends votre position sur les mairies d'arrondissement et de secteur, et ce sujet devra être traité dans le cadre de la discussion parlementaire. J'ai le sentiment que, juridiquement, vous n'avez pas tout à fait tort.

Pour ce qui est des adjoints et des vice-présidents, il s'agit de délégations de fonctions exécutives locales données par le maire et le président, les maires adjoints et les vice-présidents étant élus sur une liste ou individuellement. Ils peuvent se voir retirer leur délégation par le maire ou le président, tandis que la perte de leur fonction d'adjoint ou de vice-président nécessite un vote de l'assemblée délibérante. Nous considérons qu'il s'agit là d'une fonction exécutive locale.

Nous ne souhaitons pas engager le débat sur les seuils, madame Bechtel. Être maire d'une petite commune, sans cadres, demande parfois plus de temps qu'être maire d'une grande ville avec tous ses services. Nous considérons qu'il faut en rester à une interdiction qui ne tienne pas compte d'éventuels effets de seuil.

\*

\* \*

*Lors de sa séance du mercredi 19 juin 2013, la Commission procède à la suite de la discussion générale sur les deux projets de loi.*

*Présidence de M. Dominique Raimbourg, vice-président.*

**M. Dominique Raimbourg, président.** Hier, après avoir entendu le ministre de l'Intérieur, une vingtaine de députés se sont exprimés sur les deux textes. Avant de poursuivre la discussion, je donne la parole à M. Alain Tourret pour une intervention liminaire.

**M. Alain Tourret.** La séance publique a été levée cette nuit à deux heures trente-cinq ; et voici que nous reprenons nos travaux à neuf heures trente. À propos de ce rythme, qui ne ménage ni notre quiétude ni notre santé ni même notre dignité, je n'hésite pas à parler de harcèlement. En tant que spécialiste de droit du travail, j'ai plaidé pendant quarante ans pour faire renvoyer devant des tribunaux correctionnels des employeurs qui infligent des conditions comparables à leur personnel.

Pour assumer nos obligations – faute de quoi nous nous exposons à des sanctions financières et politiques –, nous devons passer plus de deux cents heures par mois à l'Assemblée. J'y suis resté deux cent cinquante heures en février. Après avoir alerté à plusieurs reprises le président Bartolone sur notre état de fatigue, j'ai l'intention de saisir le procureur de la République. Mon ami Michel Crépeau est mort à l'Assemblée nationale, où il n'y avait pas de défibrillateur. Dans n'importe quelle entreprise, cette situation aurait entraîné une action en justice pour homicide involontaire. Il y a quelques jours, j'ai vu un collègue exténué s'effondrer dans une travée.

M. Roger-Gérard Schwartzenberg, président du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste, a demandé à plusieurs reprises que nous cessions de légiférer dans l'urgence – en vain : nous faisons du sarkozysme en pire ! Avant le 26 juillet, nous examinerons cinq textes majeurs. Quand nous travaillons ainsi, à la hache, à la serpe, à la faux, nous n'exerçons plus ni contrôle ni vérification. La loi devient dogmatique au lieu d'être subtile, et d'envisager toutes les situations. Reprenez-vous, chers collègues socialistes ! À défaut, vous devrez bientôt en payer les conséquences.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Comme M. Tourret, je considère que nous travaillons dans des conditions difficilement supportables. Hier personne n'a cru bon de suspendre les travaux pour laisser aux députés le soin de rejoindre leur circonscription afin de participer aux cérémonies organisées à l'occasion de la commémoration du 18 juin 1940. En me rendant dans la mienne, j'ai renoncé à défendre un amendement auquel je tenais. Cela dit, le mieux est l'ennemi du bien. Il me semble à peine décent de saisir le procureur de la République sur les conditions de travail des députés, dont la vie professionnelle comporte plaisirs, avantages et *stimuli* qui font défaut à la plupart des travailleurs. Il revient plutôt à

la commission des Lois d'aviser le Bureau que certains députés, dont je fais partie, jugent quasi intolérables les conditions dans lesquelles ils examinent les textes.

**M. Dominique Raimbourg, président.** Vous êtes nombreux à partager la fatigue et l'irritation de M. Tourret. Les séances de nuit, qui coûtent cher au Parlement, sont déstabilisantes. Faut-il pour autant limiter les débats ou le nombre d'amendements ? Je transmettrai ces questions au président de la commission des Lois, qui est actuellement retenu dans un autre cadre, ainsi qu'à celui de l'Assemblée nationale.

**M. Bernard Roman.** Ce qui est pose problème est moins l'organisation de nos débats que l'ordre du jour. Celui-ci prévoit que nous examinions vingt-cinq textes, dont la moitié relève de notre Commission, durant le seul mois de juillet. Un tel calendrier nous interdit d'effectuer un travail sérieux et intelligent. J'ai appris ce matin que je dois rapporter le 10 juillet sur un texte voté hier soir par le Sénat. Comme M. Tourret, je souhaite que la commission des Lois demande solennellement à la conférence des présidents et au ministre des Relations avec le Parlement d'alléger l'ordre du jour de la session extraordinaire.

**M. Dominique Raimbourg, président.** Je transmettrai votre demande. Venons-en à nos travaux et à la discussion générale sur les textes relatifs au cumul.

**Mme Cécile Untermaier.** Sur le non-cumul des mandats, je m'en tiens au périmètre retenu dans la loi. Je souhaite également que nous limitions à trois le nombre de mandats successifs, ce qui permettrait un renouvellement des élus.

**M. Jacques Bompard.** Le projet de loi poursuit trois objectifs : donner aux élus un surcroît d'image, renouveler le personnel politique et améliorer le fonctionnement du Parlement.

Si l'image des élus est mauvaise, ceux-ci le doivent moins au cumul des mandats qu'au non-respect de leurs promesses électorales. Le projet de loi ne remédiera pas à ce travers que les électeurs ressentent toujours comme une escroquerie.

Pour renouveler le personnel politique, mieux vaudrait commencer par interdire le cumul des mandats les plus faciles à assumer : celui de maire, de vice-président ou de président du conseil général, de président d'intercommunalité, du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ou d'autres syndicats intercommunaux. Je regrette que le projet de loi ne les mentionne pas.

Je constate qu'au Parlement, les élus cumulards ne sont pas les moins efficaces. D'ailleurs, si le cumul en soi posait problème, la majorité interdirait d'exercer un mandat en menant une activité professionnelle. Sur l'implantation locale, l'argument ne tient pas, puisqu'il vaut pour tous les députés, quel que soit le nombre de leurs mandats. Enfin, chers collègues de la majorité, si vraiment les électeurs attendent cette réforme, laissez-leur la main. Ils la réaliseront dans

l'isoloir. Dans une démocratie, les citoyens défendent l'intérêt commun en votant, et les élus s'abstiennent de modifier le mode électoral à leur profit.

**M. Philippe Gosselin.** Si l'engagement 48 du candidat François Hollande visait à interdire le cumul de tous les mandats, le projet de loi ne s'intéresse qu'au sort des parlementaires nationaux et européens, stigmatisés par le terme de « cumulards ». Il ne cherche pas à limiter le cumul des mandats locaux. Un président du conseil général pourra donc continuer à être maire d'une grande agglomération. La majorité entend-elle nourrir un antiparlementarisme latent ?

Grâce au projet de loi, dit-elle, tous les députés pourront se consacrer pleinement aux travaux de l'Assemblée nationale. Pourtant, nombre d'études, dont celles du CEVIPOF ou un article récent de *L'Expansion*, montrent que les titulaires de plusieurs mandats n'y sont pas les moins assidus. D'ailleurs, même s'ils n'exercent qu'un mandat, les députés doivent être actifs dans leur circonscription, ce qui leur interdira toujours de siéger à l'Assemblée du lundi au samedi. Il est bon qu'ils soient sur le terrain et participent à de nombreuses réunions. Que gagneraient les parlementaires à vivre en vase clos derrière les murs de l'Assemblée ou du Sénat ? Pour restaurer le lien territorial, mieux vaut respirer l'air extérieur que rester confiné dans un bocal.

La majorité a tort de présenter le cumul comme une exception française, car dès lors que notre décentralisation n'est pas un système fédéral, la comparaison avec l'Allemagne n'est pas pertinente.

J'ai été surpris d'entendre, hier, Mme Laurence Dumont assimiler un double mandat à un conflit d'intérêts. Le plus souvent, l'intérêt général et celui d'une collectivité sont complémentaires. Il est moins risqué d'avoir des députés cumulards que des élus « hors sol ». Pierre Mauroy, qui vient de nous quitter, évoquait volontiers la fameuse « courroie d'enracinement ».

La majorité veut casser ce qui existe. En fonctionnarisant les élus, elle changerait la nature du régime parlementaire et donnerait plus de poids aux apparatchiks de tous les partis. Si l'opinion attend quelque chose, c'est non l'interdiction mais la limitation des cumuls, à commencer par celui des mandats locaux. Depuis trente ans, les collectivités ont évolué, grâce à la décentralisation. La déconcentration a progressé. Les intercommunalités se sont développées. Il est nécessaire d'étendre la liste des incompatibilités, car il est choquant qu'une même personne puisse être à la fois parlementaire, président d'un conseil régional ou général, maire d'une grande agglomération ou président d'une grande intercommunalité.

Cela dit, il serait spécieux de mettre sur le même plan ces présidences et le mandat d'un adjoint à l'urbanisme ou aux finances, ou d'un vice-président de conseil général ou régional. Ces fonctions exigent un temps et impliquent des contraintes de représentation bien différents. Quoi de commun entre ma charmante commune de Remilly-sur-Lozon, dans la Manche, qui compte 700 habitants et

appartient à une communauté de communes de 7 000 habitants, et celle de Marseille, Nantes ou Bordeaux ?

Hier, le Gouvernement s'est montré peu loquace sur les réformes en attente. Qu'en est-il de la diminution du nombre de députés, qui entraînerait mécaniquement un redécoupage des circonscriptions et contraindrait les parlementaires ruraux à couvrir un territoire de 250 communes ? *Quid* de l'introduction de la proportionnelle, qui ferait entrer à l'Assemblée des élus hors sol, sans aucun lien avec la réalité ?

Enfin, je regrette l'absence d'un vrai statut de l'élu. Je formulerai tout à l'heure des propositions à ce sujet avec Philippe Doucet, dans le cadre de notre rapport d'information sur le statut de l'élu. J'espère qu'elles se traduiront dans un texte en fin d'année ou début 2014. Laissons les élus se rapprocher des citoyens et les parlementaires exercer davantage leurs compétences législatives. N'en faisons pas des apparatchiks, qui ne représenteraient plus que les partis politiques.

**M. René Dosière.** Ce texte opère une révolution dans notre vie politique et administrative, car, depuis la III<sup>e</sup> République, le cumul accompagne la centralisation. Il n'est d'ailleurs pas innocent que nous réfléchissions à son interdiction trente ans après la loi de décentralisation.

Le projet entre en cohérence avec d'autres textes gouvernementaux, comme celui sur les conflits d'intérêts, car le cumul d'un mandat public local et national est probablement le conflit d'intérêts le plus répandu. Si nous échouons depuis vingt ans à réformer la fiscalité locale, c'est parce que les élus locaux préservent le budget des collectivités au détriment de celui de l'État : celui-ci paie 25 % de la fiscalité locale directe à la place du contribuable local.

Bien qu'insuffisant et incomplet, le texte offre l'avantage d'être clair et lisible. Nous pouvons toutefois le corriger sur deux points. Compte tenu du futur découpage cantonal, les parlementaires seront probablement nombreux à briguer un poste de conseiller départemental. Évitions un mouvement qui risque sinon d'augmenter le cumul, du moins de favoriser un système insatisfaisant. D'autre part, veillons à ce que la situation matérielle des parlementaires n'évolue pas de manière trop contrastée, les uns, qui n'exerceront plus de fonctions exécutives municipales intercommunales, touchant leur seule indemnité parlementaire, les autres, à la fois conseillers généraux et régionaux, continuant à cumuler diverses indemnités. Permettez-moi de conclure, en hommage à ce grand contempteur du cumul des mandats qu'était Guy Carcassonne : *cumulatio delenda est*.

**M. Hugues Fourage.** Le ministre a parlé hier d'un projet de loi équilibré, alors que celui-ci ne l'est pas du tout, puisque l'interdiction du cumul vise uniquement les parlementaires. Cela dit, je pense que ceux-ci ne doivent pas pouvoir cumuler leur mandat avec celui de maire, du moins d'une ville importante. Fixons un seuil. Nous mettrons ainsi le texte en cohérence avec la loi sur la transparence et nous faciliterons la prise en compte de la France rurale. Pour

le reste, dans un souci de concision, je ne développe pas les arguments énoncés hier par Pascal Popelin, auxquels je souscris totalement.

**M. Marc Dolez.** Les projets de loi, dont notre groupe approuve le périmètre et le calendrier, constituent une avancée importante. Bien qu'insuffisants, ils contribueront à retisser le lien de confiance entre les citoyens et les élus, et à rénover en profondeur une vie politique qui en a besoin. Je ne suis pas choqué qu'on commence par interdire le cumul aux parlementaires, puisque le rôle du Parlement est au cœur de la réflexion sur notre déséquilibre institutionnel. Reste à savoir quand sera posée la question du non-cumul des mandats locaux.

Je regrette que le texte soit en retrait par rapport aux recommandations de la commission « Jospin ». Celles-ci prévoyaient qu'un mandat parlementaire puisse être cumulé avec un mandat local simple exercé à titre bénévole, ce qui aurait accéléré le passage vers le mandat unique des parlementaires. Le débat en Commission puis en séance devra préciser certains termes, notamment celui de mandat local, puisque, à ce jour, on pourra également être conseiller régional ou général et cumuler ainsi des responsabilités, certes non exécutives, mais importantes.

Enfin, je ne suis pas convaincu par les nouvelles règles prévues pour remplacer les députés par leur suppléant.

**M. Alain Tourret.** Certains hommes ont marqué ma vie : François Mitterrand, Pierre Mauroy, Michel Crépeau, François Hollande et Jean-Marc Ayrault. Le fait qu'ils aient été maires – de Château-Chinon, Lille, La Rochelle, Tulle ou Nantes – les a-t-il jamais empêchés d'exercer leurs fonctions ? Le projet de loi, marqué par un dogmatisme invraisemblable, crie haro sur les maires, alors que le vrai problème est ailleurs. Il tient à l'organisation du travail parlementaire, dont je doute que le non-cumul puisse l'améliorer. L'étude d'impact est très insuffisante. Des constitutionnalistes ou des professeurs de droit doivent nous prouver que les députés non-cumulards travaillent plus et mieux que les autres, car, dans le cas inverse, il n'est pas utile de voter la loi.

Le vieux parti auquel j'appartiens a toujours respecté la République dans ses racines. Pour nous, avant d'être député, il fallait avoir été conseiller municipal, maire-adjoint, maire, conseiller général ou régional. Si je n'avais pas suivi ce cursus, j'aurais sans doute été balayé par des amis socialistes évidemment, étant dans une circonscription soumise aux aléas de la politique nationale. La gauche passe, je suis élu ; la droite passe, je suis battu. Seul le mandat de maire procure à l'élu un enracinement capable de lui assurer une certaine permanence.

Je comprends qu'on veuille interdire le cumul des mandats de député et de conseiller régional. Élu conseiller régional en 1986, j'ai démissionné de cette fonction en 1997, alors que rien ne m'y obligeait. En 2012, alors que tous mes amis socialistes m'ont incité à ne pas le faire – j'étais vice-président de la région et le principal allié de son président –, j'ai à nouveau démissionné, jugeant

impossible d'exercer cette fonction en étant parlementaire. Depuis peu, d'ailleurs, un consensus semble se dégager en faveur du non-cumul de ces fonctions.

Pour les maires, en revanche, il s'agit de savoir où placer le curseur. Le maire d'une commune de 2 000 habitants n'est jamais président d'un conseil d'administration de centre hospitalier universitaire, du service départemental d'incendie et de secours ou de l'intercommunalité. Tentons donc de déterminer un seuil. On affaiblirait le rôle du Parlement en favorisant l'élection d'apparatchiks à la place des élus locaux qui possédaient la confiance de la population. Les fonctionnaires politiques issus du parti ou des collectivités territoriales n'auraient pas d'autre rôle que de conserver leur circonscription, alors que les maires représentent la vérité du territoire. En outre, une telle politique consacrerait la mort du Parti radical, qui s'est créé sur le lien consubstantiel entre le maire et parlementaire.

Il serait inconcevable que les suppléants se retrouvent de plein droit députés ou sénateurs, alors que nul ne l'avait annoncé. On ne peut faire l'impasse sur les élections partielles, qui sont la respiration de la vie démocratique. Ainsi, les revers essuyés récemment dans ce type de scrutin inviteront-ils peut-être la majorité à repenser sa politique. Quoi qu'il en soit, il faut que le texte aille au bout de sa logique : si les mandats de parlementaire et de maire ou de président du conseil général ou régional sont incompatibles, une nouvelle élection devra être organisée dans un délai de trois mois. À défaut, nous ne voterons pas le texte.

**M. Sergio Coronado.** J'ai l'impression d'être un des rares défenseurs du projet du Gouvernement au sein de la commission des Lois, ce qui est assez savoureux, le groupe écologiste étant réputé faire peu de cas de la solidarité gouvernementale. Je note que les arguments avancés par certains collègues de la majorité, comme à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique sont les mêmes que ceux qu'on opposait à la réforme tendant à favoriser, en 2000, l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives : ces textes porteraient atteinte à la liberté de choix des électeurs, ceux-ci préférant voter pour des opposants au renouvellement, des cumulards, voire des personnes condamnées par la justice.

Je m'inscris en faux contre ce type d'argument et le groupe écologiste est déterminé à soutenir un texte qui participe au renouvellement nécessaire de la vie publique et contribue à la diversité de la représentation parlementaire, notamment en nous permettant de combler notre retard considérable quant à la place des femmes dans les assemblées parlementaires.

On peut toujours contester la méthode adoptée, déplorer notamment qu'on se limite aux cumuls des parlementaires au lieu de s'attaquer à l'ensemble des mandats électoraux. Il ne faudrait pas cependant jeter le bébé avec l'eau du bain. Comme le disait notre collègue Dosière, le plus difficile est de commencer : étant donné la difficulté d'avancer sur ces sujets, il est important de mettre déjà un pied dans la porte. Le groupe écologiste prend acte de cette avancée extrêmement

importante, même s'il compte faire des propositions en matière de fixation de seuils, de calendrier, de cumul dans le temps.

Nous avons toujours pensé que le mandat parlementaire se suffisait à lui-même. Loin de moi la pensée qu'un élu local travaille moins bien qu'un parlementaire qui n'est pas également élu local. Mais je regrette que nos travaux soient organisés de façon à permettre ce cumul, avec tous les problèmes qui en sont la conséquence. Nous n'aurions pas le sentiment de bâcler le travail législatif si nous pouvions y consacrer l'ensemble de la semaine.

C'est la raison pour laquelle le groupe écologiste est déterminé à soutenir ce projet de loi, qui traduit l'engagement n° 48 du candidat Hollande de mettre fin au cumul des mandats. Il nous semble certes quelque peu contradictoire de vouloir mettre fin à la possibilité de cumuler un mandat parlementaire avec un mandat exécutif local tout en maintenant la possibilité pour un parlementaire d'exercer des activités à côté de son mandat. Je m'étonne cependant que ceux qui pointent cette contradiction ce matin n'aient pas proposé qu'on mette un terme à cette possibilité à l'occasion de l'examen de loi sur la transparence de la vie publique, comme l'a fait le groupe écologiste. Pour nous c'est une des conditions, au même titre que l'interdiction du cumul des mandats, de la revalorisation du Parlement.

**Mme Annie Genevard.** L'étude d'impact annexée à ce projet de loi montre que tous les mandats exécutifs locaux ne sont pas concernés dans les mêmes proportions : seulement 1 % des parlementaires sont également président de conseil régional, 2 % de conseil général ; en revanche 41 % des députés sont également maires. On voit donc qu'on veut interdire un cumul que les parlementaires s'interdisent déjà eux-mêmes. En revanche, le mandat de maire présente une spécificité, puisque près d'un député sur deux est également maire. Cet état de fait traduit une réalité qui fonde en grande partie notre opposition à ce projet de loi. Nous pensons en effet qu'il y a un lien consubstantiel entre ces deux mandats, et c'est pourquoi nous défendrons la faculté d'un tel cumul. Paraphrasant à mon tour le mot de Caton, cher collègue Dosière, je dirai que *cumulatio conservanda est* !

**M. Daniel Gibbes.** Je partage le point de vue exprimé par notre collègue Tourret, notamment à propos de nos conditions de travail, particulièrement intolérables pour le député ultra-marin que je suis, qui subit huit heures d'avion et six heures de décalage horaire pour rallier sa circonscription. Nous venons en outre d'apprendre que nous devons examiner dans l'urgence vingt-cinq textes au cours de la session extraordinaire. Aujourd'hui nous perdons du temps à débattre de cette proposition d'interdiction du cumul, alors qu'il y aurait des mesures plus importantes à examiner.

Je voudrais évoquer plus particulièrement les conséquences que l'adoption d'un tel texte aurait pour les ultramarins, qui sont souvent les grands oubliés de nos débats. Ce texte ne fera que renforcer la déconnexion entre les citoyens ultramarins et la politique nationale. Interdire aujourd'hui à un maire ultramarin

l'exercice d'un mandat national le coupera deux fois plus de la vie politique. Il est aussi important pour nous d'exister au niveau national que d'être attaché au terrain. Si je peux être favorable au non-cumul des mandats locaux, chacun de nous devrait pouvoir concilier une attache sur le plan local et une attache sur le plan national. Je voudrais enfin souligner qu'aux termes d'une telle loi, les présidents des conseils territoriaux de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, qui sont, aux termes de l'article 74 de la Constitution, dotées des compétences communales, de celles d'un conseil général et d'un conseil régional, ainsi que de certaines compétences d'État, n'auraient plus aucune voix sur le plan national.

**M. Daniel Vaillant** Je suis favorable à la limitation du cumul des mandats exercés par les parlementaires, mais je rappelle qu'on ne saurait progresser en ce domaine, dans lequel nous avons déjà réalisé des avancées, sans un consensus minimal. C'est la raison pour laquelle la commission Jospin n'a pas proposé le mandat unique, qui avait pourtant la faveur de certains de ses membres, notamment de tel ou tel universitaire. Lionel Jospin avait conscience qu'une telle réforme n'avait aucune chance d'être adoptée. C'est la raison pour laquelle, si je partage certains des points de vue exprimés par nos collègues Coronado et Tourret, je ne défendrai pas des positions qui aboutiraient par leur radicalité à interdire toute avancée, notamment au Sénat.

Au contraire, la position d'équilibre défendue par le ministre doit permettre de faire voter une avancée attendue par les Français. Il n'est certes pas niable en effet que les Français jugent la limitation du cumul des mandats nécessaire – d'autant qu'on leur rabâche sans relâche cette nécessité – mais certains cumuls sont à leurs yeux aussi problématiques que celui visé par ce texte : ils sont aussi choqués de voir un député diriger un cabinet ou occuper une chaire de médecine. C'est pourquoi je pense, comme le groupe écologiste, qu'il faudrait étendre les cas d'incompatibilité à certaines activités professionnelles aujourd'hui considérées comme compatibles avec l'exercice d'un mandat parlementaire. Il est vrai qu'il n'est pas politiquement correct de s'attaquer à des intérêts et des situations défendus par des lobbies puissants.

Il faudrait par ailleurs que l'interdiction du cumul des parlementaires s'accompagne de l'engagement de progresser vers la définition d'un statut de l'élu, qu'on nous promet depuis au moins le rapport Debarge, et de réfléchir à une restriction de la possibilité de cumuler des élus locaux, notamment s'agissant de fonctions exécutives dans des structures intercommunales. En un mot, le législateur, notamment au Sénat, devrait se préoccuper de restreindre toutes les possibilités de cumul de l'ensemble des élus, et non pas seulement des parlementaires.

En attendant, il faut préserver l'équilibre de ce projet de loi, qui se limite à l'essentiel : l'interdiction de cumuler un mandat parlementaire avec un mandat local. Définir un seuil d'application me semble délicat, outre qu'on perdrait la force symbolique d'une interdiction de cumuler avec des fonctions exécutives quelles qu'elles soient. En revanche, la notion de fonction exécutive peut prêter à

débat : un adjoint au maire ne dirige pas un exécutif. Par ailleurs, si la fonction de maire d'arrondissement est considérée comme exécutive, il faudra en tirer les conséquences en leur reconnaissant un véritable pouvoir de gestion et de décision *via* une adaptation de la loi (Paris Marseille Lyon) PML.

Quant à la possibilité de cumuler un mandat parlementaire avec certaines professions et fonctions, quand d'autres restent incompatibles avec l'exercice d'un tel mandat, elle laisse un goût amer. L'Assemblée nationale ne sera pas vraiment représentative de la réalité de la société française, tant qu'il faudra être fonctionnaire, patron ou exercer une profession libérale pour pouvoir être parlementaire.

Quant à une interdiction du cumul dans le temps, elle me semblerait une restriction excessive de la liberté des électeurs de choisir ceux qui le représentent, alors que celle-ci est déjà limitée par des soucis certes légitimes de parité ou de représentation de la diversité et à un moment où la démocratie est fragilisée par une abstention élevée. Nous devons prendre garde à ne pas priver le citoyen de toute liberté réelle de choisir celles et ceux qu'il élit.

Je voudrais enfin parler de l'initiative d'une dizaine de députés, écologistes, socialistes ou UMP dont j'ai appris l'existence ce matin en écoutant la radio, comme un citoyen lambda. Au moment même où on débat de la transparence de la vie publique et du cumul des mandats, ces collègues ont décidé de lancer un appel à lutter contre les prétendus « privilèges » des députés, tels que le régime de retraite des parlementaires ou encore la réserve parlementaire. J'ai entendu une journaliste prétendre à cette occasion que chaque parlementaire percevait chaque année 110 000 euros au titre de la réserve parlementaire. Tant que nous ne cesserons de nous tirer des balles dans le pied, il ne faudra pas s'étonner que de telles contrevérités soient diffusées par les médias. S'ils étaient respectueux du fonctionnement démocratique, c'est au sein des groupes parlementaires ou des commissions que nos collègues devraient faire ce type de propositions, et non pas dans la presse.

**Mme Colette Capdevielle.** Je crois utile de souligner la cohérence entre le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, ceux relatifs à la transparence de la vie publique et le futur projet de loi de décentralisation. L'interdiction du cumul vise à garantir aussi l'indépendance du parlementaire. Le député-maire auquel je succède, qui présidait par ailleurs une grosse intercommunalité et de nombreux syndicats mixtes, avait l'habitude de décrire l'exercice de son mandat parlementaire comme l'activité d'un VRP de son territoire allant faire ses courses à Paris. Aujourd'hui je constate sur le terrain que cette conception clientéliste du mandat national n'a fait que creuser davantage les inégalités territoriales. J'ai même vu, dans le sud de l'Aquitaine, un projet collectif de développement dont le périmètre recouvrait exactement celui de la circonscription d'une députée battue aux dernières législatives.

Par ailleurs, monsieur Gosselin, un député ne vit pas « hors sol » : il travaille en équipe avec les élus locaux de son territoire et l'interdiction de cumul renforcera ce lien. À l'inverse, à force de passer de leur mairie à l'Assemblée nationale ou aux assemblées locales et de courir après les mandats, les élus qui cumulent se sont éloignés de la réalité et de la vraie vie.

Pour ces raisons, je soutiendrai ce texte excellent, courageux et très attendu par nombre de nos concitoyens, même s'il bouscule certains conservatismes et dérange des plans de carrière.

**M. Philippe Houillon.** J'aimerais que vous nous disiez, monsieur le rapporteur, pour quelle raison les grandes proclamations idéologiques qui annoncent vos projets de loi préludent inmanquablement à des reculs. On nous avait ainsi annoncé que la loi relative à la transparence de la vie publique imposerait la publication de la déclaration de patrimoine des parlementaires. Or voilà qu'on y substitue une procédure alambiquée permettant de consulter cette déclaration en préfecture, laissant à l'opinion l'impression que les élus refusent la transparence. Votre choix de reculer à 2017 l'entrée en application de l'interdiction du cumul, par peur de perdre la majorité à l'Assemblée nationale, aura également des conséquences négatives pour l'image des élus. Si l'interdiction du cumul est une aussi bonne chose que le laissent penser les hommages vibrants que vous lui rendez, pourquoi rester ainsi au milieu du gué, conformément à votre habitude, et ne pas l'appliquer dès 2014 et le prochain renouvellement des mandats municipaux ? Un tel choix aurait au moins le mérite de la clarté, alors que du fait de vos ambiguïtés, des députés-maires se présenteront aux municipales sans annoncer clairement quel mandat ils conserveront en 2017.

**M. le rapporteur.** Vous connaissez plus le latin que moi, madame Genevard, mais je garde l'avantage en mathématiques. En effet, les chiffres de l'étude d'impact ne prouvent en rien la spécificité du cumul entre le mandat de député et celui de maire : l'écrasante majorité des députés-maires dans les cas de cumul traduit simplement le fait que la France compte 36 000 communes. Quand bien même tous les présidents de conseil régional seraient députés, ils ne représenteraient même pas 5 % des cas de cumul !

Plus sérieusement, j'en viens à l'argument qui est au cœur de l'opposition à ce texte : l'interdiction du cumul des mandats ferait des députés des déracinés dans une Assemblée hors sol, voire de purs apparatchiks parisiens prisonniers des états-majors partisans. Certains évoquent même le risque d'être obligé d'être présent à l'Assemblée nationale du lundi matin jusqu'au samedi soir !

Dois-je rappeler les nombreux Parlements étrangers à qui nous n'avons pas de leçons à donner en matière d'ancrage local alors que le cumul n'y existe quasiment pas, voire pas du tout ? Je ne conteste pas la nécessité d'un « ancrage local », mais la loi ne l'interdit pas, contrairement à ce que prétendait hier notre collègue Fasquelle : elle se contente de créer une nouvelle incompatibilité entre des fonctions exécutives locales et un mandat de parlementaire. Les parlementaires qui souhaitent un ancrage local pourront toujours être membres de

l'assemblée délibérante d'une commune, d'un département, d'une région ou d'une intercommunalité. En cela, le projet de loi est un texte d'équilibre, comme l'a souligné notre collègue Vaillant.

Ma conviction est que tant que les députés seront les élus d'une circonscription, leur élection reflétera la réalité du territoire, et c'est la raison pour laquelle je suis attaché à l'actuel mode de scrutin. Je suis convaincu qu'une force politique pèse quand elle est capable d'emporter l'adhésion d'une majorité de nos concitoyens sur un territoire donné. C'est pourquoi, cher collègue Geoffroy, il faudra trouver un autre argument contre ce texte que d'y voir un moyen d'imposer à terme l'élection des députés à la proportionnelle intégrale. Au cours de la campagne présidentielle, le candidat Hollande s'est simplement engagé à introduire une dose de proportionnelle, tandis qu'environ 90 % des députés devraient rester élus au scrutin uninominal par circonscription. Ce n'est donc pas le mode de scrutin qui changera, mais seulement les caractéristiques des carrières politiques.

S'agissant du périmètre d'application de l'interdiction de cumul, je ne suis pas favorable à l'introduction d'un seuil démographique qui viendrait brouiller la clarté du message. Dans sa rédaction actuelle, l'article 1<sup>er</sup> a le mérite d'être simple à comprendre. Je suis cependant sensible à l'argument de la nécessité d'interdire le cumul avec les fonctions exécutives dérivées, tels que celle de président d'un syndicat mixte ou d'une société d'économie mixte. Nous devons compléter l'article 1<sup>er</sup> sur ce point.

Je suis également sensible à l'argument selon lequel l'interdiction du cumul avec la fonction de maire d'arrondissement ou de maire de secteur doit avoir pour conséquence une redéfinition de leur rôle.

L'autre débat essentiel porte sur la question de savoir si le non-cumul va renforcer, ou au contraire affaiblir le Parlement. Selon certains de nos collègues, tel M. Fasquelle, ainsi que des universitaires comme M. Olivier Beaud, la présence de puissants élus locaux permettrait au Parlement de peser face au pouvoir exécutif. Il m'avait échappé que la forte présence de tels élus dans nos assemblées, qui en comptent depuis toujours, avait favorisé un rééquilibrage des pouvoirs en faveur du Parlement ! Quant à invoquer Olivier Beaud, qui prétend combattre un mal – le poids de l'exécutif dans les institutions de la V<sup>e</sup> République – par un autre mal – le cumul des mandats –, pour nous convaincre de renoncer à ce projet de loi, cela me semble plutôt contre-productif.

Tous les constitutionnalistes que nous avons entendus, même ceux favorables à une application de la loi dès 2014, ont indiqué que la date de 2017 était juridiquement la plus sûre. Les deux précédentes lois organiques de limitation du cumul des mandats de 1985 et de 2000 prévoyaient déjà une entrée en application à l'issue des mandats parlementaires, le législateur considérant que la mise en œuvre de ces dispositions demanderait du temps, étant donné l'ampleur des évolutions qu'elles entraîneraient dans nos territoires. Le présent projet de loi

organique devant conduire à des évolutions encore plus considérables, une entrée en application à l'échéance des mandats parlementaires est encore plus légitime. Enfin de nombreux parlementaires, y compris de l'opposition, considèrent le choix de 2017 comme une solution plus équilibrée.

Le ministre de l'Intérieur a rappelé que l'interdiction du cumul de fonctions et mandats locaux constituerait une prochaine étape ; celle-ci devrait intervenir avant la fin de la mandature. Cependant cette réforme relève d'une loi simple, et non d'une loi organique. Certains députés proposent d'inscrire cette mesure dans le projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen ; je crains cependant qu'elle n'y fasse figure de cavalier législatif. Par ailleurs, il faudrait auparavant instituer un statut de l' élu local, et surtout renforcer les moyens à la disposition des parlementaires pour exercer leur mandat. En tout état de cause, je pense, comme notre collègue Dolez, que si nous ne réalisons pas cette première étape, nous sommes certains de n'arriver à aucune des suivantes, notamment celle de la création d'un véritable statut de l' élu local, souhaité par tous les élus.

Certains d'entre vous prétendent que nos concitoyens ne souhaitent pas cette réforme, arguant à l'appui de cette affirmation du fait qu'ils élisent des candidats cumulant les mandats. Comme si vous ignoriez que d'autres éléments entrent en jeu lors d'une élection ! Si, par exemple, le parti dont la majorité des électeurs est proche présente un candidat qui cumule, ceux-ci sont bien obligés de voter pour lui. Ne reprochons donc pas aux électeurs les turpitudes de notre classe politique et tenons-nous en aux résultats des enquêtes d'opinion, qui toutes indiquent que nos concitoyens attendent cette réforme.

*La Commission en vient, lors de ses séances du mardi 25 et du mercredi 26 juin 2013, à l'examen des articles du projet de loi organique.*



## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L.O. 141-1 [nouveau] du code électoral)

#### **Incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions exécutives locales**

Cet article tend à mettre fin au cumul entre mandat parlementaire et fonctions exécutives locales.

À cette fin, il insère un nouvel article L.O. 141-1 dans le code électoral, qui édicte **une nouvelle incompatibilité entre le mandat de député et une liste de fonctions exécutives locales. Cette incompatibilité est également applicable aux sénateurs**, puisque l'article L.O. 297 du code électoral, inchangé par le présent projet de loi organique, rend applicable aux membres du Sénat l'ensemble des incompatibilités prévues, pour les députés, au chapitre IV du titre II du livre I<sup>er</sup> du même code dans lequel ce nouvel article s'insérera.

L'orientation retenue par le Gouvernement consiste à laisser inchangées les règles actuelles de cumul entre mandat parlementaire et mandats locaux « simples » – c'est-à-dire non exécutifs. Est ainsi maintenu, sans modification, l'article L.O. 141 du code électoral, selon lequel le mandat de député est incompatible avec l'exercice de *plus d'un* des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller de l'assemblée de Corse, conseiller général<sup>(1)</sup>, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants. À compter des élections municipales de 2014, ce dernier seuil sera abaissé à 1 000 habitants, en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux. Par ailleurs, à compter de la première réunion de la future Assemblée de Guyane et de la future Assemblée de Martinique, dont les élections sont prévues en mars 2015, figureront également dans cette liste les mandats de conseiller dans chacune de ces deux assemblées<sup>(2)</sup>.

S'agissant des fonctions exécutives locales, la seule limite qui s'impose aujourd'hui aux parlementaires réside dans les règles de droit commun, applicables à tout titulaire de mandats locaux<sup>(3)</sup>. Ces règles prohibent le cumul

---

(1) À compter des prochaines élections cantonales, prévues en mars 2015, les conseils et les conseillers « généraux » deviendront des conseils et conseillers « départementaux » (article 3 de la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux ; article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral).

(2) L'article L.O. 141 du code électoral fait l'objet d'une modification à effet différé, prévue aux articles 5 et 10 de la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

(3) Qu'il soit ou non parlementaire, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2000-426 DC du 30 mars 2000, considérant 8.

entre la fonction de maire, de président de conseil général et de président de conseil régional (articles L. 2122-4, L. 3122-3 et L. 4133-3 du code général des collectivités territoriales)<sup>(1)</sup>. Elles sont, en revanche, muettes sur les fonctions exercées au sein des intercommunalités. En l'état du droit, il est donc possible pour un député d'être simultanément, par exemple, maire d'une commune de moins de 3 500 habitants, vice-président d'un conseil régional et président d'une communauté de communes.

La nouvelle incompatibilité proposée au présent article consiste à interdire aux députés et sénateurs d'exercer une ou plusieurs fonctions exécutives locales. Au premier rang de ces fonctions figurent naturellement celles de maire, de président de conseil général et de président de conseil régional. Le présent article a un objet cependant bien plus bien large, puisque le champ de l'incompatibilité ne se limite :

– *ni à la seule présidence des exécutifs locaux*. L'incompatibilité s'étend aussi aux adjoints au maire et aux vice-présidents de conseil général et régional ;

– *ni aux seules fonctions exécutives au sens strict*. Sont également visées d'autres fonctions importantes exercées dans des collectivités à statut particulier, telles que la Corse ou certaines collectivités ultra-marines ;

– *ni aux seules collectivités territoriales*. Entrent également dans le champ de l'interdiction du cumul les présidences et vice-présidences exercées au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

#### **A. LA LISTE DES FONCTIONS CONCERNÉES PAR L'INTERDICTION DU CUMUL AVEC LE MANDAT PARLEMENTAIRE**

La rédaction proposée tend à distinguer dix catégories de fonctions concernées par l'interdiction du cumul avec un mandat de député ou de sénateur, décrites ci-après.

##### **1. Les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire de secteur, de maire délégué et d'adjoint au maire (1° de l'article L.O. 141-1)**

Première fonction visée par l'incompatibilité, le **maire** est évidemment la principale autorité exécutive dans toute commune, puisque celui-ci est « *chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal* »<sup>(2)</sup>.

---

(1) Les fonctions de président du conseil exécutif de Corse sont assimilées à celles de président d'un conseil régional par l'article L. 4422-19 du code général des collectivités territoriales. Des dispositions équivalentes sont prévues pour les collectivités d'outre-mer.

(2) Article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales. À noter qu'à Paris, cette fonction exécutive est exercée concurremment avec le préfet de police, celui-ci étant « chargé, dans le domaine de sa compétence, de l'exécution des délibérations du conseil de Paris et, le cas échéant, des conseils d'arrondissement » (article L. 2512-7 du même code).

L'incompatibilité s'étend également aux **maires d'arrondissement**, ce qui concerne Paris, Lyon et Marseille, communes dans lesquelles « *les délibérations des conseils municipaux sont préparées et exécutées par le maire de la commune, celles de chaque conseil d'arrondissement par le maire d'arrondissement* »<sup>(1)</sup>.

On observera d'ailleurs que les maires d'arrondissement sont actuellement soumis au même régime de prohibition du cumul entre présidences d'exécutifs locaux que les maires, présidents de conseil général et présidents de conseil régional<sup>(2)</sup>.

Les termes de « ***maire de secteur*** » figurant au présent article renvoient manifestement à la situation spécifique de Marseille, où huit secteurs électoraux regroupent les seize arrondissements<sup>(3)</sup>. Toutefois, les textes actuels ne connaissent que les conseils d'arrondissement et les maires d'arrondissement<sup>(4)</sup>, ceux-ci ayant seulement pour particularité, à Marseille, d'être chacun compétents pour deux arrondissements ou, pour reprendre les termes de l'article L. 2511-4 du code général des collectivités territoriales, pour un « *groupe d'arrondissements* ». Pour cette raison, **votre Commission, à l'initiative de votre rapporteur, a supprimé les mots : « *maire de secteur* », le cas de Marseille étant couvert, comme Paris et Lyon, par les termes de « *maire d'arrondissement* ».**

Le présent article rend également incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de **maires délégués**. Deux types de maire délégué sont ainsi concernés :

– les maires de *communes déléguées*, membres de communes nouvelles, au sens des articles L. 2113-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Ces dispositions, issues de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, visent à favoriser les regroupements de petites communes au sein de « *communes nouvelles* ». Les anciennes communes ainsi regroupées peuvent perdurer sous la forme de « *communes déléguées* »<sup>(5)</sup>, ce qui entraîne de plein droit, pour chacune d'entre elles, « *l'institution d'un maire délégué, désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle* »<sup>(6)</sup>. Les pouvoirs d'un maire délégué, proches de ceux d'un maire d'arrondissement,

---

(1) Article L. 2511-2, alinéa 2, du code général des collectivités territoriales.

(2) L'article L. 2511-25-1 du code général des collectivités territoriales leur rend, en effet, applicables les articles L. 2122-4, L. 3122-3 et L. 4133-3 du même code.

(3) Article L. 261 du code électoral, renvoyant au tableau annexé n° 4 ; article L. 2511-6 du code général des collectivités territoriales.

(4) Respectivement : articles L. 2511-3 et suivants et L. 2511-25 et suivants du code général des collectivités territoriales.

(5) Article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales : « Dans un délai de six mois à compter de la création de la commune nouvelle, des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue sont instituées au sein de celle-ci, sauf délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle. Ce conseil municipal peut décider la suppression des communes déléguées dans un délai qu'il détermine. La commune nouvelle a seule la qualité de collectivité territoriale ».

(6) Article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales.

comportent notamment la faculté de recevoir des délégations du maire de la commune nouvelle <sup>(1)</sup> ;

– les maires de *communes associées*, au sens de l'ancienne loi « Marcellin » de 1971 <sup>(2)</sup>, qui visait à encourager les fusions de communes. Par opposition à la fusion simple, la procédure de fusion-association laissait aux communes regroupées la possibilité de se maintenir sous la forme de « *communes associées* », dotées à leur tête d'un « *maire délégué* » <sup>(3)</sup>. Si ce mécanisme de fusion a, depuis 2010, été remplacé par le dispositif précité de regroupement au sein de communes nouvelles, les communes fusionnées avant la loi du 16 décembre 2010 perdurent. Elles demeurent régies par les anciennes dispositions du code général des collectivités territoriales <sup>(4)</sup>.

Enfin, le 1<sup>o</sup> du présent article étend l'incompatibilité avec le mandat parlementaire à la fonction d'**adjoint au maire**. À l'instar des vice-présidents de conseil général et régional (voir ci-après), il s'agit de ne pas limiter l'interdiction du cumul à la seule *présidence* de l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée.

D'un strict point de vue juridique, les adjoints au maire, dont le nombre est limité à 30 % de l'effectif légal du conseil municipal <sup>(5)</sup>, ne disposent de fonctions exécutives que pour autant que le maire le leur en a déléguées. Le premier alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales dispose en ce sens : « *le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation à des membres du conseil municipal* ».

Inversement, il ressort également de cet article que d'autres membres du conseil municipal, n'ayant pas la qualité d'adjoint, peuvent bénéficier de délégations de fonctions, sans pour autant entrer dans le champ de la nouvelle incompatibilité. Cette situation est le corollaire du choix, sur lequel on reviendra ci-après, consistant, pour déterminer le champ des fonctions exécutives locales concernées par l'interdiction de cumul, à s'en tenir aux seules fonctions exécutives *électives*.

Votre Commission, sur proposition de votre rapporteur, a toutefois prévu, à l'**article 3 bis (nouveau)**, qu'il ne pourra être consenti de délégation de

---

(1) Article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales, renvoyant notamment à l'article L. 2122-18 du même code.

(2) Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

(3) Anciens articles L. 2113-11 et L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales.

(4) L'article 25 de la loi du 16 décembre 2010 précitée dispose : « Les communes fusionnées avant la publication de la présente loi demeurent régies par le chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales et par l'article 1638 du code général des impôts, dans leur rédaction antérieure à la présente loi (...) ».

(5) Cette élection est régie par les articles L. 2122-7-1 et L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales.

fonctions à un conseiller municipal titulaire d'un mandat parlementaire, étendant ainsi l'interdiction du cumul à l'ensemble des élus exerçant des fonctions exécutives au sein de la commune.

En mentionnant, sans plus de précision, la fonction d'« *adjoint au maire* », le présent article s'applique également aux **adjoints de quartier**. En application de l'article L. 2122-2-1 du code général des collectivités territoriales, dans les communes de 80 000 habitants et plus, la limite précitée de 30 % peut être dépassée, en vue de la création de postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers – sans toutefois que leur nombre puisse excéder 10 % de l'effectif légal du conseil municipal. Leur inclusion dans le champ de la nouvelle incompatibilité est logique : même si leurs attributions sont géographiquement limitées, leurs compétences sont identiques à celles des autres adjoints. Ainsi, les adjoints de quartier peuvent recevoir, comme tout adjoint au maire, des délégations en application de l'article L. 2122-18 précité.

De même, les **adjoints aux maires d'arrondissement** seraient également concernés l'incompatibilité instituée au présent article<sup>(1)</sup>. Cette solution est justifiée par le fait que, à l'instar des prérogatives du maire d'une commune à l'égard des adjoints, le maire d'arrondissement peut leur donner délégation, selon les mêmes modalités que celles prévues à l'article L. 2122-18 précité<sup>(2)</sup>.

## **2. Les fonctions de président et de vice-président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (2° de l'article L.O. 141-1)**

Jusqu'à présent non concernées par la législation restreignant le cumul des mandats, les intercommunalités sont incluses dans le champ d'application du présent article, qui mentionne explicitement les fonctions **de président et de vice-président d'un EPCI à fiscalité propre**.

Concrètement, sont donc concernées par l'interdiction du cumul avec un mandat parlementaire les fonctions de président et de vice-président exercées au sein :

- d'une communauté de communes<sup>(3)</sup> ;
- d'une communauté d'agglomération<sup>(4)</sup> ;

---

(1) *Ceux-ci sont désignés par le conseil d'arrondissement, parmi les conseillers municipaux et les conseillers d'arrondissement. Leur nombre ne peut excéder 30 % du nombre total des membres du conseil d'arrondissement sans pouvoir toutefois être inférieur à quatre. L'un des adjoints au moins doit être conseiller municipal (article L. 2511-25 du code général des collectivités territoriales).*

(2) *L'article L. 2511-28 dispose notamment que « le maire d'arrondissement peut donner délégation dans les conditions prévues par le premier alinéa de l'article L. 2122-18 » (selon lequel « le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation à des membres du conseil municipal »).*

(3) *Articles L. 5214-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.*

(4) *Articles L. 5216-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.*

- d’une communauté urbaine <sup>(1)</sup> ;
- d’une métropole <sup>(2)</sup> ;
- d’un syndicat d’agglomération nouvelle <sup>(3)</sup> ;
- de toute autre catégorie d’EPCI à fiscalité propre qui serait créée, à l’avenir, par la loi.

À l’inverse, les EPCI *dépourvus* de fiscalité propre – c’est-à-dire les syndicats de communes <sup>(4)</sup> – et les autres groupements de collectivités territoriales <sup>(5)</sup>, tels que les syndicats mixtes, ne sont pas concernés par la nouvelle incompatibilité. Sans doute le choix du Gouvernement est-il motivé par au moins deux considérations :

– les EPCI à fiscalité propre sont les structures intercommunales dont les compétences sont les plus importantes. Ce sont d’ailleurs ces structures – et elles seules – qui sont concernées par le processus en cours d’achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale <sup>(6)</sup> ;

– les EPCI à fiscalité propre sont les seuls organismes dont l’organe délibérant sera, à compter de mars 2014, élu au suffrage universel direct, concomitamment aux élections municipales <sup>(7)</sup>.

Comme pour le maire et les adjoints, le partage des compétences exécutives entre le président de l’EPCI à fiscalité propre et les vice-présidents dépend des délégations consenties aux seconds par le premier. L’article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales dispose ainsi que « *le président est l’organe exécutif de l’établissement public de coopération intercommunale (...). Il est seul chargé de l’administration, mais il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l’exercice d’une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l’absence ou en cas d’empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d’une délégation, à d’autres membres du bureau* » <sup>(8)</sup>. Sur proposition du rapporteur, la commission des Lois a prévu, à l’**article 3 bis (nouveau)**, qu’il ne pourrait être consenti de délégation de fonctions

---

(1) Articles L. 5215-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

(2) Articles L. 5217-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

(3) Articles L. 53332-1 du code général des collectivités territoriales. Les syndicats d’agglomération nouvelle sont qualifiés d’EPCI à l’article L. 5210-1-1 A du même code.

(4) Articles L. 5212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

(5) Les groupements de collectivités territoriales sont énumérés à l’article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales : « forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales ».

(6) Processus lancé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

(7) Selon le dispositif dit de « fléchage » prévu à l’article 33 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l’élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

(8) Le bureau d’un EPCI est composé du président, d’un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d’un ou de plusieurs autres membres (article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales).

à un membre du bureau d'un EPCI à fiscalité propre titulaire d'un mandat parlementaire : l'interdiction du cumul ira donc au-delà des seuls présidents et vice-présidents.

Le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, dans la limite de 20 % de l'effectif total de ce dernier, sans pouvoir excéder quinze vice-présidents, avec un plancher de quatre vice-présidents. Toutefois, l'organe délibérant peut, à la majorité des deux tiers, fixer un nombre supérieur de vice-présidents, sans pouvoir dépasser ni le taux de 30 % de son propre effectif ni le nombre de quinze <sup>(1)</sup>.

### **3. Les fonctions de président et de vice-président de conseil général (3° de l'article L.O. 141-1)**

À l'instar du maire et des adjoints pour les communes, les fonctions de **président et de vice-président de conseil général** – à compter de mars 2015, de conseil « *départemental* » – ne pourront plus, en application du présent article, être cumulées avec un mandat parlementaire.

Le président du conseil général est défini comme « *l'organe exécutif du département* » à l'article L. 3221-1 du code général des collectivités territoriales.

S'il est « *seul chargé de l'administration* », il peut « *déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents* » <sup>(2)</sup>.

Comme au sein des conseils municipaux, des délégations peuvent être consenties à d'autres conseillers généraux que les vice-présidents <sup>(3)</sup>, l'ensemble formé par le président, les vice-présidents et les membres dotés d'une délégation constituant le bureau <sup>(4)</sup>. L'amendement adopté par votre Commission à l'**article 3 bis (nouveau)**, sur proposition de votre rapporteur, prévoyant qu'il ne peut être consenti de délégation de fonctions à un conseiller départemental titulaire d'un mandat parlementaire a pour effet d'étendre l'interdiction du cumul à l'ensemble des membres du bureau.

Rappelons que les vice-présidents sont membres de la commission permanente, organe chargé d'assurer la continuité du conseil général, qui peut lui

---

(1) Article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération.

(2) Article L. 3221-3 du code général des collectivités territoriales, alinéa 1<sup>er</sup> : « le président du conseil général est seul chargé de l'administration. Il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents. Il peut également déléguer une partie de ses fonctions, dans les mêmes conditions, à des membres du conseil général en l'absence ou en cas d'empêchement des vice-présidents ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées ».

(3) Article L. 3221-3 du code général des collectivités territoriales, alinéa 1<sup>er</sup>, précité.

(4) Article L. 3122-8 du code général des collectivités territoriales.

donner délégation <sup>(1)</sup> pour gérer au quotidien, entre ses réunions, les affaires départementales. La commission permanente est composée du président du conseil général, de quatre à quinze vice-présidents – sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30 % de l'effectif du conseil – et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres <sup>(2)</sup>. L'appartenance à la commission permanente ne confère pas, en soi, de fonctions exécutives à ses membres : il est donc logique que ceux-ci ne soient pas spécifiquement visés par le présent article.

#### **4. Les fonctions de président et de vice-président de conseil régional (4° de l'article L.O. 141-1)**

Les mêmes remarques que celles formulées à propos du conseil départemental peuvent être transposées à l'égard du conseil régional.

D'une part, **le président du conseil régional** est l'organe exécutif de la région, en application de l'article L. 4231-1 du code général des collectivités territoriales.

D'autre part, il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux **vice-présidents** – mais aussi, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du conseil régional <sup>(3)</sup>. Le nombre de vice-présidents est fixé entre quatre et quinze, dans la limite d'un plafond de 30 % de l'effectif du conseil régional. L'ensemble formé par le président, les vice-présidents et les membres dotés d'une délégation constitue le bureau <sup>(4)</sup>. En raison de la modification précitée apportée par votre Commission, tous les membres du bureau du conseil régional seraient concernés par l'interdiction du cumul avec le mandat parlementaire <sup>(5)</sup>.

Le président, les vice-présidents et, le cas échéant, d'autres conseillers régionaux font partie de la commission permanente – laquelle n'est pas, en tant que telle, concernée par l'incompatibilité avec le mandat parlementaire.

#### **5. Les fonctions de président, de membre du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée de Corse (5° de l'article L.O. 141-1)**

Le 5° du futur article L.O. 141-1 du code électoral tient compte des caractéristiques institutionnelles particulières de la collectivité territoriale de Corse.

D'une part, l'incompatibilité avec le mandat parlementaire concerne :

---

(1) Dans les conditions définies à l'article L. 3211-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 3122-4 du code général des collectivités territoriales.

(3) Respectivement : article L. 4231-3 et article L. 4133-8 du code général des collectivités territoriales.

(4) Article L. 4133-4 du code général des collectivités territoriales.

(5) Article 3 bis (nouveau) du présent projet de loi organique.

– la fonction de **président du conseil exécutif de Corse**. Cette solution est conforme au droit existant, selon lequel, pour l'application de l'ensemble des dispositions instituant les incompatibilités entre certains mandats électoraux ou fonctions électives, les fonctions de président du conseil exécutif de Corse sont assimilées à celles de président d'un conseil régional <sup>(1)</sup> ;

– la fonction de **membre du conseil exécutif de Corse**. À l'instar des vice-présidents d'un conseil régional, les membres du conseil exécutif, qui sont au nombre de huit <sup>(2)</sup>, peuvent recevoir des délégations du président, dans les conditions prévues à l'article L. 4422-25 du code général des collectivités territoriales.

D'autre part, la nouvelle incompatibilité s'étend également au **président de l'assemblée de Corse**. Ce dernier ne dispose certes pas de fonctions exécutives, mais le Gouvernement a considéré, ainsi que l'indique l'étude d'impact du présent projet, qu'il convenait de l'inclure dans le champ de l'interdiction du cumul, en raison de son « *importance significative* » et « *du fait de la fonction de représentation territoriale qui [lui] est attachée* ». On verra que le même raisonnement a prévalu à l'égard des collectivités d'outre-mer organisées dans des conditions assez proches.

On peut d'ailleurs observer que la fonction de président de l'assemblée de Corse est d'ores et déjà mise sur le même plan que celle de président d'un exécutif local dans la législation relative au dépôt des déclarations de patrimoine auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique <sup>(3)</sup>.

Votre rapporteur souligne qu'il n'existe pas de fonction de vice-président de l'assemblée de Corse. Seules existent celles de vice-président de la commission permanente qui, comme pour les départements et les régions, ne sont pas incluses dans le champ de l'incompatibilité <sup>(4)</sup>.

## **6. Les fonctions de président et de vice-président de l'assemblée de Guyane et de l'assemblée de Martinique, de président et de membre du conseil exécutif de Martinique (6° de l'article L.O. 141-1)**

Le 6° du futur article L.O. 141-1 du code électoral prévoit l'application en Martinique et en Guyane de la nouvelle incompatibilité, en tenant compte de la

---

(1) Article L. 4422-19 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 4422-19 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article 2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. La même solution est retenue à l'article 10 du projet de loi, en cours de discussion au Parlement, relatif à la transparence de la vie publique.

(4) L'article L. 4422-9 du code général des collectivités territoriales dispose que « La commission permanente est présidée par le président de l'Assemblée qui en est membre de droit. Elle comprend en outre dix conseillers à l'Assemblée dont deux vice-présidents ».

nouvelle architecture institutionnelle définie par les deux lois du 27 juillet 2011 <sup>(1)</sup>. Ces lois, qui entreront en vigueur lors des premières élections, prévues en mars 2015, de l'organe délibérant de ces collectivités disposent qu'une collectivité unique, administrée par une assemblée délibérante *ad hoc* (l'assemblée de Martinique et l'assemblée de Guyane) se substituera au département et à la région.

En conséquence, seront incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions :

– **de président et de membre du conseil exécutif de Martinique.** Le président est chargé de préparer et d'exécuter les délibérations de l'assemblée de Martinique <sup>(2)</sup>. Il peut déléguer l'exercice d'une partie de ses fonctions aux conseillers exécutifs <sup>(3)</sup>, dont le nombre est fixé à huit <sup>(4)</sup> ;

– **de président de l'assemblée de Martinique.** À l'instar de la solution retenue pour le président de l'assemblée de Corse, l'interdiction du cumul avec le mandat parlementaire est justifiée par « *l'éminence des fonctions* » <sup>(5)</sup> attachées à la présidence de l'assemblée délibérante d'une collectivité à statut particulier. Il faut d'ailleurs souligner que les incompatibilités applicables à la fonction de président de l'assemblée de Martinique édictées en 2011 <sup>(6)</sup> sont proches de celles aujourd'hui applicables aux présidents d'exécutifs locaux <sup>(7)</sup>.

L'incompatibilité prévue au présent article s'appliquera également aux fonctions **de président et de vice-président de l'assemblée de Guyane** – dont les compétences sont définies par renvoi aux dispositions relatives aux présidents de conseil général et de conseil régional <sup>(8)</sup>. Le nombre de vice-présidents est compris entre quatre et quinze <sup>(9)</sup>. À la différence de la Martinique ou de la Corse, la Guyane n'est pas dotée d'un conseil exécutif.

---

(1) *Loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ; loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.*

(2) *Article L. 7224-9 du code général des collectivités territoriales (entrant en vigueur en 2015).*

(3) *Article L. 7224-12 du code général des collectivités territoriales (entrant en vigueur en 2015).*

(4) *Article L. 7224-1 du code général des collectivités territoriales (entrant en vigueur en 2015).*

(5) *Pour reprendre les termes de l'étude d'impact jointe au présent projet de loi organique.*

(6) *L'article L. 7223-4 du code général des collectivités territoriales dispose que les fonctions de président de l'assemblée de Martinique sont incompatibles avec l'exercice des fonctions suivantes : maire, président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, membre de la Commission européenne, membre du directoire de la Banque centrale européenne ou membre du conseil de la politique monétaire de la Banque de France.*

(7) *Prévues aux articles L. 2122-4, L. 3122-3 et L. 4133-3 du code général des collectivités territoriales.*

(8) *Article L. 7171-1 du code général des collectivités territoriales (entrant en vigueur en mars 2015).*

(9) *Article L. 7123-4 du code général des collectivités territoriales (entrant en vigueur en mars 2015).*

**7. Les fonctions de 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 des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (7° de l'article L.O. 141-1)**

En Nouvelle-Calédonie, l'interdiction du cumul avec un mandat parlementaire s'appliquera :

– à la totalité des membres du gouvernement, dès lors que « *l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie est le gouvernement* » selon l'article 108 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999. Seront donc concernés le **président du gouvernement** <sup>(1)</sup>, le **vice-président** <sup>(2)</sup> et les autres membres du gouvernement. Le nombre total de membres, compris entre cinq et onze, est fixé par délibération du congrès préalablement à l'élection du gouvernement <sup>(3)</sup> ;

– au **président et au vice-président du congrès** de la Nouvelle-Calédonie : là encore, quoique non exécutives, il s'agit de fonctions suffisamment importantes pour mériter d'être incluses dans le champ de l'interdiction. L'élection du président et des vice-présidents – à qui le premier peut consentir des délégations <sup>(4)</sup> – est régie par l'article 63 de la loi organique du 19 mars 1999 ;

– aux **présidents et vice-présidents des assemblées de province**. Les trois provinces de la Nouvelle-Calédonie ont, en effet, le statut de collectivité territoriale, en application de l'article 3 de la loi organique du 19 mars 1999. L'article 173 de la même loi organique dispose que « *le président de l'assemblée de province est l'exécutif de la province* » et qu'il « *peut, en toute matière, déléguer à un ou plusieurs des vice-présidents l'exercice d'une partie de ses attributions* ». Les vice-présidents sont au nombre de trois dans chaque province <sup>(5)</sup>.

**8. Les fonctions de 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 (8° de l'article L.O. 141-1)**

De façon comparable aux dispositions relatives à la Nouvelle-Calédonie, les fonctions concernées, en Polynésie française, par l'interdiction du cumul avec un mandat parlementaire seront :

---

(1) Dont les fonctions, sont, pour l'application des dispositions législatives limitant le cumul des fonctions et mandats électifs, assimilées à celles de président de conseil général (article 112 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée).

(2) Il n'existe qu'un vice-président, chargé d'assurer l'intérim en cas d'absence ou d'empêchement du président (article 115 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée).

(3) Article 109 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée.

(4) Article 70 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée.

(5) Article 161 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée.

– les fonctions de **président, de vice-président et de membre du gouvernement** de la Polynésie française. La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit que le gouvernement est « *l'exécutif de la Polynésie française dont il conduit la politique* » <sup>(1)</sup> et que « *le président de la Polynésie française peut déléguer certains de ses pouvoirs au vice-président et aux ministres* » <sup>(2)</sup> ;

– les fonctions de **président et de vice-président de l'assemblée de la Polynésie française**, ce qui correspond aujourd'hui à quatre personnes <sup>(3)</sup>.

### **9. Les fonctions de président et de vice-président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna (9° de l'article L.O. 141-1)**

L'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna est régie par les articles 11 et suivants de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer et, s'agissant de ses compétences, par le décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna.

L'incompatibilité édictée au présent article s'appliquera au **président de l'assemblée territoriale**, ainsi qu'à son **vice-président**.

Aucune disposition n'est, en revanche, prévue à l'égard du conseil territorial <sup>(4)</sup>, dans la mesure où ses membres ne sont pas élus : son président est l'« *administrateur supérieur* », représentant de l'État dans cette collectivité d'outre-mer, tandis que ses vice-présidents sont les trois chefs traditionnels (rois coutumiers) de ce territoire. Pour la même raison, les trois « *circonscriptions administratives* », dotées de la personnalité morale et d'un conseil de circonscription présidé par un roi coutumier, n'entrent pas dans le champ d'application du présent article.

### **10. Les fonctions de président et de vice-président des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de président et de membre des conseils exécutifs de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon (10° de l'article L.O. 141-1)**

Enfin, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, les fonctions incompatibles avec le mandat parlementaire seront celles :

---

(1) Article 63 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

(2) Article 67 de la loi organique du 27 février 2004 précitée.

(3) Le nombre de vice-présidents est fixé à trois à l'article 2 du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française.

(4) Prévu à l'article 10 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

– **de président et de vice-président du conseil territorial**, organe délibérant de la collectivité ;

– **de président et de membre du conseil exécutif**, dont les membres sont élus par le conseil territorial. Le conseil exécutif arrête les projets de délibération à soumettre au conseil territorial. Il prend, sur proposition du président du conseil territorial, les règlements nécessaires à la mise en œuvre des délibérations et exerce les compétences qui lui sont déléguées par le conseil territorial <sup>(1)</sup>.

Dans les trois collectivités, l'organe exécutif est le président du conseil territorial <sup>(2)</sup>.

Ce dernier est également, de droit, le président du conseil exécutif. Le conseil exécutif est, en effet, composé du président du conseil territorial, président, de quatre – à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin – ou cinq – à Saint-Pierre-et-Miquelon – vice-présidents et de deux autres conseillers <sup>(3)</sup>. L'ensemble de ces membres seront concernés par l'incompatibilité avec le mandat parlementaire.

Toutefois, la rédaction du 10° du présent article, en mentionnant, par deux fois, la fonction de « *président* » – du conseil territorial et du conseil exécutif – apparaît redondante. **Afin d'éviter toute équivoque, la commission des Lois a, sur proposition de votre rapporteur, supprimé la mention du « *président* » du conseil exécutif – celui-ci étant d'ores et déjà pris en compte en tant que président du conseil territorial.**

## **B. LES CARACTÉRISTIQUES DES FONCTIONS CONCERNÉES PAR L'INTERDICTION DU CUMUL AVEC UN MANDAT PARLEMENTAIRE**

### **1. Des fonctions uniquement électives**

L'énumération qui précède permet de constater que seules sont concernées par l'incompatibilité les fonctions exécutives *électives* : toutes les personnes mentionnées aux 1° à 10° du nouvel article L.O. 141-1 acquièrent leurs fonctions exécutives à l'issue d'une élection intervenant au sein de l'assemblée délibérante à laquelle elles appartiennent.

Plutôt que de chercher à vainement définir les fonctions exécutives par la réalité concrète des pouvoirs confiés à tel ou tel membre d'un organe délibérant, réalité nécessairement variable puisque fonction de l'ampleur des délégations accordées et, le cas échéant, retirées par son président, ce critère de l'élection par

---

(1) Respectivement : article L.O. 6253-1, L.O. 6353-1 et L.O. 6463-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Respectivement : articles L.O. 6252-1, L.O. 6352-1 et L.O. 6462-1 du code général des collectivités territoriales.

(3) Respectivement : articles L.O. 6222-5, L.O. 6322-5 et L.O. 6432-5 du code général des collectivités territoriales.

l'organe délibérant – celle des adjoints au maire par le conseil municipal <sup>(1)</sup> et celle des vice-présidents par le conseil général ou régional – a le mérite de constituer un élément rationnel et objectif permettant de caractériser des fonctions suffisamment importantes pour justifier qu'elles fassent l'objet de la nouvelle incompatibilité.

Ce choix pourrait certes susciter deux objections.

D'une part, comme l'a relevé M. Bernard Roman devant votre commission des Lois, « *puisque les délégations relèvent des seuls exécutifs locaux – c'est-à-dire des maires et des présidents de conseils généraux ou régionaux –, un élu pourra se voir retirer du jour au lendemain le pouvoir auquel correspond le mandat qu'il aura choisi de conserver* », dans l'hypothèse où un député ou un sénateur concerné par l'interdiction de cumuler aurait préféré renoncer à son mandat parlementaire <sup>(2)</sup>. Pour votre rapporteur, cette précarité des délégations consenties par les présidents d'exécutifs locaux, inhérente aux fonctions d'adjoint ou de vice-président <sup>(3)</sup>, devra nécessairement être prise en compte par le parlementaire lorsqu'il aura à choisir entre son mandat national et sa fonction exécutive locale.

D'autre part, la nouvelle incompatibilité prévue dans le projet de loi organique pourrait, en pratique, être contournée par un maire, un adjoint au maire, un président ou un vice-président d'exécutif local qui renoncerait à sa fonction exécutive et qui, redevenu « simple » conseiller, se ferait attribuer par le président – le cas échéant, le *nouveau* président – de l'organe délibérant une large délégation de fonctions, dans l'optique de continuer à exercer, en fait, des attributions qu'il ne détient plus en droit.

Ce risque ne doit pas être exagéré. Juridiquement, le champ des fonctions déléguées doit être limitativement défini : les actes délégués doivent faire l'objet d'une énumération précise et exhaustive <sup>(4)</sup> et ne sauraient, *a fortiori*, concerner la totalité des fonctions du président de l'organe délibérant de la collectivité territoriale <sup>(5)</sup>. En outre, les délégations doivent, par priorité, être consenties aux adjoints ou vice-présidents plutôt qu'aux autres membres de l'organe délibérant <sup>(6)</sup>.

---

(1) Article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Compte-rendu de la réunion de la commission des Lois du 27 novembre 2012, consacrée à l'audition de M. Lionel Jospin, président de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique.

(3) Les décisions de retrait de délégation ne sont pas des sanctions et n'ont donc pas à être motivées (Conseil d'État, 29 juin 1990, Commune de Levallois-Perret). En outre, de mauvaises relations politiques entre un maire et un adjoint peuvent justifier un retrait de délégation (Conseil d'État, 25 octobre 1996, Commune de Montredon-Labessonnié). Dans les communes, le retrait d'une délégation fait obligation au maire de convoquer le conseil municipal pour que ce dernier se prononce sur le maintien de l'adjoint dans ses fonctions (dernier alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales).

(4) Conseil d'État, Assemblée, 13 mai 1949, Couvrat.

(5) Conseil d'État, 8 février 1950, Chauvel. Par exemple, est illégale une délibération d'un conseil général venant d'être renouvelé décidant la reconduction des « délégations de pouvoirs antérieurement données », sans mentionner ni les bénéficiaires, ni l'objet, ni l'étendue des délégations ainsi renouvelées (Conseil d'État, 16 janvier 1998, Département d'Indre-et-Loire).

(6) « L'octroi de délégations à des conseillers municipaux doit constituer une sorte d'exception, les adjoints étant les destinataires privilégiés des décisions du maire parce que celui-ci ne peut pas exercer concrètement

En pratique, il n'est, de surcroît, pas certain que de telles manœuvres, qui auraient nécessairement un coût politique – au sein de la majorité gouvernant la collectivité territoriale ou vis-à-vis des électeurs –, puissent être aisément mises en œuvre, en tout cas durablement.

Ce risque peut, en tout état de cause, être évité : **c'est le sens de l'amendement de votre rapporteur, adopté par la commission des Lois, consistant à interdire toute délégation de fonctions à un membre d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI ayant la qualité de parlementaire** (article 3 *bis* du présent projet de loi organique).

Des dispositions d'inspiration comparables ont d'ailleurs déjà été adoptées dans le passé, corrélativement à l'instauration de certaines incompatibilités. À titre d'exemple, un membre du conseil général qui a cessé ses fonctions de président du conseil général du fait de l'interdiction du cumul avec la fonction de maire ou de président de conseil régional ne peut recevoir de délégation jusqu'au terme de son mandat de conseiller général ou jusqu'à la cessation de la fonction – de maire ou de président de conseil régional – l'ayant placé en situation d'incompatibilité <sup>(1)</sup>.

## 2. Des fonctions essentiellement exécutives

Les fonctions locales visées par l'incompatibilité prévue au présent article sont essentiellement des fonctions exécutives.

Ce choix a deux conséquences.

D'une part, le cumul entre un mandat parlementaire et un mandat local « simple » – c'est-à-dire non exécutif – restera possible, dans les mêmes limites qu'aujourd'hui <sup>(2)</sup>. **Le projet de loi organique ne vise donc pas à instaurer le « mandat parlementaire unique »**. Pour cette raison, la critique relative à la prétendue déconnexion avec la réalité du « terrain » n'apparaît guère pertinente : en dehors même des liens avec le territoire que le scrutin majoritaire conduit nécessairement à tisser, le parlementaire qui le souhaite pourra continuer à exercer des mandats au sein de collectivités territoriales ou d'EPCI et, ainsi, conforter son « ancrage local ».

D'autre part, à l'exception de la présidence et, le cas échéant, de la vice-présidence de l'organe délibérant des collectivités territoriales à statut particulier – Corse et collectivités d'outre-mer –, l'essentiel des fonctions mentionnées au présent article sont des fonctions exécutives *stricto sensu*.

---

toutes les attributions que lui confèrent les textes » écrit ainsi le professeur Michel Verpeaux (« Le droit de priorité des adjoints dans l'attribution des délégations », commentaire de l'avis du Conseil d'État du 14 novembre 2012, Hersen, n° 361541, La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales, février 2013, n° 7-2038).

(1) Article L. 3221-3 du code général des collectivités territoriales. Des dispositions équivalentes régissent les conseillers municipaux (article L. 2122-18 du même code) et les conseillers régionaux (article L. 4231-3 du même code).

(2) Limites décrites supra.

**Le Gouvernement n'a donc pas fait sienne la recommandation du rapport « Jospin » consistant à inclure dans le champ de l'incompatibilité « toutes les fonctions "dérivées", c'est-à-dire toutes les fonctions, même non exécutives, qui peuvent être exercées ès qualités par des élus locaux. Il s'agit d'abord des fonctions de membre des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération [intercommunale], mais aussi des fonctions de membre des conseils d'administration ou de surveillance d'établissements publics locaux, de sociétés d'économie mixte locales, de sociétés publiques locales ou de tous autres organismes dans lesquels siègent des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. La Commission ["Jospin"] considère en effet que ces fonctions, exercées au sein d'établissements dont les pouvoirs et les moyens sont parfois supérieurs à ceux des collectivités territoriales elles-mêmes ou qui occupent une place significative dans la vie locale, sont importantes et, elles aussi, difficilement conciliables avec un mandat parlementaire »<sup>(1)</sup>.**

Votre rapporteur souligne cependant que si aucune disposition spécifique n'est prévue sur ce point dans le projet de loi organique, celui-ci, en interdisant le cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale, met fin *ipso facto* à tous les cas de cumul avec une fonction « dérivée » lorsque celle-ci est confiée, en droit ou en fait, à une personne titulaire d'une fonction exécutive locale.

Tel est par exemple le cas, en droit :

– de la présidence du conseil d'administration des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, confiée par la loi au maire ou, le cas échéant, au président de l'EPCI<sup>(2)</sup> ;

– de la représentation des communes par le maire et des départements par le président de conseil général au sein du conseil de surveillance des établissements publics de santé<sup>(3)</sup> ;

– de la représentation des communes par le maire dans les conseils départementaux de l'éducation nationale<sup>(4)</sup> ;

– de la représentation de la région Île-de-France par son président – ou par un conseiller régionale désigné par lui – au sein du conseil du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)<sup>(5)</sup> ;

---

(1) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique, novembre 2012, p. 61.

(2) Article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles.

(3) Article L. 6143-5 du code de la santé publique. Ce dernier offre à la collectivité territoriale la possibilité de désigner un « représentant » du maire ou du président de conseil général.

(4) Article R. 235-2 du code de l'éducation.

(5) Article 4 du décret n° 2005-664 du 10 juin 2005 portant statut du syndicat des transports d'Île-de-France et modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France.

– de la représentation des communes et des départements par le maire et le président de conseil général au sein des conseils consultatifs de réussite éducative <sup>(1)</sup>.

Toutefois, les cas qui précèdent sont relativement rares : le plus souvent, les lois ou règlements en vigueur régissant la composition d'organismes « satellites » des collectivités territoriales prévoient l'appartenance d'élus locaux, sans préciser s'il s'agit ou non de titulaires de fonctions exécutives. En conséquence, **vo**tre Commission a, sur proposition de votre rapporteur, **introduit un article 1<sup>er</sup> ter incluant dans le champ de l'incompatibilité avec le mandat parlementaire certaines fonctions « dérivées » exercées ès qualités par des élus locaux.**

### **3. Des fonctions sans considération de l'importance des collectivités concernées**

Dernière caractéristique des fonctions exécutives locales visées par l'incompatibilité, celles-ci sont prises en compte dans l'ensemble des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre, sans qu'il soit fait référence à leur « importance » ou à leur « taille », c'est-à-dire sans aucun seuil de population.

Ce choix est justifié dans l'étude d'impact : *« le Gouvernement s'est demandé si la taille de la collectivité ou de l'EPCI concerné n'avait pas une influence sur l'investissement demandé à son président et si l'interdiction du cumul ne devait pas concerner les fonctions de maire ou de président d'EPCI au-delà d'un certain seuil de population (...). L'exercice d'une fonction exécutive locale, quelle que soit la taille de la commune ou de l'EPCI, représente néanmoins une lourde tâche pour son titulaire. En effet, à supposer que les missions du maire d'une commune ou celles du président d'un EPCI de plus petite taille soient moins nombreuses, force est de constater que le nombre de collaborateurs élus de la collectivité ou de l'établissement public sur lesquels le maire ou le président d'EPCI peut s'appuyer varie selon le nombre d'habitants que la collectivité ou l'EPCI représente. Ainsi, dans une collectivité ou un établissement de plus petite taille, le président sera davantage et plus directement sollicité. Il n'est donc pas apparu justifié d'appliquer un régime d'interdiction de cumul différencié selon la taille de la collectivité ou de l'EPCI concerné ».*

Votre rapporteur partage cette argumentation. Suivant son avis défavorable, la commission des Lois a rejeté chacun des amendements proposant d'introduire un seuil démographique à partir duquel s'appliquerait la nouvelle incompatibilité.

---

(1) Article R. 212-33-1 du code de l'éducation. Il peut également s'agir d'un « représentant » du maire ou du président de conseil général.

### C. LES FONCTIONS EXÉCUTIVES LOCALES SUPPLÉMENTAIRES RENDUES INCOMPATIBLES AVEC LE MANDAT PARLEMENTAIRE PAR LA COMMISSION DES LOIS

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a triplement complété la liste des fonctions exécutives locales incompatibles avec le mandat parlementaire. Dans les trois cas, les fonctions concernées sont celles de président et de vice-président.

En premier lieu, la commission des Lois a, au 2° du futur article L.O. 141-1 du code électoral, supprimé les mots : « à *fiscalité propre* », incluant ainsi dans le champ de la réforme **l'ensemble des EPCI, y compris les syndicats de communes**.

Mentionnés aux articles L. 5212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, ces organismes exercent souvent des compétences (eau, électrification, ramassage scolaire, assainissement, ordures ménagères, etc.) dont l'importance justifie qu'ils soient pris en compte dans l'interdiction du cumul avec le mandat parlementaire.

À l'heure actuelle, cet élargissement concernerait 9 720 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et 1 302 syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) <sup>(1)</sup>.

En deuxième lieu, la commission des Lois a ajouté un 4° *bis* au sein du futur article L.O. 141-1 du code électoral, faisant entrer dans le champ d'application de l'incompatibilité **les syndicats mixtes**.

En conséquence, seraient concernés :

– les syndicats mixtes, dits « fermés », qui regroupent des communes et des EPCI <sup>(2)</sup> ;

– les syndicats mixtes, dits « ouverts », qui, au-delà du seul « bloc communal », associent d'autres collectivités territoriales ou d'autres personnes publiques <sup>(3)</sup> ;

– les pôles métropolitains, catégorie particulière de syndicat mixte qui associe des EPCI à fiscalité propre <sup>(4)</sup>.

Cette modification élargirait donc le champ de la réforme à 3 283 organismes supplémentaires, dont 8 pôles métropolitains <sup>(5)</sup>.

---

(1) *Source : direction générale des collectivités territoriales (DGCL), Les collectivités locales en chiffres, 2013.*

(2) *Articles L. 5711-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.*

(3) *Articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.*

(4) *Articles L. 5731-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.*

(5) *Source : direction générale des collectivités territoriales (DGCL), Les collectivités locales en chiffres, 2013.*

En dernier lieu, la commission des Lois a inséré un **11°** dans le futur article L.O. 141-1 du code électoral, étendant l'incompatibilité avec le mandat parlementaire à la présidence et à la vice-présidence de l'organe délibérant de **toute autre collectivité territoriale créée par la loi**.

Cet ajout est justifié par le développement d'une décentralisation qui se fait de plus en plus « à la carte » ou « à géométrie variable ». En attestent, par exemple les deux lois précitées de 2011 <sup>(1)</sup> qui ont conféré à la Guyane et à la Martinique un statut *sui generis* de collectivité territoriale, distincte de l'ancien département et de l'ancienne région d'outre-mer. Il en va de même du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, actuellement en cours de discussion au Parlement, dans lequel est notamment proposée la création de la « métropole de Lyon », collectivité territoriale à statut particulier <sup>(2)</sup>.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de plusieurs amendements tendant à la suppression de l'article 1<sup>er</sup> : CL 39 de M. Patrice Verchère, CL 47 de M. Jean-Frédéric Poisson, CL 58 de M. Yannick Moreau, CL 69 de M. Guy Geoffroy, CL 72 de M. Daniel Fasquelle, CL 85 de M. Philippe Houillon, CL 149 de M. Roger-Gérard Schwartzberg et CL 154 de M. Jean-Luc Laurent.*

**M. Patrice Verchère.** Je ne nie pas la nécessité d'encadrer plus précisément le cumul des mandats, mais la réforme doit être globale et ne pas se restreindre à cette seule question. C'est le statut de l'élu dans son ensemble qui doit faire l'objet d'une profonde évaluation et, le cas échéant, de certaines évolutions. S'il est exact que le fossé se creuse entre les élus et les citoyens, l'interdiction du cumul n'est pas la bonne réponse. Bien au contraire, jointe à l'instillation d'une dose de proportionnelle et à la diminution du nombre de députés qu'on nous annonce, elle marquera la fin du député de terrain. Le rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, sur lequel s'appuie le projet de loi organique, est explicite sur ce point : « La réforme qu[e la commission] propose rend plus nécessaire encore que soit mis au point un véritable statut de l'élu [...]. Il lui paraît légitime d'en souligner l'urgence. »

Dans un système représentatif, tout est lié : vouloir n'étudier qu'un aspect, en l'occurrence le cumul, en écartant la question du statut de l'élu, risque d'aggraver le déséquilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Avec la disparition du cumul, c'est un contre-pouvoir indéniable qui disparaît : le caractère

---

(1) Loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ; loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

(2) À la différence de la « métropole d'Aix-Marseille-Provence », qui aurait le statut d'EPCI à fiscalité propre. Quant à la « métropole de Paris », supprimée en première lecture par le Sénat, elle avait, dans le projet de loi initial, le statut de syndicat mixte.

présidentialiste de la V<sup>e</sup> République s'en trouvera encore renforcé. Fort de son ancrage local, le député cumulant son mandat national avec une fonction exécutive locale dispose en effet d'une plus grande indépendance à l'égard du parti majoritaire présidentiel. C'est également la question du cumul du mandat de député avec une fonction privée qui doit être abordée, dès lors que l'objectif est de permettre à l'élu, en lui dégageant du temps, de se consacrer à son mandat national.

La question du cumul doit donc être traitée dans le cadre d'une réflexion de fond sur l'équilibre des pouvoirs, sur les rapports entre l'État central et les collectivités, et enfin sur le statut de l'élu dans sa globalité. Et, dans un souci d'efficacité et de concertation, la création d'une commission parlementaire de travail paraît opportune et même nécessaire.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Notre groupe, au cours de ce débat, défendra la position de principe selon laquelle le bon fonctionnement de nos institutions impose de laisser aux parlementaires la possibilité d'exercer une fonction exécutive locale. Les deux projets de loi relatifs à la transparence de la vie publique, que notre assemblée vient d'adopter ne sont eux-mêmes pas sans danger puisqu'ils permettront à l'exécutif de contrôler le patrimoine des parlementaires, c'est-à-dire des éléments de leur vie personnelle.

Priver les parlementaires d'un ancrage local nous semble tout à fait contraire à l'esprit de nos institutions, qui, conçues en fonction des caractéristiques démographiques de notre pays et de ses traditions administratives et politiques, supposent un pouvoir législatif d'autant plus fort que le pouvoir exécutif l'est lui-même ; c'est d'ailleurs la thèse de plusieurs spécialistes et universitaires que nous avons auditionnés. Or on ne peut renforcer les pouvoirs du Parlement qu'en développant ses moyens de contrôle, comme la précédente majorité a commencé à le faire, ou en consolidant la capacité d'action – voire de résistance – des parlementaires à l'égard de l'exécutif, ce que permet justement l'exercice d'un mandat exécutif local.

Nos amendements visent donc à préserver l'équilibre de nos institutions, en tout cas à leur éviter un bouleversement majeur.

**M. Guy Geoffroy.** Nous sommes en total désaccord, non avec la majorité, dont beaucoup de membres partagent nos vues, mais avec le Gouvernement. Si celui-ci veut interdire ce qu'il appelle péjorativement le « cumul », c'est parce que, prétend-il, les Français l'exigeraient avec insistance ; mais nul d'entre nous n'a pu le constater. Quoi qu'il en soit, il vaut mieux parler d'exercice simultané d'une fonction nationale et d'une fonction locale, et limiter chacune à un mandat : celui de parlementaire pour la première et n'importe quel mandat pour la seconde, y compris dans les exécutifs locaux et intercommunaux.

Au terme d'un grand marchandage, les élus récalcitrants de la majorité se sont ralliés au texte contre la promesse qu'il ne serait appliqué qu'en 2017. De

telles manœuvres, destinées à rendre la pilule moins amère, rappellent celles qui avaient précédé l'examen du projet de loi visant prétendument à « moraliser » la vie publique et sont tout à fait contraires à l'esprit de nos institutions républicaines.

La tradition française, solidement enracinée en dépit des évolutions, veut que l'expérience locale soit une voie d'accès à l'exercice concomitant de fonctions nationales, auxquelles elle apporte l'éclairage des réalités du terrain. Les lois de la République, de la réforme de la taxe professionnelle jusqu'aux lois de décentralisation, par exemple, ne seraient pas ce qu'elles sont sans cet enracinement local des parlementaires, source de sagesse.

Associé aux textes sur la transparence de la vie publique et à la future introduction d'une dose de proportionnelle, l'article 1<sup>er</sup> changerait profondément la nature même du mandat local comme du mandat national. En plus de n'être pas souhaités par nos concitoyens, ces bouleversements nous sont présentés « à la découpe », ce qui est un argument supplémentaire en faveur de nos amendements de suppression.

**M. Philippe Houillon.** On ne peut débattre de cet article sans faire le lien avec, d'une part, certaines mesures annoncées par le président de la République – qu'il s'agisse de l'introduction d'une dose de proportionnelle ou de la réduction du nombre de députés, qui entraînera un redécoupage des circonscriptions –, et, d'autre part, la limitation des activités professionnelles des responsables politiques, adoptée en séance il y a quelques minutes. L'association de ces mesures nous ferait tout simplement changer de République. C'est peut-être votre intention, ce qu'on peut admettre, mais l'honnêteté la plus élémentaire serait de le dire et de tout mettre sur la table en même temps plutôt que de « saucissonner ».

Si votre réforme vous semble si indispensable, pourquoi au reste la reporter à 2017 ? La raison en est très simple et tient du pur calcul politicien : puisque votre majorité ne tient apparemment plus qu'à une voix, vous la perdriez en 2014 car plusieurs parlementaires opteraient pour le mandat de maire. Avec 26 % d'opinions favorables pour le président de la République, le risque de défaite serait en effet élevé pour les candidats de l'actuelle majorité... Pourquoi ne pas avoir le courage de vos convictions ? La majorité, vous la perdrez de toute façon dans la mesure où certains collègues anticiperont l'application de la loi dès 2014, ce qui entraînera peut-être une dissolution de l'Assemblée nationale ; nous aurons alors tout le temps de revenir sur ces dispositions, que l'on ne peut accepter sous une forme aussi fragmentée.

**M. Roger-Gérard Schwartzberg.** Mon amendement de suppression, dont je pressens qu'il sera rejeté, n'est en rien un plaidoyer *pro domo* puisque je n'exerce que le mandat de député.

Quatre arguments, à mes yeux, plaident pour le maintien de la possibilité de cumuler un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale. Le premier

est que cette dernière assure un enracinement local qui permet aux parlementaires d'être informés des préoccupations quotidiennes de nos concitoyens : un simple conseiller municipal, général ou régional ne peut avoir une vision aussi générale des problèmes que les dirigeants de ces collectivités.

En second lieu, cet article risque de priver nos assemblées de l'apport de grands élus qui, par leur notoriété, voire par leur autorité, contribuent à donner du poids au Parlement face au Gouvernement. C'est cet équilibre que le projet menace.

Troisièmement, la plupart des pays qui ont interdit un tel cumul sont des pays fortement décentralisés, voire fédéraux : les dirigeants des collectivités y sont logiquement moins disponibles que ne peuvent l'être leurs homologues français, même si ceux-ci sont également très occupés.

Enfin, il serait préférable, en vertu de la hiérarchie des normes juridiques, de commencer par réformer la Constitution, qui autorise le cumul entre un mandat exécutif local et une fonction ministérielle : ce cumul, pratiqué dans le passé, ne l'est plus aujourd'hui, mais il pourrait l'être demain en l'absence de réforme constitutionnelle. Il serait ensuite temps de se préoccuper du cumul concernant les parlementaires, qui est régi, lui par des lois organiques ou des lois ordinaires.

Cela étant, je trouve parfaitement normal de chercher à limiter le cumul des mandats, mais deux gouvernements auxquels j'ai eu l'honneur d'appartenir, celui de Laurent Fabius et celui de Lionel Jospin, ont déjà fait adopter des lois en ce sens, en 1985 et en 2000, et ces textes, qui ont abouti à un certain équilibre, me paraissent suffisants.

**M. Jean-Luc Laurent.** Bien que n'appartenant pas à votre Commission, je veux me faire le porte-parole, à travers plusieurs amendements, du Mouvement républicain et citoyen. Je souscris aux propos de M. Schwartzberg : le Parlement a autant besoin d'élus qui exercent un mandat unique que d'élus qui exercent également des responsabilités locales. Celles-ci, en plus de constituer une excellente formation républicaine et méritocratique, ont permis un certain renouvellement de la classe politique. Couper le Parlement de ce terreau au profit des grandes machines partisanes, qui décident des investitures, n'est pas souhaitable.

De plus, la question du cumul étant indissociable de celle du mode de scrutin, cette réforme conduira inévitablement à l'instauration de la proportionnelle, sans doute départementale – quelques rumeurs en font déjà état. Notre amendement vise donc aussi à préserver les circonscriptions actuelles.

Enfin, loin d'être une aberration ou un frein à la modernisation du Parlement, la double fonction de député-maire contribue à l'équilibre institutionnel et républicain ; elle donne du poids au mandat parlementaire et constitue un gage d'expérience. J'ajoute que les institutions de la V<sup>e</sup> République,

conçues pour assurer une majorité stable en faveur de l'exécutif, supposent des députés forts.

**M. Yannick Moreau.** Cet article est parfait pour rompre le lien entre la France des territoires et le Parlement. Les lois sont déjà difficilement applicables : qu'en sera-t-il demain si les parlementaires ne sont plus issus de cette méritocratie territoriale dans laquelle nos compatriotes se reconnaissent et qui nous vaut souvent d'avoir recueilli leurs suffrages ? Il faut, en somme, choisir entre des parlementaires « hors sol », satellisés, et des parlementaires au plus près des réalités du terrain.

Le dirigeant d'une collectivité a le devoir de connaître les atouts et les difficultés de son territoire, comme il a le devoir d'écouter les souffrances de nos concitoyens. Le contact avec cette réalité nourrit le travail législatif. Un Parlement hors sol serait à la botte du Gouvernement et du président de la République, d'autant que la réforme du quinquennat a encore présidentialisé le régime. Le cordon ombilical qui lie le mandat local au mandat parlementaire donne toute sa légitimité à ce dernier. Bref, le choix que nous avons à faire est lourd de conséquences pour notre représentation démocratique.

**M. Philippe Goujon.** L'amendement CL 72 est défendu.

**M. Christophe Borgel, rapporteur.** Je suis défavorable à ces amendements de suppression.

L'article 1<sup>er</sup> est le cœur du projet de loi organique, puisqu'il définit le périmètre des nouvelles incompatibilités. Je rappelle qu'il ne prévoit pas le mandat unique, auquel certains collègues s'étaient déclarés favorables. L'équilibre trouvé tient compte des arguments en faveur d'un ancrage local, à travers une possibilité de cumul avec les mandats de conseiller municipal, communautaire, général ou régional. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une interdiction, mais d'une limitation du cumul à certains mandats.

Quant au débat sur ce que d'aucuns appellent les « députés de terrain », nous l'avons eu lors de la discussion générale et y reviendrons en séance.

M. Poisson, s'appuyant sur l'analyse d'universitaires, dit craindre un bouleversement de nos institutions et un renforcement du pouvoir exécutif par rapport au législatif. Le professeur Olivier Beaud, qui fait partie de ces universitaires, a reconnu qu'il proposait de combattre un mal – le poids excessif de l'exécutif dans nos institutions – par un autre mal, le cumul des mandats. Je suppose donc, monsieur Poisson, que vous pourriez trouver de meilleurs avocats de votre cause... Nous pensons au demeurant que la limitation du cumul permettra aux parlementaires d'exercer leur pouvoir dans de meilleures conditions, et par conséquent le renforcera. Les progrès que vous avez rappelés s'agissant de nos moyens de contrôle nous encourageant d'ailleurs dans cette voie.

La future loi organique n'interdira pas à des personnes qui ont fait leurs preuves au niveau local d'exercer un mandat parlementaire, monsieur Geoffroy ; mais elle les obligera alors à renoncer à leurs fonctions exécutives locales. Quant au mode de scrutin par circonscriptions, nous entendons le maintenir pour le très essentiel des parlementaires, l'engagement pris ne portant que sur l'introduction d'une dose de proportionnelle.

Nous débattons de la date d'entrée en application de ce texte lorsque nous en viendrons à l'article 4. Je ne reviens pas non plus sur l'analyse électorale de M. Houillon, sauf pour rappeler qu'à ce stade, le groupe SRC dispose toujours d'une majorité absolue de quatre sièges – et non d'un. La majorité parlementaire s'étend de surcroît au-delà de ce groupe politique : les votes qui viennent d'avoir lieu en séance l'ont encore démontré.

Si, en pratique, aucun ministre ne cumule plus ses fonctions avec un mandat local, il ne serait pas illogique en effet, monsieur Schwartzberg, d'inscrire cette pratique dans le droit : nous aurons sans doute à débattre sur ce point, puisque le Gouvernement a déposé en mars dernier un projet de loi constitutionnelle traitant des incompatibilités applicables aux membres du Gouvernement. Cela dit, je ne vois pas en quoi le fait qu'une telle incompatibilité ne s'applique pas encore, en droit, aux ministres empêche de l'appliquer dès à présent aux parlementaires.

*La Commission rejette les amendements identiques.*

*Présidence de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, vice-président de la Commission*

*La Commission examine l'amendement CL 82 de Mme Catherine Coutelle.*

**Mme Pascale Crozon.** Cet amendement, dont je reconnais qu'il est provocateur, vise à instaurer le mandat unique pour les parlementaires. Les arguments que nous venons d'entendre en faveur du cumul des mandats ne nous convainquent pas : le mandat unique, vers lequel il faut aller, améliorerait le fonctionnement de l'Assemblée nationale et donnerait une autre vision des groupes politiques.

**M. le rapporteur.** Le projet de loi organique, je l'ai dit, n'interdit pas tout cumul, mais limite cette interdiction aux mandats exécutifs locaux ; ce faisant, il intègre les observations de certains collègues, soucieux de ne pas priver l'exercice de la fonction parlementaire de l'enracinement local qu'assure une présence au sein d'assemblées territoriales. Je vous propose d'en rester à cet équilibre, et je vous invite donc à retirer cet amendement ; faute de quoi j'émettrais un avis défavorable.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Chacun a le droit de douter de la pertinence de nos amendements, mais il serait utile, pour la clarté des débats, que l'on explique pourquoi.

**Mme Pascale Crozon.** Je retire l'amendement.

*L'amendement CL 82 est retiré.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL 79 de M. Jean-Frédéric Poisson, CL 32 de M. Marc Dolez, CL 33 de M. Sergio Coronado et les amendements identiques CL 43 de M. Patrice Verchère, CL 62 de M. Yannick Moreau et CL 76 de M. Daniel Fasquelle.*

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Notre amendement permettrait aux parlementaires de détenir un mandat exécutif local tout en leur interdisant d'exercer une fonction exécutive à la fois dans une commune et au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

**M. Marc Dolez.** L'amendement CL 32, que j'ai déposé à titre personnel, tend à instaurer le mandat unique pour les parlementaires. C'est d'abord une question de principe – la mission de parlementaire, qui consiste à voter la loi, à contrôler l'exécutif et à évaluer les politiques publiques, doit être exercée à temps plein –, mais c'est aussi une exigence démocratique : si l'on veut corriger, au profit du Parlement, le déséquilibre des pouvoirs dont souffre la V<sup>e</sup> République, les parlementaires doivent assumer pleinement leurs prérogatives et leurs compétences.

Cet amendement est conforme à la philosophie du rapport Jospin, dans lequel la proposition de limiter le cumul à un mandat local simple apparaît comme une étape sur la voie du mandat unique pour les parlementaires. Conscient de la difficulté de faire adopter cette disposition aujourd'hui, je voulais néanmoins susciter le débat sur cette question. Limiter le cumul à un mandat local simple, comme le fait le projet de loi, représente incontestablement une avancée majeure, mais à condition de conserver pour perspective l'instauration du mandat unique.

**M. Sergio Coronado.** On ne saurait résumer le débat à un choix entre des parlementaires ancrés dans le terroir profond et de simples bureaucrates désignés par les directions politiques. Nous sommes nombreux à avoir exercé avec bonheur des mandats locaux et à défendre pourtant aujourd'hui le mandat unique de parlementaire. Je me rallie à la proposition de M. Dolez ; mais mon amendement de repli – qui autorise uniquement le cumul avec un mandat de conseiller municipal – permettrait peut-être de satisfaire la revendication d'ancrage dans la vie réelle, principal argument des partisans de cette tradition française du cumul des mandats.

Nous avons des conceptions différentes du fonctionnement de notre institution et de l'idéal du travail parlementaire. Mais un élu ne doit pas forcément cumuler des mandats pour être conscient des réalités du terrain ; tous désirent

représenter leurs électeurs et être au fait des difficultés qu'ils rencontrent. En ce qui nous concerne, favorables à une limitation stricte du cumul, nous portons un regard critique sur le fonctionnement de la V<sup>e</sup> République. Afin de débattre sereinement de ces questions – qui intéressent nos concitoyens –, essayons d'écouter nos arguments respectifs.

**M. Patrice Verchère.** Mon amendement tient compte de l'intérêt incontestable que présente pour un député le fait d'être également chef d'un exécutif local. Le maire ou le président d'un EPCI se trouve, en effet, en contact quotidien avec ses administrés, ce qui lui permet ensuite de légiférer en connaissance de cause.

Contrairement à ce qu'affirme l'étude d'impact, le cumul d'un mandat national avec une fonction exécutive locale ne constitue pas un obstacle au bon accomplissement du travail parlementaire : les études menées sur le sujet, mais aussi la place occupée dans les classements régulièrement publiés par nombre de parlementaires de gauche comme de droite en font la démonstration. Il est également inexact de soutenir que le cumul représenterait un frein au mouvement de décentralisation. Bien au contraire, jamais les parlementaires n'auraient accepté tant de transferts de pouvoirs s'ils n'étaient également impliqués dans la vie locale.

Enfin, alors que la France compte 600 000 élus, peut-on raisonnablement prétendre que la classe politique française sera renouvelée si 300 à 400 parlementaires ne peuvent plus cumuler leur mandat avec une fonction exécutive locale ? Cet argument – qui aurait porté si la loi prévoyait également de limiter le cumul des mandats locaux – ne tient pas.

Le projet de loi risque d'éloigner le député des citoyens, surtout si l'on diminue le nombre de parlementaires et que l'on introduit dans le scrutin une dose de proportionnelle. Loin de militer pour le *statu quo*, nous cherchons par nos amendements à rendre plus rigoureuse la législation sur le cumul tout en tenant compte de l'importance, pour un élu national, de maintenir un lien privilégié avec les citoyens, à travers l'exercice d'une fonction exécutive locale. En outre, nous faisons la distinction entre les fonctions de président et celles de vice-président ou d'adjoint, qui ne peuvent être assimilées.

**M. Yannick Moreau.** Nos arguments finiront par porter ! La conjugaison des mandats est bénéfique à notre démocratie, au travail législatif et à la représentation de nos compatriotes au Parlement. Nous ne cherchons pas à défendre à tout prix le système actuel, éminemment perfectible ; mon amendement tend ainsi à restreindre le cumul à l'exercice d'un mandat parlementaire et d'un mandat exécutif local, ce qui représente une avancée par rapport à la situation actuelle.

Sur quels arguments vous appuyez-vous pour affirmer qu'il n'est pas sain pour la démocratie que les parlementaires soient titulaires de ce second mandat ?

En quoi cela nuit-il à l'équilibre de nos institutions ou à notre travail législatif ? Ce postulat idéologique – censé représenter une position moderne – ne repose sur aucune argumentation juridique ni sur aucune analyse institutionnelle.

**M. Daniel Fasquelle.** On parle beaucoup à la place des Français, au lieu de les écouter. Lorsque la question leur est posée de façon générale – êtes-vous pour ou contre une limitation du cumul des mandats ? –, 80 à 90 % d'entre eux répondent positivement. Mais si la question est formulée de façon plus précise, les réponses changent considérablement. Ainsi un sondage effectué il y a un mois par BVA proposait des questions plus concrètes : souhaitez-vous que votre député puisse rester maire ? Êtes-vous pour ou contre les députés-maires ? On constate alors que, si 55 % de nos compatriotes s'opposent au cumul, 44 % acceptent le cumul entre un mandat national et le mandat de leur maire.

Mais les Français s'expriment aussi et surtout à travers les élections ; lors de l'élection législative partielle de dimanche dernier, ils ont ainsi élu un nouveau député-maire, convaincus que son enracinement local en fera un député de terrain, au fait des réalités concrètes. Et si les Français ne voulaient plus de députés-maires, ils n'auraient pas réélu, aux dernières élections législatives, ceux d'entre nous qui exerçaient cette double fonction. Laissez-leur donc la liberté du choix, ne décidez pas à leur place. S'ils considèrent que cumuler les mandats conduit à devenir un mauvais député, un mauvais maire ou les deux à la fois, ils nous sanctionneront à l'élection suivante. Ils nous réélisent parce qu'ils estiment que nous faisons correctement notre travail ; le nier revient à ne plus croire dans la démocratie et dans l'élection.

En l'état, le projet de loi laisse perplexe. S'il est souhaitable de mieux régler le cumul, il faut aller au bout de la démarche. Comment justifier l'idée qu'un député puisse être conseiller général ou régional, mais non maire d'une petite commune ? Ces fonctions peuvent exiger plus de temps que le mandat de maire, surtout si l'on habite à l'autre bout de la région. Le texte souffre donc d'une inconséquence.

La question du fonctionnement de nos institutions dépasse les clivages politiques : maire d'arrondissement, M. Vaillant souhaite le rester, tout comme je souhaite rester maire. Ne faites pas disparaître les parlementaires de terrain, ne coupez pas ce lien entre les Français et leurs élus. Contrairement à ce que pensent nos concitoyens, la fin du cumul ne rendra pas leur député plus proche : avec les mesures qui viendront s'ajouter à celles-ci – diminution du nombre de députés et introduction de la proportionnelle –, ils ne le verront tout simplement plus !

On souhaite enfin, en amenant les députés à être présents à l'Assemblée à temps plein, renforcer le poids de celle-ci. Mais priver les députés et les sénateurs de leur ancrage local, en les empêchant d'être maires ou présidents de communautés d'agglomération, les rendra plus faibles que jamais face au pouvoir exécutif et aux partis politiques.

On aboutira donc, en tout point, au résultat inverse de celui qu'on recherche : on aura des députés moins proches des Français et une Assemblée nationale au poids amoindri.

**M. le rapporteur.** Ces amendements en discussion commune sont de nature totalement différentes : les amendements de MM. Coronado et Dolez visent à étendre le périmètre de l'interdiction de cumul, alors que ceux de nos autres collègues tendent au contraire à le restreindre.

Limiter le cumul en rendant incompatibles le mandat parlementaire et un mandat exécutif local me semble préférable à l'interdiction de tout cumul. L'argument de l'ancrage local n'est pas dénué de valeur et, même si l'on peut être un député de terrain sans bénéficier d'un mandat local, j'entends laisser aux parlementaires la possibilité d'être conseiller municipal, communautaire, général ou régional.

Tous les autres amendements – à part celui de M. Poisson – tendent à introduire des éléments déjà présents dans la législation actuelle. En effet, en dehors de la présidence d'un EPCI et du mandat de maire, il est impossible de détenir, dans notre pays, deux mandats exécutifs locaux, tels que ceux de maire et de président de conseil régional ou ceux de maire et de président de conseil général. Malgré tous vos arguments, vous intégrez donc l'idée que le cumul des mandats constitue un problème. Quant à voir dans l'élection ou la réélection de députés-maires le signe que les Français approuveraient le cumul des mandats, il s'agit d'une interprétation particulièrement osée ; l'élection de ce week-end s'explique par bien d'autres facteurs.

Notre désaccord persistera sans doute tout au long de ce débat. Vous plaidez pour le maintien du cumul, estimant qu'il renforce le poids des députés face à l'exécutif. Les observateurs de la vie parlementaire notent pourtant depuis longtemps que les parlementaires exerçant des mandats exécutifs locaux importants ne se montrent pas particulièrement vigoureux dans le contrôle de l'exécutif. Nous soutenons, à l'inverse, qu'en permettant aux parlementaires d'exercer leur fonction à temps plein, le non-cumul renforcera le pouvoir du Parlement. C'est pourquoi j'é mets un avis défavorable à tous ces amendements, tout en suggérant à MM. Coronado et Dolez de retirer les leurs.

**M. Guy Geoffroy.** Le rapporteur n'a pas répondu au reproche qui lui est fait de s'appuyer sur un simple postulat non démontré. Durant le débat sur la réforme de la taxe professionnelle, le fait d'exercer en outre des fonctions exécutives locales a assuré à certains parlementaires – tant de la majorité que de l'opposition de l'époque – une bonne connaissance du sujet, et donc la possibilité de débattre, malgré leurs désaccords, en mesurant pleinement ce qui était en cause. Sans cela, cette loi unanimement appréciée aujourd'hui n'aurait pas pris la même forme. À l'inverse, le rapporteur peut-il donner un exemple concret de ce qu'apporterait une Assemblée formée exclusivement de députés hors sol ? Ne vaut-il pas mieux maintenir une Assemblée bigarrée, composée à la fois de

députés qui ont fait le choix de n'être que parlementaires et de ceux qui conservent leur mandat local ?

*La Commission rejette successivement les amendements CL 79, CL 32 et CL 33, et les amendements identiques CL 43, CL 62 et CL 76.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 157 de M. Jean-Luc Laurent.*

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Nous proposons d'exclure du périmètre des nouvelles incompatibilités les fonctions exécutives du bloc communal – communes et EPCI. Comme l'a précisé Jean-Luc Laurent – dont je ne partage pourtant pas la position maximaliste –, la figure du député-maire ou du sénateur-maire représente une institution républicaine d'équilibre, contribuant à la formation de nos élites, et il serait dommage de s'en priver. Le problème se pose différemment pour les fonctions exécutives des grandes collectivités territoriales visées aux alinéas suivants. L'enjeu n'est pas la disponibilité des élus, mais bien l'équilibre institutionnel et la fabrique des députés de la Nation.

Lors de l'audition du ministre, j'avais souligné l'intérêt de la solution soutenue par Pierre Mauroy, qui consistait à permettre le cumul avec la fonction de maire en dessous d'un certain seuil de population. Cependant, il est malaisé de déterminer ce seuil et la question est donc susceptible de diviser notre Assemblée. Surtout, si l'on considère la fonction de maire comme suffisamment singulière pour justifier une exception en cette matière, il peut sembler logique de la traiter comme un bloc indivisible.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Le groupe UMP votera cet excellent amendement.

**M. le rapporteur.** Si nous voulons exclure le cumul entre le mandat de parlementaire et un mandat exécutif local, il faut donner à cette mesure tout son sens. Or enlever du périmètre de l'article 1<sup>er</sup> les quelque 36 000 maires de France revient à en soustraire la quasi-totalité des élus potentiellement concernés par la disposition, comme si nous faisons seulement semblant de promouvoir le non-cumul. On a le droit, comme le font certains collègues, de s'opposer à cette loi ; mais il est difficile de plaider pour cette limitation tout en proposant d'en exonérer l'essentiel des responsables d'exécutifs locaux – les maires –, les présidents de département et de région ne représentant que quelques dizaines d'élus. Avis défavorable.

Monsieur Geoffroy, j'ai cru comprendre que vous vous plaigniez souvent que les rapporteurs ne répondaient pas à vos arguments. S'il vous faut des exemples, pensez à la difficulté d'organiser ici des réunions les jeudis ou les vendredis parce que beaucoup d'élus qui exercent des fonctions exécutives locales sont retournés dans leur circonscription. Au contraire, l'exemple du président de notre Commission, Jean-Jacques Urvoas, montre ce que le fait d'exercer un

mandat unique peut apporter au travail de contrôle et d'évaluation de l'action gouvernementale.

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission étudie, en discussion commune, les amendements CL 67 de M. Patrice Verchère, CL 164 de Mme Carole Delga, CL 145 de M. Hugues Fourage, CL 28 de M. Guy Teissier, CL 159 de M. Jean-Luc Laurent, les amendements identiques CL 29 de M. Guy Teissier et CL 65 de M. Philippe Goujon, ainsi que les amendements CL 8 du rapporteur et CL 30 de M. Guy Teissier.*

**M. Patrice Verchère.** À défaut d'avoir pu obtenir la suppression de l'article 1<sup>er</sup>, je propose de moduler l'incompatibilité entre un mandat national et un mandat exécutif local en fonction de l'importance démographique des collectivités. Cette mesure éviterait de dissuader les détenteurs d'une fonction exécutive locale dont la collectivité ou l'EPCI à fiscalité propre rassemble moins de 20 000 habitants de briguer un mandat parlementaire, et de laisser aux partis politiques le soin de désigner des candidats. Elle favoriserait également la défense d'un aménagement harmonieux de notre territoire par des élus locaux.

**Mme Carole Delga.** La loi permet de cumuler le mandat de parlementaire avec celui de conseiller général ou régional ; pourtant, être maire d'une petite commune n'exige ni davantage de travail, ni davantage de disponibilité. À la lecture du code général des collectivités territoriales, il apparaît clairement que les règles de gestion et d'administration d'une commune sont fortement allégées en dessous du seuil de 3 500 habitants, tant en matière d'organisation du conseil municipal que de vote du budget. Ce seuil apparaît donc raisonnable.

**M. Hugues Fourage.** Je propose pour ma part de fixer ce seuil à 20 000 habitants, comme c'est le cas dans plusieurs dispositions du code général des collectivités territoriales. Le projet de loi organique relatif à la transparence récemment voté permet à certains parlementaires d'exercer d'autres activités professionnelles, ce qui laisse supposer que l'on en accepte le principe. Par souci de cohérence, il faudrait choisir une voie médiane en matière de cumul des mandats. Ce serait là une position d'équilibre, qui permettrait d'avancer vers une nécessaire limitation du cumul tout en tenant compte de la situation particulière des maires ruraux.

Contrairement à ce que suggère le rapporteur, aucune relation ne peut être établie entre le fait de cumuler des mandats et l'absence à l'Assemblée le jeudi. Évitions donc de jeter l'opprobre sur tels ou tels députés.

**M. Guy Teissier.** Notre amendement vise, lui, à prendre en considération le statut spécifique des maires d'arrondissement dans les villes de Paris, Lyon et Marseille. La loi de décentralisation de 1982, voulue par Gaston Defferre, prévoyait initialement de leur donner de pleins pouvoirs de maire, mais sa version finale leur accorde un statut bien moindre. Une mairie d'arrondissement n'a ni

personnalité morale ni budget propre ; elle ne recrute pas ses personnels, ni ne peut les sanctionner. Les maires d'arrondissement émettent des avis n'ayant qu'une valeur consultative pour la mairie centrale ; ils se trouvent donc dans une forte dépendance par rapport à celle-ci.

Je ferai valoir à l'appui de cet amendement la jurisprudence « Jospin » – ou « Vaillant ». Lorsque M. Vaillant était ministre et M. Jospin, Premier ministre, les membres du Gouvernement devaient démissionner de leur mandat de maire. Étant maire d'arrondissement, M. Vaillant avait alors bénéficié d'une exception. C'est pourquoi je souhaite que l'on supprime la fin de l'alinéa 3, qui pénalise des maires qui n'en sont pas vraiment, n'ayant aucune des prérogatives des maires de plein exercice. Je suggère de plus que la même disposition soit étendue aux maires adjoints et aux maires délégués.

**M. Jean-Luc Laurent.** Vous savez combien nous sommes opposés à l'éradication des députés-maires et des sénateurs-maires à laquelle vous voulez procéder. Et vous l'étendez jusqu'aux maires d'arrondissement, maires de secteur, maires délégués, alors que les pouvoirs attachés à ces fonctions par la loi Marcellin et par la loi Paris-Lyon-Marseille sont insignifiants : ils n'ont ni budget, ni pouvoirs, ni autonomie.

Vouloir interdire le cumul de ces fonctions avec un mandat de parlementaire serait une aberration totale. Gardons la mesure !

**M. Guy Teissier.** L'amendement CL 29 est défendu.

**M. Philippe Goujon.** Ne laissons pas les maires d'arrondissement être frappés de double peine ! Je l'ai dit durant la discussion générale : ils n'ont ni budget, ni autorité hiérarchique ou fonctionnelle, ils ne donnent pas de permis de construire... – et ne parlons même pas de leur rémunération ! Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 1982, avait d'ailleurs invoqué leur absence totale d'autonomie pour accepter leur existence.

Ceux qui exercent ces fonctions n'ont finalement de maire que le nom : ces élus qui ne dirigent en réalité que des sortes de commissions administratives ne doivent pas être frappés par l'interdiction de cumul avec un mandat de parlementaire. Ou, si ce doit être le cas, il faut, sans peut-être aller jusqu'à en faire des maires de plein exercice, revaloriser leur statut !

**M. le rapporteur.** L'amendement CL 8 vise à supprimer les mots « de maire de secteur » à l'alinéa 3, mais ne vous y trompez pas : c'est en réalité un amendement rédactionnel, la loi ne reconnaissant que les maires d'arrondissement – ce qui suffit à couvrir le cas de Marseille.

**M. Guy Teissier.** L'amendement CL 30 est un amendement de repli.

**M. le rapporteur.** Je suis défavorable à toute restriction du périmètre de l'article 1<sup>er</sup>. Imaginons que l'on fixe un seuil de 20 000 habitants en deçà duquel

un maire pourrait continuer d'être parlementaire : cela veut dire que 36 238 maires et 1 856 présidents d'EPCI à fiscalité propre ne seraient pas concernés par la réforme ! J'entends bien les arguments qui ont été développés, et loin de moi l'idée de fustiger nos collègues qui cumulent leur mandat avec un autre, comme la loi actuelle le leur permet. Mais si le Parlement faisait échapper une très forte majorité des maires à l'interdiction de cumul, il enverrait un très mauvais message à l'opinion publique.

Quant aux maires d'arrondissement, ils sont déjà concernés par l'interdiction de cumuler deux fonctions exécutives locales. Mon avis est défavorable à ce stade ; toutefois, le sujet ayant suscité bien des interrogations et ces maires ne pouvant, c'est vrai, être assimilés à des maires de plein exercice, j'estime que la discussion doit se poursuivre.

**M. Daniel Vaillant.** J'ai cumulé les fonctions de maire du dix-huitième arrondissement avec celles de ministre des relations avec le Parlement, mais quand je suis devenu ministre de l'Intérieur, le Premier ministre m'a imposé de choisir ! J'ai d'ailleurs proposé de rester maire d'arrondissement et de quitter le ministère de l'Intérieur ; il m'a demandé de faire un effort ce que j'ai accepté, et je n'ai pas été maire pendant deux ans. Mais oublions tout cela !

Il existe aujourd'hui, parfois, une certaine méconnaissance du statut de maire d'arrondissement – je ne parle pas pour notre rapporteur, qui a été maire adjoint d'arrondissement à Paris, avant d'être élu député en Haute-Garonne et candidat ailleurs également.

Considérer qu'un maire d'arrondissement est à la tête d'un exécutif n'est pas sans conséquences : M. le rapporteur m'a d'ailleurs lui-même dit qu'il serait bon de faire évoluer la loi Paris-Lyon-Marseille. Les maires d'arrondissement pourraient alors par exemple être invités au congrès des maires de France. Ils pourraient ne plus rendre de simples avis consultatifs – mais l'unité des communes pourrait alors être remise en cause. Et je n'évoque même pas la question de leurs indemnités. Il serait en tout cas paradoxal de leur interdire le cumul tout en interdisant aussi d'avoir une autre activité à côté. Ou alors il faudrait les choisir retraités ou riches, ce qui ne serait pas exactement ce qu'on attend d'une démocratie moderne !

À titre personnel, je ne suis pas concerné : j'ai l'intention de cesser d'être maire du dix-huitième arrondissement en 2017. Mais c'est un vrai sujet. Même lors des délibérations internes au parti socialiste, nous étions tombés d'accord sur le fait qu'être maire d'arrondissement n'est pas une fonction exécutive. Il serait donc raisonnable d'exclure cette charge de l'interdiction de cumul. Sinon, il faudra changer la donne.

De même, on pourrait discuter de la question des adjoints et des vice-présidents : l'exercice de telles fonctions pourrait permettre à un parlementaire d'être mieux enraciné.

**M. Bernard Roman.** Cette loi n'est pas une loi contre les cumulards ! Nous ne faisons pas une loi pour nous, puisqu'elle ne s'appliquera qu'en 2017 : nous faisons une loi qui vise à mettre en œuvre une conception différente de l'organisation de la République. Les questions – sur les seuils, sur les fonctions concernées... – ne sont pas illégitimes, mais nous devons oublier notre situation propre. Faisons d'ailleurs attention à l'argument selon lequel l'exercice de fonctions locales permettrait de mieux débattre de certains sujets : il n'y a pas de sous-députés.

Il ne faudrait pas donner à l'opinion publique l'impression que nous avançons un petit peu seulement, comme Pierre Joxe avait commencé à le faire il y a trente ans, et que cela ne concerne pas tout le monde. Si l'on fixait un seuil à mille habitants, on exclurait de l'interdiction de cumul près de 80 % des maires !

Il faut interdire le cumul franchement, en ne pensant qu'à l'avenir ! Nous devons ouvrir une perspective pour la République de demain.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Nous en sommes d'accord : nous sommes bien en train de débattre d'une conception nouvelle de la République. Ce que vous proposez constitue pour nous un changement radical de l'esprit de notre régime politique.

Bien sûr que les seuils posent problème : tout seuil comporte un effet de seuil... Il serait erroné de distinguer des députés compétents, avertis, alertes et ancrés dans les territoires et d'autres qui ne le seraient pas ; en revanche, il est tout à fait certain que l'exercice d'un mandat local permet d'appréhender la réalité de façon différente. Nous sommes nombreux ici à avoir commencé par être conseiller municipal, puis adjoint au maire, etc. et à avoir constaté qu'en passant d'un niveau de responsabilité à l'autre, la vision et la pratique des affaires publiques changent et s'affinent. En supprimant la possibilité de cumul, vous allez priver le Parlement de cette diversité d'expériences. C'est ce que nous n'acceptons pas.

Vous avez cité, monsieur le rapporteur, le président de notre Commission, qui est un parlementaire respecté sur tous les bancs. Mais enfin, la mesure du travail des députés montre qu'il n'y a aucune corrélation entre le travail fourni par les parlementaires et le fait qu'ils soient, ou pas, en situation de cumul. Il est donc illusoire de penser qu'avec la fin du cumul, par miracle, ceux qui travaillent peu se mettront à travailler beaucoup.

Enfin, les propos de M. Vaillant sur les maires d'arrondissement m'ont paru très pertinents.

**M. Jacques Valax.** Sans vouloir être désagréable avec personne, j'aimerais rappeler que la loi doit être faite dans l'intérêt général ! Or, lorsqu'on regarde la liste des signataires de chacun des amendements, on peut facilement deviner qui est maire d'une ville de moins de 3 500 habitants, qui est maire d'une ville de moins de 20 000 habitants... Ces amendements me paraissent surtout montrer un égoïsme forcené et une analyse réductrice du rôle du député. Je

regrette ce manque de solidarité entre députés : chacun semble vouloir préserver son petit statut.

*La Commission rejette successivement les amendements CL 67, CL 164, CL 145, CL 28, CL 159, ainsi que les amendements identiques CL 29 et CL 65.*

*Elle adopte l'amendement CL 8.*

*Elle rejette ensuite l'amendement CL 30.*

*Elle est saisie de l'amendement CL 158 de M. Jean-Luc Laurent.*

**M. Jean-Luc Laurent.** Cet amendement tend à supprimer l'alinéa 4 de l'article, c'est-à-dire à exclure du périmètre des nouvelles incompatibilités les fonctions de président et de vice-président des EPCI à fiscalité propre. Il faut préserver les liens des députés avec le bloc communal – communes et EPCI.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Le groupe UMP votera cet amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL 9 du rapporteur.*

*Elle examine l'amendement CL 3 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il serait paradoxal d'interdire le cumul d'un mandat de parlementaire avec des fonctions exécutives locales tout en laissant subsister le cumul avec les fonctions que la commission Jospin a baptisées « fonctions dérivées ». Je vous présenterai donc une série d'amendements visant à étendre le champ des incompatibilités.

Celui-ci, qui est le premier, vise à étendre l'incompatibilité posée à l'article 1<sup>er</sup> à l'ensemble des EPCI, et non aux seuls EPCI à fiscalité propre. Les fonctions concernées sont celles de président et de vice-présidents de syndicats intercommunaux.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Il va falloir nous expliquer comment le maire d'une grande ville aurait assez de talent et de disponibilité pour être également membre d'une collectivité territoriale départementale ou régionale, président de sa société d'économie mixte (SEM), président de sa société de HLM, et pourquoi pas du club de football et de l'office de tourisme, alors que le simple député serait incapable de remplir ces fonctions !

Si vous êtes en train d'organiser l'interdiction de tout cumul de mandats, alors il faut le dire aux élus locaux ! En l'état, cela me paraît incohérent. Nous attendons donc des explications, sinon du rapporteur, du moins du Gouvernement !

**M. Bernard Roman.** Entre 1998 et 2000, nous avons déjà limité le cumul de fonctions exécutives locales ; aujourd'hui, nous complétons ces dispositions en comblant la lacune que nous avons laissée subsister à l'époque. On ne peut donc pas dire que nous interdisons le cumul aux députés et que nous le permettons aux élus locaux !

**M. le rapporteur.** Lors de la discussion générale, plusieurs collègues de l'opposition ont appelé de leurs vœux une nouvelle progression vers l'interdiction des cumuls à l'échelon local. Si le Gouvernement allait dans ce sens, ce serait donc à la demande de parlementaires de tous les bancs ! Aujourd'hui, nous nous limitons à l'interdiction de cumuler un mandat de parlementaire et une fonction exécutive locale.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Ne faites pas semblant de ne pas comprendre, monsieur le rapporteur. Il est normal que l'opposition appelle la majorité à la cohérence ! En établissant une distinction forte entre le régime de cumul qui s'impose aux députés et celui qui vaut pour les élus locaux, vous vous arrêtez au milieu du gué. C'est là l'incohérence que nous soulignons.

Avec votre amendement, les parlementaires ne pourront plus être présidents ou vice-présidents d'EPCI et les élus locaux, probablement beaucoup plus talentueux, pourraient, eux, continuer à cumuler ces fonctions avec d'autres ? Si tel n'est pas le cas, dites-le ; sinon, prévenez-les de vos projets !

**M. Patrice Verchère.** Je signale ici que la future métropole de Lyon pourra être présidée par un maire : n'y a-t-il pas là une incohérence ?

**Mme Laurence Dumont.** J'ai un seul point d'accord avec M. Poisson : ce texte est effectivement un premier pas, qui en appelle d'autres, en particulier pour limiter le cumul des mandats locaux – ce qui impliquera d'ailleurs d'avancer sur la question du statut de l'élu.

*La Commission adopte l'amendement CL 3.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL 10 du rapporteur.*

*Elle est saisie de l'amendement CL 4 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Dans la continuité du précédent, cet amendement vise à ajouter à la liste des fonctions incompatibles avec le mandat parlementaire celles de président et de vice-président d'un syndicat mixte.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 81 de Mme Pascale Crozon.*

**Mme Pascale Crozon.** Les collectivités territoriales à statut particulier créées en application de l'article 72 de la Constitution ont été oubliées dans le projet de loi. Je propose donc d'étendre l'incompatibilité avec un mandat

parlementaire aux fonctions de président et de vice-président de ces collectivités. Cela concernera notamment Lyon, appelée à devenir une métropole à statut particulier grâce à un texte dont nous débattons bientôt.

**M. le rapporteur.** C'est un ajout qui me paraît utile ; toutefois, je proposerai un peu plus tard un amendement CL 5 qui permettra de prendre en considération de façon plus large toutes les collectivités locales qui pourraient être créées – y compris sur le fondement de l'article 73 de la Constitution – après la promulgation de cette loi, afin qu'il ne soit pas nécessaire de modifier celle-ci en permanence.

Je vous propose donc de retirer cet amendement et de vous rallier au CL 5.

**Mme Pascale Crozon.** D'accord.

*L'amendement CL 81 est retiré.*

*La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL 11 et CL 12 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 153 de Mme Laurence Dumont.*

**M. Philippe Baumel.** Le présent amendement introduit des incompatibilités supplémentaires, entre le mandat de député et les fonctions de président des conseils d'administration ou de surveillance d'établissements publics locaux, de sociétés d'économie mixte locales, de sociétés publiques locales ou de tous autres organismes dans lesquels siègent des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

En effet, ces établissements, dont les compétences et les moyens sont parfois supérieurs à ceux de certaines collectivités, ont pris une place significative dans la vie locale, et les fonctions visées paraissent difficilement conciliables avec un mandat parlementaire.

**M. le rapporteur.** Je partage l'objectif de l'amendement, mais sa rédaction pose problème : l'expression « tous autres organismes dans lesquels siègent des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales » tend à inclure dans le champ de l'incompatibilité une série potentiellement très large d'organismes indéterminés. Or il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que les incompatibilités doivent être strictement définies. Nous examinerons, après l'article 1<sup>er</sup>, mon amendement CL 1 qui propose pour le même but une rédaction plus satisfaisante.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte ensuite, successivement les amendements CL 13 et CL 18 du rapporteur.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL 5 du même auteur.*

**M. le rapporteur.** Je l'ai présenté lors de l'examen de l'amendement CL 81 de Mme Crozon.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CL 34 de M. Sergio Coronado.*

**M. Sergio Coronado.** Cet amendement vise à rendre incompatible le mandat parlementaire avec les fonctions de membre d'un établissement public ou d'une société d'économie mixte, si cette désignation résulte d'un mandat électoral local.

**M. le rapporteur.** Il sera satisfait par l'amendement CL 1 que je viens d'évoquer.

**M. Sergio Coronado.** Dans ce cas, je m'y rallie.

*L'amendement est retiré.*

*Puis la Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

*Présidence de M. Dominique Raimbourg, vice-président de la Commission*

\*

\* \*

#### *Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

(art. L.O. 127-1 [nouveau] du code électoral)

### **Interdiction d'exercer plus de trois mandats parlementaires successifs**

Introduit l'initiative de Mme Chaynesse Khirouni, contre l'avis de votre rapporteur, cet article tend à insérer un nouvel article L.O. 127-1 dans le code électoral, prévoyant que « ***nul ne peut exercer plus de trois mandats successifs*** ».

Il s'agit ainsi de **limiter le cumul des mandats « dans le temps »**.

Inséré dans le chapitre du code électoral relatif à l'éligibilité des députés <sup>(1)</sup>, cet article rendrait inéligible à l'Assemblée nationale un candidat ayant déjà exercé trois mandats successifs. Il lui serait, en revanche, possible de se présenter aux élections législatives suivantes.

---

(1) Chapitre II du titre II du livre I<sup>er</sup>.

Les conditions d'éligibilité des sénateurs étant, sauf disposition expresse contraire, les mêmes que celles des députés <sup>(1)</sup>, le présent article est également applicable aux candidats au Sénat.

Indépendamment des questions relatives à sa constitutionnalité <sup>(2)</sup> et à son opportunité, cet article pose plusieurs difficultés d'interprétation :

– doit-on considérer que tout mandat, même abrégé (par une nomination au Gouvernement, par la démission de son titulaire, par une dissolution de l'Assemblée nationale, etc.), doit être pris en compte ? Faute de précision sur ce point, une réponse affirmative semble s'imposer ;

– l'article interdit-il d'exercer successivement plus de trois mandats de députés et plus de trois mandats de sénateurs ou bien interdit-il d'exercer successivement plus de trois mandats parlementaires quels qu'ils soient ? Dans la première branche de l'alternative, il serait possible, par exemple, d'accomplir trois mandats successifs de député, puis d'être élu au Sénat (le cas échéant, pour trois mandats successifs). Dans la seconde branche, il ne serait plus possible d'être élu au Parlement – ni à l'Assemblée nationale, ni au Sénat – après avoir exercé successivement, par exemple, deux mandats de député et un mandat de sénateur. Une interprétation stricte du code électoral, tel qu'il serait modifié par le présent article, pencherait plutôt en faveur de la première interprétation : en effet, si elles sont – sauf exceptions – *identiques* <sup>(3)</sup>, les conditions d'éligibilité à l'Assemblée nationale et au Sénat ne sont pas *communes*, ainsi qu'en atteste le fait qu'elles fassent l'objet de divisions distinctes au sein du code électoral <sup>(4)</sup> ;

– si, en application de l'article 4 du projet de loi organique, le présent article n'entrerait en vigueur qu'à compter du prochain renouvellement de chaque assemblée postérieur au 31 mars 2017, on pourrait logiquement en déduire que le nouveau cas d'inéligibilité ne s'appliquerait qu'à compter des élections suivantes, c'est-à-dire les élections législatives de juin 2022 et les élections sénatoriales de septembre 2020 <sup>(5)</sup>. En effet, à la différence des *incompatibilités* <sup>(6)</sup>, qui se constatent à l'issue de l'élection concernée, les *inéligibilités* doivent être constatées *avant* le scrutin, dès lors qu'elles constituent une condition posée à la

---

(1) « Nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de vingt-quatre ans révolus. Les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale » *disposent les deux premiers alinéas de l'article L.O. 296 du code électoral.*

(2) *La jurisprudence du Conseil constitutionnel indique que* « si le législateur organique est compétent, en vertu du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, pour fixer les conditions d'éligibilité aux assemblées parlementaires, il ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur » (*décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs*).

(3) *Du fait du deuxième alinéa de l'article L.O. 296 du code électoral précité.*

(4) *Respectivement : chapitre II du titre II du livre I<sup>er</sup> et chapitre II du titre IV du livre II.*

(5) *Sénateurs de la série 2.*

(6) *Telles que celles introduites aux articles I<sup>er</sup> et I<sup>er</sup> ter du présent projet de loi organique.*

candidature. Toutefois, le précédent de la loi organique du 14 avril 2011<sup>(1)</sup>, qui modifiait certaines inéligibilités applicables aux parlementaires, montre que le Conseil constitutionnel semble privilégier une appréhension globale des opérations électorales<sup>(2)</sup>, ce qui conduirait en l'espèce à conclure à une application de la nouvelle inéligibilité dès les élections législatives et sénatoriales de 2017 ;

– se pose, enfin, la question de la comptabilisation des mandats antérieurs à l'entrée en vigueur de la mesure prévue au présent article. En d'autres termes, ne faut-il prendre en compte que les mandats qui seront successivement exercés *à compter de 2017* (auquel cas le présent article n'aurait pas d'effet utile avant les élections législatives de 2032) ? Ou bien faut-il considérer que tout député et tout sénateur exerçant *actuellement* un troisième mandat consécutif, serait inéligible aux élections de 2017<sup>(3)</sup> ? En l'absence de restriction explicite quant aux mandats à prendre en compte pour l'application de l'inéligibilité prévue au présent article, c'est cette dernière interprétation qui semble devoir prévaloir.

\*

\* \*

*La Commission est saisie, en discussion commune, des amendements CL 35 de M. Sergio Coronado, CL 68 de Mme Chaynesse Khirouni et CL 152 de Mme Anne-Yvonne Le Dain.*

**M. Sergio Coronado.** Vendredi, au cours de l'examen du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France, il s'est trouvé une majorité pour adopter, contre l'avis du Gouvernement et du rapporteur, un amendement limitant à trois dans le temps le nombre de mandats pouvant être exercés par un membre de l'Assemblée des Français de l'étranger. Alors que l'on nous annonçait qu'une telle décision serait difficile, voire impossible à prendre, les députés ont en effet jugé, après un débat serein, qu'une durée de dix-huit ans suffisait pour faire le tour d'un tel mandat. C'est dans cet esprit que le groupe écologiste propose aujourd'hui de limiter de même à trois le nombre de mandats parlementaires.

**M. Philippe Baumel.** L'amendement CL 68 limite également à trois le nombre de mandats pouvant être successivement exercés par un parlementaire. Il convient en effet de porter plus loin l'esprit du projet de loi en accroissant les possibilités de renouvellement de la classe politique. Le cumul des mandats dans

---

(1) *Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs. L'article 24 disposait : « la présente loi organique prend effet lors du premier renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant sa promulgation ».*

(2) *Le commentaire de la décision relative à la loi organique du 14 avril 2011 précitée indique qu'il est « logique d'appliquer les nouvelles règles relatives aux inéligibilités et incompatibilités à l'ensemble des opérations préélectorales et électorales liées au prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale » (décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, Loi organique relative à l'élection des députés et sénateurs).*

(3) *Pour les sénateurs de la série 1. S'agissant des sénateurs de la série 2, l'inéligibilité entrerait en vigueur à compter des élections de septembre 2020.*

le temps nuit à une nécessaire « respiration démocratique » et constitue un frein important à la diversité des parcours et des origines.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** De la même façon, l'amendement CL 152 limite à trois, au total, le nombre de mandats pouvant être exercés par un député ou un sénateur. Il s'agit en effet d'assurer le renouvellement du personnel politique, tant local que national. Il serait incohérent de limiter le cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale, mais de ne pas limiter, pour les mêmes raisons, le nombre de mandats exercés dans le temps.

**M. Jacques Valax.** Je partage cette analyse.

**M. le rapporteur.** Ces amendements sont différents, soit qu'ils ne concernent que les députés, soit qu'ils visent également les sénateurs et les parlementaires européens, mais ils tendent tous à limiter à trois le nombre de mandats pouvant être exercés dans le temps. J'en comprends l'intention : assurer un meilleur renouvellement de notre vie politique. Mais ils me paraissent soulever certaines difficultés.

Du point de vue juridique, tout d'abord : on peut se demander si une loi organique est le cadre adéquat pour traiter une telle question. Nous ne sommes pas, en effet, dans le même registre que pour une limitation, dans le temps, de l'exercice de mandats locaux. Si, demain, le législateur interdisait d'exercer successivement plus de trois mandats de maire, il ne restreindrait qu'en partie la possibilité, pour chaque citoyen, de se présenter à une élection. Il serait possible soit de se présenter à nouveau dans la même commune dans le but de devenir simple conseiller municipal, soit de se présenter dans une autre collectivité. Au contraire, une limitation à trois du nombre de mandats parlementaires vaudrait pour l'ensemble du territoire national et, à moins de se limiter à des mandats consécutifs, elle serait définitive, en contradiction avec deux principes constitutionnels : la liberté de se présenter à une élection et la liberté, pour l'électeur, de choisir son représentant.

Du point de vue politique, ensuite : à titre personnel, il me semble que la durée de trois mandats parlementaires successifs – quinze ans – ne correspond pas à la durée d'une vie politique. Si une telle limitation avait été adoptée il y a quelques décennies, Jacques Chirac et François Mitterrand auraient mis fin dès 1973 à leur carrière au Palais Bourbon, et Nicolas Sarkozy, à partir de 1997 ; François Hollande et Jean-Marc Ayrault n'auraient pas pu se présenter aux élections de 2007 ; Laurent Fabius ne serait plus député depuis 1988... Peut-on affirmer que notre vie politique y aurait gagné ? Je ne le crois pas.

C'est pour ces raisons, tant juridiques que politiques, que je demande le retrait des amendements. À défaut, j'y donnerais un avis défavorable.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Comme le rapporteur, je pense que ces amendements posent de réels problèmes de droit.

Cela étant, je suis étonné de l'entendre refuser la limitation du nombre de mandats dans le temps au nom de la liberté de choisir dont disposent les électeurs, tout en acceptant la limitation du cumul des mandats. Une fois de plus, il s'agit d'une incohérence que j'ai du mal à comprendre.

Quoi qu'il en soit, ces amendements rencontreront une opposition déterminée et massive du groupe UMP !

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Même si ces amendements portent une idée intéressante et devraient nous inciter à réfléchir, je suis pour ma part persuadée qu'ils sont inconstitutionnels. Il a fallu une révision de la Constitution pour limiter le nombre de mandats pouvant être exercés successivement par le président de la République. Il n'y a aucune raison de traiter différemment les parlementaires.

**M. Hugues Fourage.** Les arguments de notre rapporteur me semblent spécieux. Selon lui, l'application d'une telle limitation aurait privé le Parlement d'un certain nombre de talents, mais on pourrait en dire autant des collectivités que les personnalités citées ont autrefois dirigées ! Et, en définitive, cela revient à plaider en faveur du cumul !

**Mme Laurence Dumont.** Je ne suis pas non plus très convaincue par les arguments politiques de notre rapporteur. En outre, du point de vue juridique, une limitation à trois mandats successifs n'aurait rien de définitif.

**M. Dominique Raimbourg, président.** Il semble de toute façon que les électeurs se chargent déjà de limiter le cumul des mandats dans le temps : la durée moyenne d'un mandat parlementaire est en effet de sept ans et demi. À quelques exceptions près, le renouvellement a donc bien lieu...

**M. Alain Tourret.** Mes amis écologistes, dans leur grande sagesse, avaient prévu d'appliquer au sein du Parlement européen le système du tourniquet : c'est ainsi que Didier Anger, tête de liste aux élections européennes, a donné sa démission après avoir exercé son mandat pendant un an. Le problème, c'est que le suivant sur la liste ne s'est pas lui-même appliqué cette règle, bloquant ainsi tout le système.

Finalement, on pourrait envisager deux sortes de règles : celles que se donnent les partis politiques, et les règles légales. Que le parti socialiste applique à ses propres élus l'interdiction de cumuler les mandats dans le temps, et qu'il fiche la paix aux autres !

**M. Bernard Lesterlin.** Pour ma part, j'étais prêt à limiter à deux le nombre de mandats successifs, par cohérence avec la règle établie pour le président de la République. Je n'ai pas été suivi dans cette voie, mais je suis d'autant plus favorable à la disposition proposée, dont l'inconstitutionnalité ne me paraît en outre pas aller de soi.

**M. Sébastien Denaja.** Sans pour autant me prononcer définitivement – car la réflexion sur le sujet est inépuisable –, je ne vois pas d’obstacle d’ordre constitutionnel à l’adoption de ces amendements. La Constitution elle-même pose d’ailleurs une telle limitation pour le président de la République.

Moi qui prévoyais en toute confiance d’être réélu en 2017 et en 2022, je devrai donc prendre ma retraite de parlementaire à 49 ans : cela me va très bien...

**M. Bernard Roman.** Nous jetons aujourd’hui les bases de la République de demain. C’est donc une vraie question que de savoir s’il faut permettre à un élu, national ou local, d’exercer une responsabilité politique pendant une durée que l’on estimerait trop longue.

Il me semblait également que cet aspect de la rénovation relevait plus de l’organisation démocratique des partis que de la loi. De fait, une grande partie des signataires de ces amendements appartient à un parti qui a pris la décision de limiter le cumul des mandats dans le temps, mais ne la respecte pas. Cela montre que les choses ne sont pas si faciles et que de nombreuses questions se posent, touchant aux électeurs, à la conception que l’on a de son mandat et de son exercice. Ainsi, s’agissant des exécutifs locaux, alors que l’autoritarisme manifesté par certains élus finit par fatiguer leurs électeurs, d’autres savent se faire apprécier et sont réélus en cultivant une forme de démocratie de contact. Il est donc difficile de fixer une règle unique.

À cette question légitime – tout aussi légitime que celle de la limite d’âge –, il m’est donc difficile de répondre simplement par oui ou par non.

**M. Yannick Moreau.** Laissons aux électeurs la liberté de décider ! Pourquoi voulez-vous absolument tout réglementer, à l’intérieur ou à l’extérieur des partis, par la loi ou par la Constitution ? Laissez les Français choisir ceux qu’ils jugeront les plus aptes à les représenter et à voter les meilleures lois. Vous qui vous vantez d’être de parfaits démocrates, faites confiance à la démocratie !

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Le fait que la Constitution limite le nombre de mandats pouvant être successivement exercés par le président de la République ne signifie pas que les amendements proposés sont recevables. Je renvoie M. Denaja à la jurisprudence déjà ancienne du Conseil constitutionnel sur la liberté de choix de l’électeur et la liberté de vote : elle montre de façon imparable que la réforme proposée n’est pas conforme à la Constitution.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Non seulement je partage l’analyse de Mme Bechtel, mais je suis sensible à l’argument selon lequel de telles limitations ne doivent pas relever de la loi. En dernier ressort, ce sont les électeurs qui choisissent. En outre, dans de nombreuses communes, en particulier les plus petites, la succession sera compliquée à organiser.

Mais je voudrais surtout appeler l’attention des membres de la Commission sur un événement qui a eu lieu la semaine dernière. On a déjà évoqué

l'engagement pris par certains députés du groupe socialiste de renoncer au cumul des mandats ; mais plusieurs de nos collègues ont également signé la charte éthique d'Anticor, qui comprend un engagement similaire. Or des députés socialistes et écologistes viennent de se voir déférer devant le tribunal civil par l'association Anticor, qui leur réclame 5 000 euros au titre du préjudice moral et 2 000 euros de frais de procédure pour n'avoir pas respecté les engagements qu'impliquait cette signature. J'espère que le juge la débouterà, parce qu'il ne faut pas tout de même exagérer ! Cependant, il se trouve aussi que cette association fait partie de celles à qui les lois sur la transparence de la vie publique et sur la fraude fiscale, adoptées cet après-midi, donneront le droit d'engager des actions publiques au nom de l'État. Les députés de la majorité doivent mesurer les conséquences que pourraient avoir, pour certains de leurs collègues, les dispositions qu'ils ont adoptées.

**M. le rapporteur.** Certains semblent persuadés que ces amendements ne posent aucun problème juridique, mais je remarque que la question abordée ne figure pas dans le texte du projet de loi et n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact ni d'expertise juridique. Les signataires des amendements n'estimeraient-ils pas plus sage de les retirer afin de se donner un peu plus de temps pour y réfléchir, quitte à les présenter à nouveau lorsque la Commission se réunira au titre de l'article 88 du règlement ? De toute façon, nous reviendrons sur ce sujet, vous le savez bien...

**M. Philippe Baumel.** Nous avons eu un débat utile et éclairant. Je ne sais pas si une nouvelle étude d'impact est nécessaire mais, en tout état de cause, les signataires présents tiennent à ce que ces amendements soient soumis au vote.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Je m'associe à l'amendement CL 68.

*La Commission rejette l'amendement CL 35, elle adopte l'amendement CL 68 et rejette l'amendement CL 152.*

\*

\* \*

#### *Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)*

(art. L.O. 147-1 [nouveau] du code électoral)

### **Incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions dérivées des mandats locaux**

Inséré à l'initiative de votre rapporteur, cet article tend à étendre le champ des incompatibilités avec le mandat parlementaire à **certaines fonctions dites « dérivées » des mandats locaux**. Le rapport « Jospin » les a, on l'a vu, définies

comme « *toutes les fonctions, même non exécutives, qui peuvent être exercées ès qualités par des élus locaux* »<sup>(1)</sup>.

Le présent article introduirait un **nouvel article L.O. 147-1 dans le code électoral**, instaurant une incompatibilité entre le mandat parlementaire et la **présidence** :

– du conseil d’administration d’un **établissement public local**. Il s’agit d’un champ très large, qui inclut par exemple les services départementaux d’incendie et de secours (SDIS)<sup>(2)</sup>, les établissements publics locaux d’enseignement (collèges, lycées)<sup>(3)</sup>, les caisses des écoles<sup>(4)</sup>, les centres communaux ou intercommunaux d’action sociale<sup>(5)</sup>, les offices publics de l’habitat<sup>(6)</sup>, etc. ;

– du conseil d’administration du **Centre national de la fonction publique territoriale** (CNFPT) ou d’un **centre de gestion de la fonction publique territoriale**<sup>(7)</sup> ;

– du conseil d’administration ou du conseil de surveillance d’une **société d’économie mixte locale** (SEML)<sup>(8)</sup> ;

– du conseil d’administration ou du conseil de surveillance d’une **société publique locale** (SPL) ou d’une **société publique locale d’aménagement** (SPLA)<sup>(9)</sup>.

À l’instar des modalités actuelles de contrôle des incompatibilités professionnelles, la résolution des incompatibilités prévues au présent article obéirait aux règles prévues aux articles L.O. 151-1 et L.O. 151-2 du code électoral : au plus tard le trentième jour qui suit son entrée en fonction (ou, en cas de contestation de son élection, le trentième jour suivant la date de la décision du Conseil constitutionnel), le parlementaire se trouvant dans l’un des cas mentionnés au nouvel article L.O. 147-1 devrait se démettre de ses fonctions incompatibles avec son mandat parlementaire, ceci sous le contrôle du Bureau de l’assemblée concernée. En cas de doute sur la compatibilité, le Bureau de l’assemblée, le garde

---

(1) *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, Pour un renouveau démocratique, novembre 2012, p. 61.

(2) *Articles L. 1424-1 et suivants du code général des collectivités territoriales*.

(3) *Articles L. 421-1 et suivants du code de l’éducation*.

(4) *Qui sont qualifiées d’ « établissements publics locaux autonomes » par la jurisprudence (Conseil d’État, 24 mai 1963, Fédération nationale de conseils de parents d’élèves des écoles publiques)*.

(5) *Article L. 123-6 du code de l’action sociale et des familles*.

(6) *Qualifiés d’établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, en application de l’article L. 421-1 du code de la construction et de l’habitation*.

(7) *Articles 12 et 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

(8) *La représentation des collectivités territoriales au sein des SEML est régie par l’article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales*.

(9) *La représentation des collectivités territoriales au sein des SPL et des SPLA est régie par les mêmes dispositions que celles applicables aux SEML (article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales), en application, respectivement, de l’article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales et de l’article L. 327-1 du code de l’urbanisme*.

des Sceaux ou le parlementaire concerné saisirait le Conseil constitutionnel, qui trancherait la question. En cas d'incompatibilité et en l'absence de régularisation dans les trente jours suivant sa décision, le Conseil constitutionnel déclarerait le parlementaire démissionnaire d'office de son mandat.

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)*

(art. L.O. 148 du code électoral)

### **Suppression de dérogations aux incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires**

Introduit sur proposition de M. Lionel Tardy et de votre rapporteur, cet article vise à tirer les conséquences de l'article 1<sup>er</sup> *ter* et, plus largement, à **supprimer les dérogations aux incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires, prévues à l'article L.O. 148 du code électoral**. Cet article serait abrogé par le présent article.

En principe, un député ne peut ni diriger certains organismes ayant un lien avec la puissance publique (sociétés, entreprises et établissements recevant des subventions et autres avantages accordés par une personne publiques ; sociétés ayant exclusivement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne ; sociétés ou entreprises réalisant des travaux en lien avec des personnes publiques, etc.)<sup>(1)</sup>, ni accepter, en cours de mandat, une fonction de membre du conseil d'administration ou de surveillance dans l'un de ces organismes<sup>(2)</sup>.

Toutefois, par dérogation, l'article L.O. 148 du code électoral permet aujourd'hui :

– **aux parlementaires membres d'un conseil régional, d'un conseil général ou d'un conseil municipal** d'être désignés par ces conseils pour représenter la région, le département ou la commune dans des « **organismes d'intérêt régional ou local** », à la condition que ces organismes n'aient pour objet propre ni de faire ni de distribuer des bénéfices et que les intéressés n'y occupent pas de fonctions rémunérées. En pratique, il peut s'agir, par exemple, de missions locales pour l'emploi, d'offices de tourisme ou d'agences de développement ;

– **aux parlementaires sans mandat local** d'exercer, lorsqu'elles ne sont pas rémunérées, les fonctions de président du conseil d'administration, d'administrateur délégué ou de membre du conseil d'administration des **sociétés d'économie mixte d'équipement régional ou local**, ou des « **sociétés ayant un**

---

(1) Article L.O. 146 du code électoral. Cet article est instance de modification par le projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique, actuellement en discussion au Parlement.

(2) Article L.O. 147 du code électoral

*objet exclusivement social*». La suppression de cette dérogation en faveur des sociétés d'économie mixte locales est une mesure de cohérence avec l'article 1<sup>er</sup> ter (nouveau) du présent projet de loi organique, qui interdit à un parlementaire de présider le conseil d'administration de ce type d'organismes <sup>(1)</sup>. Quant aux sociétés ayant un « *objet exclusivement social* », il s'agit par exemple de sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (HLM), de caisses de sécurité sociale, de maisons de retraite, etc.

L'abrogation de l'article L.O. 148 du code électoral présenterait plusieurs avantages :

– elle contribuerait à élargir les incompatibilités avec le mandat parlementaire avec certaines fonctions « dérivées » des mandats locaux <sup>(2)</sup> ;

– elle simplifierait le régime des incompatibilités professionnelles, dès lors que les exceptions prévues à l'article L.O. 148, peu claires, prêtent à interprétations ;

– elle témoignerait de ce que la réglementation des incompatibilités mérite d'être déconnectée de la question des rémunérations, puisqu'en l'espèce ce sont des activités non rémunérées qui seraient touchées par l'interdiction de cumul avec le mandat parlementaire.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 1 du rapporteur puis les amendements identiques CL 19 de M. Lionel Tardy et CL 2 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement CL 1 vise à rendre incompatible le mandat de député avec les fonctions de président du conseil d'administration ou de surveillance d'un établissement public local, du Centre national ou d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale, d'une société d'économie mixte locale, d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement.

**Mme Laurence Dumont.** M. Coronado a retiré son amendement CL 34 car il le croyait satisfait par l'amendement CL 1. Or ce dernier ne s'applique qu'au président du conseil d'administration d'un établissement public ou d'une société d'économie mixte, et non à un simple membre.

On peut avancer rapidement, mais il ne faut pas non plus aller trop vite, au risque de ne pas bien faire notre travail !

---

(1) L'abrogation de l'article L.O. 148 du code électoral va cependant plus loin, puisque cet article rend également compatibles avec le mandat parlementaire les fonctions d'administrateur délégué et de membre du conseil d'administration de ces sociétés.

(2) Voir supra le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> ter (nouveau).

**M. Sergio Coronado.** J'avais en effet compris, en toute bonne foi, que l'amendement CL 34 était entièrement satisfait par l'amendement CL 1. Or je constate à la lecture de ce dernier qu'il n'en est rien. Je redéposerai donc mon amendement en séance.

**M. le rapporteur.** En ce qui concerne les fonctions dérivées, ma volonté est de respecter un certain parallélisme des formes avec ce qui est prévu pour les fonctions exécutives locales, et donc de ne pas empêcher un parlementaire d'être membre du conseil d'administration d'un de ces établissements, mais seulement d'en exercer la présidence. Vous avez raison, madame Dumont : je suis allé un peu vite en affirmant que l'amendement de M. Coronado était satisfait par ceux que je présente. Il l'est dans l'esprit, me semble-t-il – puisqu'il s'agit d'étendre les incompatibilités aux fonctions dérivées –, mais pas tout à fait dans la lettre.

Par cohérence avec l'amendement CL 1 les amendements CL 19 et CL 2 tendent à abroger l'article L.O. 148 du code électoral, qui prévoit certaines dérogations aux règles d'incompatibilité professionnelle applicables aux parlementaires.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Que signifie l'expression « des fonctions normalement incompatibles avec le mandat parlementaire » ? S'agit-il de fonctions incompatibles du fait de textes existants – ce qui ne poserait pas de problème –, ou bien de fonctions rendues incompatibles par l'adoption du présent texte ?

**M. Dominique Raimbourg, président.** L'expression que vous citez figure uniquement dans l'exposé sommaire de l'amendement CL 19 de M. Tardy.

**M. le rapporteur.** L'amendement CL 1 va rendre caduques certaines incompatibilités auxquelles l'article L.O. 148 permet de déroger dans certains cas. Il convient donc d'abroger cet article.

*La Commission adopte l'amendement CL 1, puis les amendements identiques CL 19 et CL 2.*

*Après l'article 1<sup>er</sup> quater*

*La Commission examine l'amendement CL 97 de M. Philippe Baumel.*

**M. Philippe Baumel.** L'amendement vise à rendre inéligible toute personne âgée de soixante-cinq ans ou plus. L'introduction de cette limite d'âge contribuera à renouveler en profondeur la vie politique en permettant à de nouvelles générations d'accéder à des responsabilités nationales.

Un parlementaire élu à soixante-cinq ans en a soixante-dix à la fin de son mandat. Or on sait quelle énergie réclament ces fonctions.

**Mme Colette Capdevielle.** Parce qu'il est discriminatoire, l'amendement court le risque d'inconstitutionnalité. Faut-il rappeler qu'après l'origine et le handicap, l'âge est le troisième facteur de discrimination ? Plus que de jeunesse, nos assemblées ont besoin de diversité générationnelle, professionnelle ou sociale, ainsi que de personnes ayant de l'expérience, du recul, des connaissances, de la sagesse et manifestant des qualités d'apaisement. Au surplus, le renouvellement du personnel politique est déjà assuré par l'amendement CL 68.

Les femmes qui accèdent aux mandats nationaux étant rarement jeunes, car il est difficile à celles qui élèvent des enfants d'exercer ces responsabilités, l'amendement les éloignerait encore plus des mandats électifs, alors même qu'elles ne sont que 26 % à l'Assemblée nationale.

Il aurait aussi écarté Nelson Mandela – pour ne citer que lui – des responsabilités qu'il a assumées.

Je dénonce enfin le lien qui vient d'être fait entre l'âge et l'absence d'énergie. Il arrive souvent que tous les députés restant dans l'hémicycle après minuit aient plus de soixante-cinq ans.

**M. Guillaume Larrivé.** Très attaché à la liberté, je suis effrayé par le fait que depuis quelques semaines, la majorité met en œuvre une logique de contrainte, de suspicion et de méfiance vis-à-vis des élus comme des électeurs. Voici qu'elle prétend attribuer aux personnalités éligibles des dates de péremption ! Pourquoi diable à soixante-six ans serait-on bon à jeter aux poubelles de la démocratie ? Une telle idéologie, présentée comme progressiste, est en fait réactionnaire, puisqu'elle nie les libertés alors que, selon la Déclaration des droits de l'homme, tous les citoyens sont libres de se présenter aux élections. Bien que n'ayant que trente-six ans, je ne considère pas qu'une personne de plus de soixante-cinq ans ne soit bonne à rien. L'idée me semble insultante pour les anciens.

**M. Sébastien Denaja.** Dès lors qu'on vit plus vieux et en meilleure santé, il n'y a aucune raison de penser qu'on ne peut plus rien apporter à l'État passé soixante-cinq ans. C'est aussi un âge où l'on a rarement charge de famille, ce qui laisse du temps pour s'engager dans des associations ou pour faire de la politique. Je ne comprends pas non plus pourquoi la limite d'âge ne frapperait que les parlementaires. Souvenons-nous qu'en 1981, François Mitterrand avait soixante-cinq ans et que, s'il n'avait pas été élu, nous serions passés à côté de réformes majeures. En tant que benjamin de la commission des Lois, je me sens très à l'aise, du haut de mes trente-quatre ans, pour dire que l'amendement ne me paraît pas justifié. C'est aux électeurs de choisir qui est en âge d'être élu.

**Mme Élisabeth Pochon.** Même si, en vue de renouveler le personnel politique, nous avons limité le nombre de mandats, le projet de loi n'interdit pas d'en accomplir plusieurs, de nature différente, avant celui de député. Dès lors, il n'y a pas lieu de barrer la route, à cause de son âge, à quelqu'un qui aura exercé

plusieurs fonctions électives et qui peut faire bénéficier l'Assemblée nationale ou le Sénat de l'expérience qu'elles lui auront procurée.

**M. Alain Turret.** L'amendement est sympathique, mais pourquoi ne pas le compléter en interdisant l'élection aux moins de trente-cinq ans, voire aux moins de quarante ans ? La mesure s'appliquait jadis au Sénat. Si elle était en vigueur à l'Assemblée nationale, nous ne siégerions pas aux côtés de Mme Maréchal-Le Pen, et M. Bousquet-Cassagne n'aurait pas pu se présenter dans la circonscription de M. Cahuzac. À la réflexion, je me demande même pourquoi ne pas déclarer inéligible toute personne de moins de cinquante ans ! (*Sourires.*)

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Parce qu'on ne peut pas voter ni se présenter à une élection avant dix-huit ans, je ne trouve pas absurde qu'on fixe aussi un âge limite : soixante-dix, soixante-douze, voire soixante-treize ans. Mais la question, qui se pose autant pour les députés et les sénateurs que pour les mandats locaux, ne peut être traitée en quelques instants, par un simple amendement.

Le jour où l'on ne pourra plus cumuler mandat exécutif local et mandat de député ou de sénateur, certains opteront pour le premier, les autres pour le second. S'engagera ainsi un mouvement interne au personnel politique, qui pourra également faire le va-et-vient avec le monde professionnel. Dès lors que la politique n'apparaît plus comme un métier mais comme un engagement, nous devons trouver des correspondances et des équivalences de forme, en fixant un âge limite pour exercer un mandat au Parlement et dans les collectivités territoriales. Reste que celui de soixante-cinq ans me semble un peu bas.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Les députés membres du groupe UMP ne voteront pas l'amendement. Je suis étonné d'entendre Mme Colette Capdevielle asséner sans argument que ce n'est pas l'âge qui pose problème, mais le nombre de mandats successifs. J'ai encore plus de mal à comprendre pourquoi trois serait le nombre idéal, et non pas, par exemple, deux ou quatre, voire 3,1416, chiffre idéal pour favoriser la rotation du personnel politique ! (*Sourires.*) Vous prétendez que nos assemblées ont besoin de diversité, mais celle-ci sera encore réduite par l'interdiction du cumul.

**M. Philippe Baumel.** Je suis heureux que nous ayons eu ce débat. À présent que nous avons limité le nombre de mandats dans le temps, la limite d'âge peut paraître excessive, d'autant que j'avais proposé, de manière un peu provocatrice, celui de soixante-cinq ans, par référence à l'âge de la retraite. Je retire l'amendement, mais je suis sûr que nous aurons à nouveau cette discussion dans les années à venir.

*L'amendement CL 97 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL 122 de Mme Geneviève Gosselin-Fleury.*

**M. Jean-Luc Drapeau.** Un parlementaire suppléant qui remplace un titulaire nommé ministre ou secrétaire d'État n'est pas assuré de conserver son mandat pendant toute la législature, alors que, s'il quitte le Gouvernement, le ministre retrouve, lui, son poste de parlementaire. Nous proposons que le suppléant puisse conserver, s'il le souhaite, un mandat exécutif local.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Je suis sensible au problème des suppléants, mais, parce qu'ils sont devenus parlementaires de plein droit, il est impossible de leur accorder un statut dérogatoire, compte tenu des incompatibilités que nous mettons en place.

La loi actuelle, qui ne s'appliquera qu'en 2017, ne touchera pas les suppléants siégeant actuellement dans les assemblées. À partir de cette date, ceux qui choisiront d'être suppléants le feront en toute connaissance de cause.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Je suis d'accord avec cette argumentation.

À propos de l'amendement CL 68, adopté précédemment, il serait bon de savoir si la limite porte sur le nombre de mandats ou sur le nombre d'années pendant lesquelles un élu siège à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Certains mandats ne sont pas accomplis en totalité ; d'autres sont invalidés par le Conseil constitutionnel. Il faudra lever l'ambiguïté si le Sénat maintient cet amendement, ce dont je doute.

**M. Hugues Fourage.** Je soutiens l'amendement CL 122. Bien sûr, les suppléants ont accepté leur statut en connaissance de cause, mais on leur inflige une double peine quand on leur fait perdre à la fois leur siège de député et leur mandat exécutif local. Il est en tout point regrettable que les députés suppléants soient toujours sur un siège éjectable.

**Mme Laurence Dumont.** Si cette question, qui découle de la réforme constitutionnelle de 2008, est pertinente, la réponse proposée est mauvaise. On ne peut admettre qu'il y ait deux sortes de parlementaires, certains pouvant cumuler les mandats et non les autres. Il n'existe d'ailleurs qu'une sorte de parlementaires, car on ne peut faire de différence entre titulaires et suppléants devenus députés.

**M. Sébastien Denaja.** Dans certains débats, le fait d'être suppléant d'un ministre peut être un avantage. Par ailleurs, il n'est pas infamant pour un suppléant de redevenir membre d'un conseil général, même s'il lui faut renoncer à la présidence. J'ajoute que ses pairs, conscients de la difficulté qu'il a rencontrée, lui rendront peut-être cette fonction, auquel cas la difficulté juridique se résoudra politiquement. Quoi qu'il en soit, l'amendement pose un problème constitutionnel : on ne peut faire de distinction entre les parlementaires titulaires ou suppléants.

**M. Jean-Luc Drapeau.** Il convient de toiler la loi constitutionnelle de 2008, pour éviter d'abord qu'il n'existe deux sortes de députés, ensuite que les suppléants n'attendent deux mois avant de pouvoir siéger, comme cela s'est

produit en 2012. Parce que je suis opposé au cumul des mandats, j'ai renoncé à la vice-présidence d'un conseil général, mais je n'ai pas pu laisser cette fonction à ma suppléante, comme je l'aurais souhaité, puisque ma démission du conseil général aurait entraîné une élection partielle.

**Mme Anne-Yvonne Le Dain.** Quand un ministre reprend sa place de député, son suppléant redevient conseiller général et non président ou vice-président. Et alors ? On ne peut pas avoir tout le temps le beurre et l'argent du beurre. Les fonctions exécutives locales ne sont pas des lots de consolation pour les suppléants qui ont perdu leur siège de parlementaire.

**M. Daniel Fasquelle.** On mesure ici l'incohérence du texte. Un vice-président de conseil général ou régional, s'il redevient conseiller, perçoit tout de même des indemnités, alors qu'en perdant le statut de suppléant, un maire redevient simple conseiller municipal. Il faut placer sur le même plan les fonctions et les statuts de conseiller régional ou général et de maire d'une commune de taille raisonnable.

**M. Jean-Luc Drapeau.** Je retire l'amendement, mais je trouve essentiel que nous redébattons du sujet, ne serait-ce que pour toiletter la loi constitutionnelle de 2008.

*L'amendement CL 122 est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CL 36 de M. Sergio Coronado.*

**M. Sergio Coronado.** Défendu.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. L'amendement est satisfait par l'article 2 du projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique.

*L'amendement CL 36 est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 94 de M. Philippe Baumel.*

**M. Philippe Baumel.** Certains semblent redouter l'arrivée massive de députés ou de sénateurs hors sol. L'amendement propose d'autoriser les parlementaires à assister aux séances des conseils généraux et régionaux en y disposant d'une voix consultative, qui leur permettrait de participer aux délibérations.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** J'ai du mal à comprendre. Êtes-vous en train de reconnaître le bien-fondé de la participation des parlementaires aux travaux des collectivités locales, tout en leur déniaient le droit de s'y associer pleinement ? En outre, je ne vois pas comment il pourrait exister deux types de voix dans une assemblée territoriale. Selon La Rochefoucauld, « L'hypocrisie est un hommage que le vice rend à la vertu. » Si, pour vous, il est bon qu'un parlementaire soit associé aux travaux d'une assemblée territoriale, allez au bout du raisonnement, et votez contre le projet de loi !

**M. Alain Tourret.** L'amendement permettrait à un même parlementaire d'exercer quatre mandats, puisqu'un député ou un sénateur pourrait rester conseiller municipal tout en étant conseiller général et conseiller régional avec une voix consultative. Pour avoir siégé à un conseil régional entre 1986 et 2012, je sais que c'est une activité exigeante. Je souhaite donc beaucoup de courage à celui qui devra exercer toutes ces activités. Les auteurs de l'amendement veulent-ils encourager l'absentéisme parlementaire ?

**M. Jacques Valax.** Pourquoi un député, qui peut se présenter à tout instant dans une maison d'arrêt sans avoir prévenu de son passage, ne pourrait-il pas assister à un conseil municipal quand le maire n'est pas de sa famille politique ? (*Sourires.*)

**M. Philippe Baumel.** Je regrette que ma proposition, cosignée par plusieurs parlementaires, soit caricaturée. Il n'est pourtant pas faux de rappeler que certains d'entre nous ne peuvent assister à des réunions où la sagesse voudrait qu'on les entende. Notre but est, non de réintroduire le cumul par la bande, mais d'innover. Quoi qu'il en soit, je retire l'amendement, qu'il faut peut-être retravailler, afin de le consolider juridiquement.

*L'amendement CL 94 est retiré.*

## Article 2

(art. L.O. 151 du code électoral)

### **Modalités de mise en œuvre de l'incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions exécutives locales**

Cet article vise à fixer les modalités de mise en œuvre de la nouvelle incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions exécutives locales.

À cette fin, il tend à compléter l'article L.O. 151 du code électoral, qui prévoit les modalités de résolution des incompatibilités, déjà existantes, liées au cumul des mandats électoraux, définies à l'article L.O. 141 du même code. Rappelons que, selon ce dernier article, le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un mandat parmi ceux de conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris et conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants (d'au moins 1 000 habitants à compter des prochaines élections municipales)<sup>(1)</sup>. Inchangées, ces modalités formeront désormais un I au sein de l'article L.O. 151 du code électoral<sup>(2)</sup>.

---

(1) Comme on l'a précédemment indiqué, s'y ajouteront, à compter de mars 2015, les mandats de conseiller à l'Assemblée de Martinique et à l'Assemblée de Guyane.

(2) « Le député qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L.O. 141 est tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat de son choix, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif.

Un **II**, spécifique aux fonctions exécutives locales, sera introduit à l'article L.O. 151, disposant que le député – et donc le sénateur – qui se trouve dans l'un des nouveaux cas d'incompatibilité mentionnés au futur article L.O. 141-1 <sup>(1)</sup> est tenu de **faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat ou de la fonction de son choix**, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif <sup>(2)</sup>.

L'élection visée peut tout à la fois être l'élection à l'Assemblée nationale ou au Sénat ou l'élection à l'une des fonctions exécutives concernées par la nouvelle incompatibilité. Il en va de même, en cas de recours, du jugement confirmant cette élection, qui peut être la décision du Conseil constitutionnel relative à une élection parlementaire ou une décision du juge administratif <sup>(3)</sup> relative à une élection à une fonction exécutive locale.

La rédaction retenue s'applique quel que soit le mandat acquis en dernier lieu : elle concerne donc indifféremment le parlementaire élu au sein d'un exécutif local ou, au contraire, le titulaire d'une fonction exécutive locale élu au Parlement.

Dans les deux cas, la personne placée en situation d'incompatibilité sera **libre de choisir** entre son mandat parlementaire et sa fonction exécutive locale.

Toutefois, à défaut d'option dans le délai de trente jours précité, **le mandat ou la fonction acquis à la date la plus ancienne prendra fin de plein droit**.

Ces règles sont identiques à celles régissant aujourd'hui le cumul des mandats par les parlementaires, à deux nuances près :

– d'un point de vue terminologique, il est fait référence, non pas seulement au « *mandat* » (qui, en l'occurrence, est nécessairement un mandat parlementaire), mais aussi à la « *fonction* » (exécutive locale) ;

---

« À défaut d'option dans le délai imparti, le mandat local acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.

« En cas d'élections acquises le même jour, l'intéressé est déclaré démissionnaire d'office du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants ».

(1) Introduit par l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi organique.

(2) Dans le débat sur le cumul des mandats, ce mécanisme a parfois été contesté. Par exemple, M. Pierre Sadran a critiqué cette « règle qui veut qu'on se "mette à jour" des incompatibilités légales après l'acquisition éventuelle d'un mandat supplémentaire : ainsi se trouve pérennisé le rouage essentiel de l'accumulation des ressources politiques, celui qui permet la recherche systématique de la multipositionnalité optimale » (« *Le maire dans le cursus politique : note sur une singularité française* », *Pouvoirs*, 2000, n° 95, p. 93). Ce mécanisme est cependant le corollaire du choix constant consistant à réglementer le cumul des mandats au moyen d'incompatibilités, et non d'inéligibilités.

(3) Tribunal administratif pour l'élection du maire et de ses adjoints, pour l'élection au sein des EPCI à fiscalité propre et pour l'élection des présidents et vice-présidents de conseil général ; Conseil d'État pour l'élection des présidents et vice-présidents de conseil régional.

– si, pour le cumul des mandats électoraux, l'article L.O. 151 du code électoral dispose, depuis 2011 <sup>(1)</sup>, qu'à défaut d'option, « *le mandat local acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit* », il n'y pas lieu, en l'espèce, de prévoir une telle référence au caractère « *local* » d'un mandat, le choix devant ici être effectué entre deux options (le mandat parlementaire ou une fonction exécutive) et non pas trois (un mandat parlementaire et deux mandats locaux).

Si la personne touchée par l'interdiction de cumuler choisit de conserver ses fonctions exécutives locales, elle sera – à la différence du mode actuel de résolution des incompatibilités – remplacée à l'Assemblée nationale ou au Sénat par son suppléant, dans les conditions prévues à l'article 3 du présent projet de loi organique (voir ci-après). Si, au contraire, cette personne opte pour son mandat parlementaire, elle sera remplacée dans ses fonctions exécutives locales selon les règles de droit commun prévues en la matière dans le code général des collectivités territoriales. Les dispositions applicables sont, en particulier, les articles L. 2122-9 (remplacement du maire) <sup>(2)</sup>, L. 3122-2 (remplacement du président de conseil général) et L. 4133-2 (remplacement du président du conseil régional) <sup>(3)</sup>.

Le présent article tend, par ailleurs, à supprimer le dernier alinéa de l'actuel article L.O. 151 du code électoral, selon lequel « *si la cause d'incompatibilité survient postérieurement à l'élection à l'Assemblée nationale, le droit d'option est ouvert à l'élu dans les mêmes conditions à compter de la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif* ». Ces dispositions ne sont plus utiles depuis qu'en 2011, le premier alinéa du même article L.O. 151 s'applique à

---

(1) Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs. Alors que c'est auparavant le mandat acquis le plus récemment qui prenait fin de plein droit en l'absence de choix dans le délai légal, la modification apportée en 2011 a rapproché les règles applicables aux parlementaires de celles relatives aux mandats locaux, selon lesquelles, à défaut de choix, la démission de plein droit porte sur le mandat acquis à la date la plus ancienne. Toutefois, afin d'éviter que la purge du cumul se traduise par une perte du mandat parlementaire, seuls les mandats locaux sont pris en compte pour déterminer le mandat le plus ancien dont l'élu est démis de plein droit.

(2) Les dispositions relatives aux communes sont également applicables aux EPCI, du fait du renvoi effectué à l'article L. 5211-2 du code général des collectivités territoriales.

(3) S'y ajoutent les articles L. 4422-8 (présidence de l'assemblée de Corse), L. 4422-20 (membres du conseil exécutif de Corse), L. 4422-21 (présidence du conseil exécutif de Corse), L.O. 6222-2 (présidence du conseil territorial de Saint-Barthélemy), L.O. 6222-7 (membres du conseil exécutif de Saint-Barthélemy), L.O. 6322-2 (présidence du conseil territorial de Saint-Martin), L.O. 6322-7 (membres du conseil exécutif de Saint-Martin), L.O. 6432-2 (présidence du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon) et L.O. 6432-7 (membres du conseil exécutif de Saint-Pierre-et-Miquelon) du code général des collectivités territoriales et, à compter de mars 2015, les futurs articles L. 7123-2 (présidence et vice-présidence de l'assemblée de Guyane), L. 7223-3 (présidence et vice-présidence de l'assemblée de Martinique), L. 7224-6 (membres du conseil exécutif de Martinique), L. 7224-7 (présidence du conseil exécutif de Martinique) du même code. En Nouvelle-Calédonie, les dispositions pertinentes sont les articles 63 (présidence et vice-présidence du congrès), 121 (membres du gouvernement) et 177 (présidence et vice-présidence des assemblées de province) de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. En Polynésie française, les dispositions applicables sont les articles 80 (membres du gouvernement) et 121 (présidence de l'assemblée) de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

l'ensemble des situations de cumul de mandats touchant un parlementaire, quel que soit l'ordre dans lequel ces mandats ont été acquis <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, le présent article ne transpose pas au nouveau dispositif l'actuel troisième alinéa de l'article L.O. 151, selon lequel « *en cas d'élections acquises le même jour, l'intéressé est déclaré démissionnaire d'office du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants* ». Il est certes peu probable qu'une élection législative ou sénatoriale se déroule le même jour que l'élection de l'exécutif d'une assemblée locale : les premières ont lieu le dimanche <sup>(2)</sup>, jour auquel les organes délibérants des collectivités territoriales ne se réunissent normalement pas. Ainsi, l'article L. 3121-9 du code général des collectivités territoriales dispose qu'après son renouvellement, la première réunion du conseil général – au cours de laquelle est élu le président <sup>(3)</sup> – a lieu le second jeudi qui suit le premier tour de scrutin. L'article L. 4132-7 du même code prévoit, aux mêmes fins <sup>(4)</sup>, la réunion du conseil régional le premier vendredi suivant l'élection.

Toutefois, au niveau communal, « *lors du renouvellement général des conseils municipaux, la première réunion se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet* » (article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales). Il est donc possible – au moins théoriquement – qu'une personne soit, le même jour, élue député ou sénateur *et* maire d'une commune. **Dans ces conditions, sur proposition de votre rapporteur, la commission de Lois a précisé que le mandat ou la fonction qui prendrait fin de plein droit à l'issue du délai serait, par parallélisme avec la solution retenue en cas de cumul des mandats, celui ou celle acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.**

En définitive, en application du présent article, la résolution de la situation de cumul s'effectue en démissionnant du mandat « *de son choix* » <sup>(5)</sup>, y compris celui que le candidat vient de briguer dans les urnes.

Ce dispositif peut avoir pour inconvénient de permettre à des candidats de se présenter à des élections, sans que les citoyens ne disposent de la garantie qu'une fois élus, ils siégeront effectivement au Parlement ou qu'ils se présenteront à l'élection des organes exécutifs de la collectivité territoriale concernée. Cette pratique a parfois été qualifiée de « locomotive », une personnalité particulièrement en vue se présentant en tête de liste pour faire bénéficier de sa

---

(1) En revanche, ces dispositions étaient justifiées avant 2011, puisque le premier alinéa de l'article L.O. 151 ne concernait que le cas dans lequel le mandat de député était acquis après le mandat local objet de l'incompatibilité (« Le député qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité... »).

(2) Article L. 55 du code électoral.

(3) Premier alinéa de l'article L. 3122-1 du code général des collectivités territoriales.

(4) Le président du conseil régional est élu lors de la première réunion de droit qui suit les élections régionales en application du premier alinéa de l'article L. 4133-1 du code général des collectivités territoriales.

(5) Rappelons que cette liberté de choix vaut qu'il s'agisse de la nouvelle incompatibilité avec les fonctions exécutives locales ou des incompatibilités déjà existantes avec les mandats locaux.

notoriété cette liste, sans avoir l'intention d'occuper ensuite la fonction pour l'obtention de laquelle elle s'est présentée devant les électeurs.

Politiquement, il s'avérera certes délicat – voire électoralement contre-productif – pour un candidat se présentant à un scrutin dont l'issue le placerait en situation de cumul de ne pas faire connaître à l'avance aux électeurs le mandat ou la fonction qu'il privilégiera en cas de victoire.

Toutefois, afin d'éviter des manœuvres peu respectueuses des électeurs, **la commission des Lois, sur proposition de Mme Laurence Dumont et de votre rapporteur, a supprimé la liberté de choix de l'élu en situation du cumul** : à l'instar des règles aujourd'hui applicables en matière de cumul de mandats locaux <sup>(1)</sup>, **l'élu concerné devra démissionner du mandat parlementaire ou de la fonction exécutive locale qu'il détenait antérieurement** (futur II de l'article L.O. 151 du code électoral). En d'autres termes, un maire se présentant aux élections législatives devra, s'il est élu, conserver son mandat de député et démissionner de sa fonction de maire. Inversement, un sénateur élu à la présidence d'un conseil départemental devra exercer cette fonction et abandonner son mandat de sénateur.

Par souci de parallélisme, la commission des Lois a prévu la même règle en matière de cumul entre le mandat parlementaire et plus d'un mandat local (non exécutif) <sup>(2)</sup>.

Dans les deux cas, il a, en outre, été prévu que dans l'hypothèse – très improbable – dans laquelle les deux élections auraient été acquises le même jour, le mandat ou la fonction conservé sera celui acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 178 de M. Christophe Borgel, rapporteur.*

**M. Christophe Borgel, rapporteur.** Cet amendement vise à aligner les modalités de résolution de l'incompatibilité, déjà existante, entre mandat parlementaire et mandats locaux sur les modalités applicables aujourd'hui au cumul entre mandats locaux. En effet, lorsqu'un élu local est touché par l'interdiction d'exercer plus de deux mandats locaux, il doit démissionner d'un des mandats qu'il détenait antérieurement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL 24 du rapporteur.*

---

(1) Article L. 46-1 du code électoral.

(2) Futur I de l'article L.O. 151 du code électoral.

**M. le rapporteur.** Il s'agit d'un toilettage du code électoral.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette ensuite l'amendement CL 31 de M. Marc Dolez.*

*Puis elle est saisie des amendements identiques CL 155 de Mme Laurence Dumont et CL 177 du rapporteur.*

**Mme Laurence Dumont.** Mon amendement vise à ce qu'un élu local exerce le dernier mandat pour lequel il s'est présenté et démissionne du mandat antérieur le plaçant dans une situation de cumul.

**M. le rapporteur.** Avis favorable. Je retire mon amendement identique CL 177 au profit de celui de Mme Dumont.

*L'amendement CL 177 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CL 155.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 180 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'objet de cet amendement est de régler le cas – certes exceptionnel – où les deux élections se dérouleraient le même jour et où, par exemple, un député serait en même temps élu à la tête d'un exécutif local.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL 23 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à régler le cas, assurément marginal, où le député ayant remporté le même jour deux élections n'aurait pas démissionné de l'un des deux mandats dans le délai prévu de trente jours.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 2 modifié.*

*Article 2 bis (nouveau)*  
(art. L.O. 136-3 du code électoral)

#### **Clarification du droit applicable en cas d'élection à l'issue de manœuvres frauduleuses**

Cet article tend à remédier à une rédaction défectueuse de l'article L.O. 136-3 du code électoral, relatif aux conséquences d'une élection législative ou sénatoriale ayant donné lieu à des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

En application de l'article L.O. 136-3, de tels faits peuvent entraîner l'inéligibilité du candidat, décidée par le Conseil constitutionnel. Si ce candidat a été élu, le Conseil constitutionnel annule son élection. Le même article ajoute néanmoins que, « *si l'élection n'a pas été contestée* », **le Conseil constitutionnel « déclare démissionnaire d'office » le candidat élu** <sup>(1)</sup>.

Il s'avère que cette dernière hypothèse ne peut se réaliser : à la différence de la procédure de l'article L.O. 136-1, relative aux manquements aux règles de financement de la campagne, dans laquelle le Conseil constitutionnel peut être saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, il n'existe en l'espèce aucune voie de droit qui permettrait au Conseil de connaître d'une manœuvre frauduleuse au sens de l'article L.O. 136-3 sans qu'un recours n'ait été formé contre l'élection.

La contradiction apparaît dans les termes mêmes de l'article L.O. 136-3 : son premier alinéa commence par « *Saisi d'une contestation contre l'élection, le Conseil constitutionnel...* », tandis que son dernier alinéa mentionne – à tort – le cas où « *l'élection n'a pas été contestée* ».

Le présent article vise à lever cette contradiction, en supprimant la fin du dernier alinéa de l'article L.O. 136-3, dont la rédaction serait ainsi alignée sur celle de l'article L. 118-4, relatif aux manœuvres frauduleuses commises lors d'élections autres que législatives ou sénatoriales : seul demeurerait mentionné le cas de l'annulation de l'élection.

Votre Commission en a également tiré les conséquences à l'article 3 du présent projet de loi organique (voir ci-après).

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 25 du rapporteur, portant article additionnel après l'article 2.*

**M. le rapporteur.** L'article L.O. 136-3 du code électoral mentionne à tort l'hypothèse de la démission d'office du mandat de parlementaire prononcée par le Conseil constitutionnel en cas de manœuvre frauduleuse lors de l'élection. La démission d'office ne peut en effet intervenir en l'absence de recours contre l'élection. En cas de contestation de l'élection, la fraude est tout simplement sanctionnée par l'annulation du scrutin. L'amendement propose donc de corriger ce point.

*La Commission adopte l'amendement.*

---

(1) Dans la version initiale du présent projet de loi organique, ce cas de démission d'office est pris en compte à l'article 3.

*Après l'article 2 bis*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL 156 de Mme Laurence Dumont.*

**Mme Laurence Dumont.** Cet amendement tend à limiter la perception par un élu des indemnités de ses différents mandats pendant le délai de recours contre sa dernière élection.

**M. le rapporteur.** Cet amendement, qui tend à éviter des recours s'apparentant à des manœuvres, ne pose pas de problème sur le fond, mais sa rédaction devrait être revue. Je propose donc, madame Dumont, de le retirer pour le déposer à nouveau avant l'examen du texte en séance publique.

**Mme Laurence Dumont.** Je retire l'amendement.

*L'amendement CL 156 est retiré.*

*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**

Cet article modifie les conditions dans lesquelles un parlementaire est remplacé par son suppléant, en l'étendant notamment aux cas d'incompatibilités avec des mandats locaux ou des fonctions exécutives locales. Rappelons que l'article 25 de la Constitution renvoie au législateur organique le soin de fixer « *les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient* ».

À l'heure actuelle, en cas de cessation prématurée du mandat d'un député, l'organisation d'une élection partielle est la solution de principe, tandis que le remplacement par le suppléant constitue l'exception. L'article L.O. 176 du code électoral énumère, en effet, quatre cas dans lesquels le siège d'un député vacant est pourvu par le suppléant :

- le décès ;
- l'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits ;
- la prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement ;

– l’exercice de fonctions gouvernementales. Dans ce dernier cas, le remplacement par le suppléant n’est plus, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 <sup>(1)</sup>, que temporaire.

Dans tous les autres cas, ou lorsque le suppléant n’est pas en mesure de remplacer le député dont le siège est devenu vacant <sup>(2)</sup>, une élection partielle est organisée dans un délai de trois mois. Toutefois, aucune élection partielle ne peut avoir lieu dans l’année qui précède l’expiration des pouvoirs de l’Assemblée nationale, les sièges vacants le demeurant jusqu’aux prochaines élections législatives (article L.O. 178 du code électoral).

Les mêmes règles sont applicables aux sénateurs élus au scrutin majoritaire <sup>(3)</sup>, en application des articles L.O. 319 et L.O. 322 du code électoral.

Le présent projet de loi organique tend à inverser la logique d’ensemble de ce système, en **érigeant le remplacement par le suppléant en principe et en faisant de l’organisation d’une élection partielle l’exception**.

Aux termes du **I** du présent article, le premier alinéa de l’article L.O. 176 du code électoral disposera désormais que, « *sous réserve du second alinéa, les députés dont le siège devient vacant pour **toute autre cause** que l’annulation de l’élection, la démission d’office prononcée par le Conseil constitutionnel au titre des articles L.O. 136-1 ou L.O. 136-3 ou la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l’article L.O. 136 sont remplacés jusqu’au renouvellement de l’Assemblée nationale par les personnes élues en même temps qu’eux à cet effet* ».

La réserve faite à propos du second alinéa renvoie au dispositif spécifique de remplacement des députés qui acceptent des fonctions gouvernementales – dispositif qui demeurera inchangé.

En revanche, **les cas d’élections partielles seront désormais limitativement définis** par l’article L.O. 178 du code électoral (**II** du présent article). Ces cas sont, dans le texte proposé par le Gouvernement, au nombre de cinq.

Le premier – le plus évident – correspond à **l’annulation de l’élection par le Conseil constitutionnel**, en tant que juge électoral (article 59 de la Constitution). L’annulation provoque la vacance du siège et l’organisation d’une élection partielle.

---

(1) Mise en œuvre par la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l’article 25 de la Constitution.

(2) Par exemple parce que le suppléant est décédé ou parce qu’il a été nommé au Gouvernement.

(3) C’est-à-dire les sénateurs aujourd’hui élus dans les départements comptant trois sénateurs ou moins (article L. 294 du code électoral). Le projet de loi relatif à l’élection des sénateurs, déposé au Sénat en février 2013, tend à étendre le scrutin proportionnel aux départements élisant trois sénateurs.

Le deuxième cas est **la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136-1 du code électoral**, qui sanctionne la méconnaissance des règles régissant les comptes de campagne : dépassement du compte de campagne ; défaut de dépôt du compte de campagne dans les conditions et délais légaux ; rejet, à bon droit, du compte de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

Précisons que cette hypothèse de la démission d'office ne peut ne se réaliser que lorsqu'aucun recours n'a été formé contre l'élection et que le Conseil constitutionnel a été saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques <sup>(1)</sup>. En revanche, en cas de recours formé contre l'élection, la sanction de la violation des règles de financement précitées est l'annulation de l'élection par le Conseil constitutionnel, ce qui ramène au premier cas d'organisation d'une élection partielle tel que le prévoit la nouvelle rédaction de l'article L.O. 178.

Le troisième cas serait **la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136-3 du code électoral**, qui s'applique à un candidat « *qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin* ». Comme on l'a vu précédemment <sup>(2)</sup>, il s'avère que ce cas de démission d'office ne peut se réaliser : votre Commission ayant supprimé, à l'article 2 *bis* (nouveau), les dispositions qui le prévoyait à tort, elle a également **supprimé, au présent article, cette troisième hypothèse d'organisation d'une élection partielle**. En cas de manœuvres frauduleuses, la conséquence pour le candidat élu au Parlement ne peut donc être que l'annulation du scrutin – qui entraîne l'organisation d'une élection partielle.

Le quatrième cas de vacance entraînant une élection partielle est la **déchéance du mandat prononcée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136 du code électoral**, c'est-à-dire en cas de révélation d'une inéligibilité postérieurement à l'élection <sup>(3)</sup>. Selon cet article, la déchéance est « *constatée* » par le Conseil constitutionnel, à la requête du Bureau de l'Assemblée nationale, du garde des Sceaux ou, en cas de condamnation postérieure à l'élection, du ministère public près la juridiction ayant prononcé cette condamnation <sup>(4)</sup>.

---

(1) En application de l'article L.O. 136-1 du code électoral, qui renvoie sur ce point à l'article L. 52-15 du même code.

(2) Voir supra le commentaire de l'article 2 bis (nouveau).

(3) Soit que l'inéligibilité n'ait, à tort, pas été prise en compte lors de l'enregistrement de la candidature de l'élu, soit que l'inéligibilité ait été prononcée ultérieurement (privation des droits civiques par une décision de justice ou mise sous tutelle ou curatelle).

(4) Le dernier exemple en date est fourni par la décision n° 2009-20 D du 6 août 2009, Demande tendant à la déchéance de plein droit de M. Jacques Masdeu-Arus de sa qualité de membre de l'Assemblée nationale.

Enfin, un dernier cas d'organisation d'une élection partielle correspond à l'hypothèse, déjà évoquée, dans laquelle **le remplacement par le suppléant ne peut plus être appliqué.**

**Dans tous les autres cas, le député dont le siège devient vacant sera désormais remplacé par son suppléant.**

En plus des hypothèses déjà prévues aujourd'hui (décès, nomination au Conseil constitutionnel, au Gouvernement ou à la fonction de Défenseur des droits, prolongation plus de six mois d'une mission gouvernementale), le recours à la suppléance s'appliquerait donc désormais :

– à la **démission à l'initiative du député**, quelle qu'en soit la raison ;

– à la **démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application des articles L.O. 151-2 et L.O. 151-3 du code électoral**, qui sanctionnent la méconnaissance des incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires. L'article L.O. 151-2 confie au Bureau de l'Assemblée nationale le soin d'examiner si les activités professionnelles ou d'intérêt général déclarées par le député sont compatibles avec le mandat parlementaire. En cas de doute, le Bureau, le garde des Sceaux ou le député lui-même saisit le Conseil constitutionnel. Si ce dernier conclut à l'incompatibilité, le député doit régulariser sa situation dans les trente jours, sous peine d'être déclaré démissionnaire d'office de son mandat par le Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup>. Quant à l'article L.O. 151-3, il prévoit que le Conseil constitutionnel, à la requête du Bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des Sceaux, déclare démissionnaire d'office le député qui soit a accompli en tant qu'avocats certains actes interdits <sup>(2)</sup>, soit a utilisé son nom et l'indication de sa qualité de parlementaire dans une publicité pour une entreprise financière, industrielle ou commerciale <sup>(3)</sup>, soit n'a pas déposé auprès du Bureau sa déclaration d'activités <sup>(4)</sup> ;

– à la **démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136-2 du code électoral**, qui vise le cas d'un député n'ayant pas déposé l'une des déclarations de situation patrimoniale prévues à l'article L.O. 135-1 <sup>(5)</sup> ;

– à la **résolution de toute incompatibilité avec un autre mandat électif** : cessation de plein droit du mandat d'un député en raison de son élection au Sénat

---

(1) L'article L.O. 151-2 fait l'objet d'une proposition de modification dans le projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique, en cours de discussion au Parlement – notamment pour prévoir que les activités seraient désormais énumérées dans une « déclaration d'intérêts et d'activités ». L'économie générale du dispositif qui précède ne devrait cependant pas être modifiée.

(2) Article L.O. 149 du code électoral.

(3) Article L.O. 150 du code électoral.

(4) Déclaration prévue à l'article L.O. 151-2 précité. Aux termes du projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique, en cours de discussion au Parlement, ce dernier cas de démission d'office serait désormais prévu à l'article L.O. 136-2 du code électoral (voir ci-après).

(5) Aux termes du projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique, en cours de discussion au Parlement, la procédure de l'article L.O. 136-2 s'appliquerait désormais également à l'absence de déclaration d'intérêts et d'activités du parlementaire.

(article L.O. 137) ou au Parlement européen (article L.O. 137-1) ; démission du mandat de député pour cause de cumul avec plus d'un mandat électif local (article L.O. 141) ou avec une fonction exécutive locale au sens du présent article (article L.O. 141-1) <sup>(1)</sup>. En conséquence, **à chaque fois que, placé en situation de cumul, l'élu optera pour un autre mandat que son mandat parlementaire, son suppléant le remplacera – définitivement – à l'Assemblée nationale.**

Aux termes des **III** et **IV** du présent article, **ces nouvelles règles seront également applicables aux sénateurs élus au scrutin majoritaire :**

– leur remplacement par le suppléant, en cas de vacance du siège, deviendra le principe, posé à l'article L.O. 319 du code électoral ;

– des élections partielles n'auront lieu que dans les cas énumérés à l'article L.O. 322 du code électoral, identiques à ceux précédemment décrits pour les députés. Il convient d'observer que la possibilité de la démission d'office d'un sénateur, prononcée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136-1 du code électoral, est une nouveauté issue de la loi organique du 14 avril 2011 <sup>(2)</sup>, qui ne prendra effet qu'à compter des élections sénatoriales de septembre 2014, au cours desquelles s'appliquera, pour la première fois, la législation sur les comptes de campagne <sup>(3)</sup>.

En revanche, le présent article ne modifie en rien les règles applicables aux sénateurs élus à la représentation proportionnelle : le remplacement d'un sénateur est assuré, quelle que soit la cause de la vacance, par le « suivant de liste », en application de l'article L.O. 320 du code électoral <sup>(4)</sup>. Ce n'est que lorsque cette solution ne peut plus être appliquée qu'il est procédé à une élection partielle (article L.O. 322 du code électoral).

Au total, l'organisation d'élections partielles sera donc limitée aux seuls cas dans lesquels le mandat parlementaire a pris fin à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel, qu'il s'agisse de l'annulation de l'élection, du prononcé

---

(1) Doit être également mentionné un cas, plus rare, de vacance du siège : celle entraînée par l'élection d'un député, lors d'un scrutin partiel, dans une autre circonscription que celle dans laquelle il avait initialement été élu.

(2) Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs.

(3) Législation figurant au chapitre V bis du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral, rendue applicable aux candidats aux élections sénatoriales par l'article L. 308-1 du code électoral par la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique. L'article 30 de cette loi dispose que cette mesure entre en vigueur à compter du premier renouvellement du Sénat suivant le renouvellement de septembre 2011.

(4) « Le sénateur élu à la représentation proportionnelle dont le siège devient vacant pour toute autre cause que l'acceptation de fonctions gouvernementales est remplacé par le candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier candidat devenu sénateur conformément à l'ordre de cette liste.

« Le sénateur élu à la représentation proportionnelle qui accepte des fonctions gouvernementales est remplacé, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par le candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier candidat devenu sénateur conformément à l'ordre de la liste. À l'expiration du délai d'un mois, le sénateur reprend l'exercice de son mandat. Le caractère temporaire du remplacement pour cause d'acceptation de fonctions gouvernementales s'applique au dernier candidat devenu sénateur conformément à l'ordre de la liste. Celui-ci est replacé en tête des candidats non élus de cette liste ».

d'une démission d'office ou du constat d'une déchéance du mandat. Encore tous les cas de démissions d'office ne sont-ils pas concernés, puisque ceux liés aux règles relatives aux incompatibilités professionnelles et aux déclarations de situation patrimoniale donneront lieu à remplacement par le suppléant. **L'élection partielle ne se justifierait donc plus, en définitive, que dans les cas dans lesquels l'élection a été viciée – par une fraude, une manœuvre, la violation des règles de financement, le contournement d'une inéligibilité... –, rendant indispensable le retour des électeurs aux urnes.**

Corrélativement, le régime de la suppléance sera substantiellement étendu. En particulier, **la démission pour cause de cumul des mandats n'entraînera plus d'élection partielle.**

À l'instar de la liberté de choix entre la fonction exécutive et le mandat parlementaire, prévue à l'article 2 du présent projet, cette solution peut conduire des candidats à se présenter à des élections législatives, sans pour autant être tenus d'y siéger, favorisant ainsi les pratiques dites de « locomotive électorale ». Aujourd'hui, un maire élu député qui, touché par la limitation du cumul des mandats, renonce à exercer son mandat parlementaire provoque, *ipso facto*, une élection partielle. Demain, le siège de député sera pourvu par son suppléant, qui sera le réel bénéficiaire de l'élection.

Pour justifier ce changement, l'exposé des motifs du projet de loi organique et l'étude d'impact citent, à titre de précédent, l'exemple de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures : depuis cette loi, le député qui devient conseiller général et qui, touché par l'interdiction de cumuler, choisit de démissionner de son mandat départemental est remplacé par son suppléant, sans organisation d'une élection cantonale partielle<sup>(1)</sup>. Cette analogie n'est cependant guère convaincante, dès lors qu'elle poursuit une finalité bien précise, consistant à féminiser les assemblées départementales : il s'agit de faire davantage appel au suppléant du conseiller général qui, depuis la loi n° 2008-175 du 26 février 2008 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général, est de sexe opposé de celui du titulaire du mandat. En tout état de cause, à compter de mars 2015, ce dispositif sera remplacé par un scrutin binominal paritaire<sup>(2)</sup>.

D'autres justifications présentées dans l'étude d'impact sont plus directement liées à l'objet de la présente réforme : il s'agit d'éviter, non seulement lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle incompatibilité mais aussi en régime de croisière, qu'« à l'issue de chaque élection locale (élections municipales, puis l'année suivante élections départementales et régionales, puis à l'issue des élections locales outre-mer), soit quasiment tous les ans, des élections partielles [soient] organisées pour pourvoir les mandats des parlementaires qui opteraient

---

(1) Article L. 221 du code électoral.

(2) Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. L'article 15 de cette loi prévoit une rédaction entièrement nouvelle de l'article L. 221 du code électoral précité.

*pour leur fonction exécutive* », ce qui « *pourrait conduire à une déstabilisation de chacune des assemblées entre deux renouvellements* » et « *à la lassitude des électeurs* ».

Au-delà, pour votre rapporteur, l'extension des hypothèses de suppléance peut être vue comme l'aboutissement logique du fonctionnement majoritaire du régime de la V<sup>e</sup> République : en votant aux élections législatives, les électeurs choisissent non seulement une personnalité chargée de les représenter au Parlement, mais aussi une majorité politique ayant vocation à gouverner pendant toute une législature.

Toutefois, **afin de ne pas étendre à l'excès les cas de remplacement d'un député ou d'un sénateur élu au scrutin majoritaire par son suppléant, la commission des Lois a, sur proposition du rapporteur, maintenu la règle de principe selon laquelle la démission entraîne l'organisation d'une élection partielle. Par exception, le remplacement par le suppléant serait limité au cas d'une démission liée à une situation de cumul des mandats**, au sens des articles L.O. 137, L.O. 137-1, L.O. 141 et L.O. 141-1 du code électoral – qui concernent, respectivement, les incompatibilités entre mandat de député et mandat de sénateur, mandat parlementaire national et mandat de député européen, mandat parlementaire et mandats locaux et, enfin, mandat parlementaire et fonctions exécutives locales.

Une démission à l'initiative du parlementaire <sup>(1)</sup> fondée sur tout autre motif – par exemple pour convenance personnelle ou en raison d'une incompatibilité professionnelle <sup>(2)</sup> – continuerait donc d'entraîner une élection partielle. Dans ces hypothèses, en effet, la démission apparaît comme un choix discrétionnaire, rompant le lien entre l'élu et les électeurs, qui justifie que ces derniers soient rappelés aux urnes.

Cette solution est également le corollaire des modifications apportées par la commission des Lois à l'article 2 du projet de loi organique, qui contraignent le parlementaire en situation de cumul à démissionner du mandat ou de la fonction qu'il détenait antérieurement. Maintenir la rédaction initiale de l'article 3 permettrait de contourner cette obligation : un maire pourrait décider de redevenir « simple » conseiller municipal peu de temps avant une élection législative ; élu député, celui-ci ne serait pas en situation d'incompatibilité au sens du nouvel article L.O. 141-1 du code électoral ; dès lors, il lui suffirait de démissionner de son mandat de député – son siège revenant à son suppléant –, avant de se faire réélire maire. Avec la rédaction retenue par votre commission des Lois, un tel scénario entraînerait la tenue d'une élection législative partielle.

---

(1) *Par opposition aux cas précités, prévus aux articles L.O. 136-2, L.O. 151-2 et L.O. 151-3 du code électoral, de démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel, qui donneraient désormais lieu à remplacement par le suppléant.*

(2) *Article L.O. 151-1 du code électoral. En application de l'article 1<sup>er</sup> ter (nouveau), cette solution vaudrait également pour une démission liée à une incompatibilité avec la présidence d'un établissement public local, d'une société d'économie mixte locale, d'une société publique locale ou d'un organe de gestion de la fonction publique territoriale (nouvel article L.O. 147-1 du code électoral).*

\*

\* \*

*La Commission est saisie de deux amendements identiques, CL 112 de Mme Laurence Dumont et CL 150 de M. Roger-Gérard Schwartzberg, tendant à supprimer l'article 3.*

*L'amendement CL 112 est retiré.*

**M. Alain Tourret.** L'amendement CL 150 a pour objet de supprimer l'article 3, lequel modifie très profondément les règles de remplacement des parlementaires en prévoyant notamment qu'en cas de démission pour incompatibilité, ces derniers seront remplacés par leur suppléant, ce que ne prévoit pas l'article 25 de la Constitution. Un tel remplacement est contraire à la respiration démocratique, qui suppose notamment que des élections partielles puissent avoir lieu. Il y a là une certaine tromperie, car les électeurs n'ont pas été informés de ces dispositions lors de la dernière élection. Nous proposons donc que, pour le cas où cette loi, que nous condamnons, serait adoptée, les députés en situation d'incompatibilité démissionnent de leur mandat et que des élections partielles soient organisées.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Je présenterai tout à l'heure un amendement tendant à limiter aux nouvelles incompatibilités prévues par le projet de loi organique le remplacement d'un titulaire par son suppléant. Je suis cependant en désaccord avec l'idée de renoncer totalement à un tel remplacement.

Quant à la « tromperie » dont parle M. Tourret, je rappelle que l'entrée en vigueur du dispositif est prévue pour 2017, soit aux prochaines élections : les électeurs seront alors informés que le suppléant est susceptible de remplacer le titulaire si ce dernier est frappé par les incompatibilités prévues par le projet de loi.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 26 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement est la conséquence de l'amendement CL 25 précédemment adopté.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle est saisie des amendements CL 179 du rapporteur et CL 20 de M. Lionel Tardy, pouvant faire l'objet d'une discussion commune.*

**M. le rapporteur.** L'amendement CL 179 tend à limiter aux incompatibilités prévues par la loi organique le remplacement du député par son suppléant – en excluant donc, par exemple, les démissions pour convenance personnelle.

**M. Lionel Tardy.** L'article 3 opère un véritable renversement de la règle de remplacement des élus par leur suppléant : jusqu'ici, l'élection partielle était 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 à un mécanisme inverse, où le remplacement par le suppléant est de droit, sauf exceptions précisées dans la loi. Or, dans une élection au scrutin uninominal, les électeurs votent pour un candidat et seraient souvent bien en peine de donner le nom de son suppléant. Cette évolution, qui peut avoir des avantages en évitant des élections partielles, peut poser des problèmes d'acceptation par la population, qui reste très attachée au fait que, sauf cas de décès, le mandat soit exercé par la personne qu'elle a élue.

Avec le nouveau système mis en place par cette loi, le candidat élu démissionnera dès le lendemain de l'élection pour laisser la place à un suppléant qui n'aurait jamais été élu s'il avait été lui-même candidat. Les électeurs auront le sentiment légitime d'avoir été dupés. Les démissions pour convenance personnelle, motivées par d'autres raisons que par la mise en conformité avec la loi sur le cumul des mandats, doivent continuer à donner lieu à une élection partielle. Tel est le sens de mes amendements CL 20 et CL 22.

**M. Patrick Devedjian.** Le dispositif est le même pour les élections à la proportionnelle, où la démission du titulaire fait remonter d'une place le candidat suivant sur la liste. La règle morale est donc affirmée lorsque le scrutin est majoritaire, mais pas lorsqu'il est proportionnel !

**M. le rapporteur.** Je partage l'avis de M. Tardy, mais l'amendement CL 20 ne couvre pas l'ensemble des cas d'incompatibilité. Je propose donc d'en rester à celui que je propose, qui restreint le remplacement par le suppléant aux seuls cas d'incompatibilités prévus par le projet de loi. Monsieur Devedjian, les amendements proposés me semblent un bon point d'équilibre.

**M. Lionel Tardy.** Je retire l'amendement CL 20.

*L'amendement CL 20 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CL 179.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL 15 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette alors l'amendement CL 22 de M. Lionel Tardy.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL 16 du rapporteur.*

*La Commission adopte l'article 3 modifié.*

*Article 3 bis (nouveau)*

(art. L. 2122-18, L. 3221-3, L. 4231-3 et L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales)

**Interdiction des délégations de fonctions aux élus locaux exerçant un mandat parlementaire**

Cet article vise à interdire les délégations de fonctions aux élus locaux titulaires d'un mandat de député, de sénateur ou de député européen.

Ainsi qu'on l'a déjà souligné, l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi organique limite l'incompatibilité avec le mandat parlementaire aux seules fonctions exécutives *électives*, c'est-à-dire aux fonctions de maire, d'adjoints au maire et de président et vice-président d'un conseil départemental ou régional.

Or, le président d'un exécutif local peut consentir des délégations de ses fonctions à d'autres membres de l'organe délibérant <sup>(1)</sup>.

Dès lors, afin d'embrasser l'ensemble des fonctions exécutives locales, le présent article vise à interdire toute délégation de fonctions à un parlementaire. Cette interdiction s'appliquerait au sein des conseils municipaux, des conseils départementaux, des conseils régionaux et du bureau des EPCI <sup>(2)</sup>.

La seule exception prévue concerne les délégations d'attributions exercées par le maire au nom de l'État (par exemple en tant qu'officier de police judiciaire ou qu'officier d'état-civil), par cohérence avec le caractère national du mandat détenu par les députés et sénateurs.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 6 du rapporteur, portant article additionnel après l'article 3.*

**M. le rapporteur.** Afin d'empêcher que des délégations confiées à des parlementaires membres de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ne permettent de contourner les incompatibilités, cet amendement tend à limiter ces délégations au seul cas du maire agissant au nom de l'État, par exemple pour la célébration des mariages.

*La Commission adopte l'amendement.*

---

(1) Voir en ce sens le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi organique.

(2) Respectivement : articles L. 2122-18, L. 3221-3, L. 4231-3 et L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales.

*Article 3 ter (nouveau)*

**Applicabilité outre-mer de la loi organique**

Afin de lever tout doute quant à son application outre-mer, cet article, introduit par votre commission des Lois, à l'initiative du rapporteur, prévoit que la loi organique résultant de l'adoption du présent projet est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

\*  
\* \*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 27 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à préciser que la loi organique sera applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Après l'article 3 ter*

*Puis elle examine l'amendement CL 148 de M. Hugues Fourage.*

**M. Hugues Fourage.** Cet amendement est défendu.

**M. le rapporteur.** Nous avons longuement débattu de ce sujet hier et nous y reviendrons sans doute. Un amendement a du reste déjà été adopté sur cette question.

**M. Hugues Fourage.** Je retire l'amendement.

*L'amendement CL 148 est retiré.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements identiques CL 37 de M. Sergio Coronado et CL 146 de M. Hugues Fourage, l'amendement CL 162 de M. Jean-Luc Laurent et l'amendement CL 71 de M. René Dosière.*

**M. Sergio Coronado.** Nous convenons tous que le cumul ne s'explique pas par l'appât du gain et il n'est donc pas acceptable d'encourager le cumul des mandats en permettant le cumul des rémunérations. L'amendement CL 37 vise à mettre fin à cette dernière possibilité.

**M. Hugues Fourage.** Mon amendement CL 146, identique, est défendu.

**M. Alain Tourret.** Nous appuyons pleinement ces amendements qui visent à empêcher le cumul des indemnités.

**M. le rapporteur.** Les mandats de conseiller régional et de conseiller général sont en pratique les seuls qu'un parlementaire puisse cumuler en ayant droit à des indemnités cumulables avec l'indemnité parlementaire. Si nous interdisons ce cumul, le cumul des indemnités disparaît de fait. Si nous le permettons, je ne suis pas favorable à l'introduction d'une règle particulière.

Par ailleurs, le législateur a déjà plafonné le montant global des indemnités que peut percevoir un parlementaire à une fois et demie l'indemnité parlementaire. La question de savoir si ce plafond est trop élevé peut certes être débattue, mais elle ne devrait pas l'être au détour d'un amendement qui donne en outre le sentiment désagréable que la rémunération serait la clé du cumul des mandats.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique, qui réduit considérablement les cumuls possibles en empêchant tout cumul avec des fonctions exécutives locales, traite en grande partie le problème des indemnités. Si ces amendements devaient être maintenus, j'émettrais donc un avis défavorable.

**M. Jacques Valax.** L'amendement CL 71 rend l'indemnité parlementaire exclusive de toute autre rémunération au titre de fonctions et mandats locaux. Il se justifie par des motifs d'égalité entre les parlementaires qui ne pourront plus exercer des fonctions exécutives locales, perdant de ce fait les indemnités afférentes, et les parlementaires qui pourront exercer des mandats locaux indemnisés, comme les conseillers régionaux et départementaux.

**M. Daniel Fasquelle.** Je propose de remplacer la mallette remise aux députés en début de mandat par une robe de bure, un tas de cendres et un fouet leur permettant de se flageller pour se faire pardonner d'avoir été élus. Tout cela n'est pas sérieux !

Les Français ne savent pas que les rémunérations sont déjà écrêtées et pensent que nous cumulons les mandats pour cumuler les indemnités. Le sondage BVA auquel nous avons fait procéder révèle ainsi que 66 % de nos compatriotes pensent que le cumul des indemnités n'est pas limité. Il nous faut donc expliquer aux Français comment nous travaillons et leur faire savoir que les indemnités sont limitées. Ce travail de pédagogie est la priorité.

**Mme Annie Genevard.** Ce débat introduit dans l'opinion publique un climat épouvantable autour de la situation des élus, et particulièrement des députés, lesquels concentrent inexplicablement tous les soupçons.

Si les indemnités étaient excessives et anormales, ce débat serait parfaitement légitime, compte tenu notamment de la situation de notre pays et des difficultés que connaissent nos concitoyens. Or, le cumul des rémunérations est strictement encadré à un niveau confortable, mais raisonnable au regard des responsabilités et de la charge de travail des députés. Ouvrir ce débat ne restaurera pas dans l'opinion publique l'image dégradée dont nous souffrons.

Le sondage auquel nous avons fait procéder délivre à cet égard des enseignements très intéressants. Les personnes sondées estiment par exemple que les élus, maires compris, ne devraient exercer aucune autre activité que leur mandat : par méconnaissance, l'opinion publique considère ainsi que le maire d'une commune de 300 habitants devrait limiter ses revenus aux quelques centaines d'euros de son indemnité. À ce jeu, on n'en fera jamais assez. Je vous invite donc à la prudence : alors que vous pensez restaurer le lien de confiance avec vos administrés, ce débat contribue à le dégrader.

**M. Jean-Luc Laurent.** L'amendement CL 162 tend à mettre fin au cumul des activités en faisant en sorte qu'un parlementaire exerçant plusieurs mandats ou fonctions ne touche que son indemnité parlementaire.

En cohérence avec cette position, l'amendement CL 163 tend à aligner avec le plafonnement actuel, soit une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire, le cumul de cette indemnité avec les revenus d'activités salariées privées.

**M. Daniel Vaillant.** La loi de 1992 a strictement encadré, au moyen de l'écrêtement, le cumul des indemnités. La semaine dernière, le débat sur le texte relatif à la transparence a introduit un dispositif imposant l'application de cette disposition.

J'adhère résolument à la position du rapporteur car, outre le fait que l'opinion – voire les médias – pourrait croire que nous ne prenons de telles mesures que parce que le cumul était jusqu'à présent débridé, l'amendement proposé est surprenant si l'on se souvient que nous n'avons guère été suivis sur la question du cumul des fonctions et des métiers. Concrètement, en effet, cela signifie qu'un député pourrait continuer à être avocat, chirurgien, vétérinaire, profession libérale, riche ou retraité, mais qu'il devrait être chevalier blanc s'il détient un mandat local. Je m'élève contre cette démagogie anti-suffrage universel.

**M. Sergio Coronado.** Je salue la cohérence de M. Vaillant, qui avait déclaré qu'il aurait aimé voter les amendements proposés par le groupe écologiste, lors de l'examen des textes sur la transparence de la vie publique, pour limiter le cumul des rémunérations. Le refus du cumul des indemnités n'est pas une alternative ; c'est une question de principe. Il ne s'agit pas d'affirmer que les élus sont motivés par l'appât du gain, mais il faut donner un signal fort dans ce domaine.

**M. le rapporteur.** Je suis défavorable à ces amendements.

Monsieur Valax, je vous suggère d'autant plus vivement de retirer votre amendement qu'il comporte une date d'entrée en vigueur incompatible avec celle retenue par le projet de loi organique.

Monsieur Laurent, je ne saisis pas la cohérence de vos propositions : vous souhaitez que les députés et sénateurs qui détiennent un autre mandat s'en tiennent à leur seule indemnité parlementaire, alors que vous avez déposé un amendement qui leur permettra de percevoir un revenu complémentaire – certes limité à la moitié de l'indemnité parlementaire – s'ils exercent une activité professionnelle. Pourquoi cette différence ? Si nous décidons de ne pas rendre les mandats incompatibles, il me semble plus simple que les élus concernés puissent bénéficier des indemnités correspondantes, dans les limites prévues par la loi.

**M. Jean-Luc Laurent.** Mon amendement CL 163 tient compte des débats qui se sont déroulés la semaine dernière dans l'hémicycle sur les textes relatifs à la transparence de la vie publique.

*La Commission rejette les amendements identiques CL 37 et CL 146.*

*Elle rejette ensuite successivement les amendements CL 162 et CL 71.*

#### Article 4

### Entrée en vigueur de la loi organique

Cet article fixe les conditions d'entrée en vigueur de la loi organique qui résultera de l'adoption du présent projet<sup>(1)</sup>. Il dispose que « *la présente loi organique s'applique à tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017* ».

Les prochains renouvellements en question sont aujourd'hui prévus :

– en juin 2017 pour les élections législatives. C'est donc à partir de cette date que les députés ne pourront plus cumuler leur mandat avec une fonction exécutive locale au sens du nouvel article L.O. 141-1 du code électoral ;

– en septembre 2017 pour les élections des sénateurs de la série 1, élus en septembre 2011. La nouvelle incompatibilité prévue à l'article L.O. 141-1 s'appliquera donc aux sénateurs à compter de ce renouvellement, y compris aux sénateurs de la série 2, qui auront été élus en septembre 2014 – la loi organique s'appliquant à « *tout parlementaire* ».

L'interdiction du cumul avec les fonctions exécutives locales prendra donc effet dans les conditions précédemment décrites :

– en application de l'article L.O. 151 du code électoral, les députés et les sénateurs élus en 2017 disposeront d'un délai de trente jours pour choisir le mandat qu'ils conserveront. Dans le cas des sénateurs élus en 2014, il y a lieu de considérer que ce délai sera échu à la date d'entrée en vigueur de la loi organique et qu'en conséquence, l'incompatibilité prendra effet dès le renouvellement du Sénat de septembre 2017 ;

---

(1) Sur cette question, voir également supra l'exposé général du présent rapport (III, D).

– en cas d’option pour leur mandat parlementaire, ils seront remplacés dans leurs fonctions exécutives locales dans les conditions prévues dans le code général des collectivités territoriales (voir ci-avant) ;

– en cas d’option pour leur fonction exécutive locale, ils seront remplacés au Parlement par leur suppléant (ou, pour les sénateurs élus au scrutin proportionnel, par le « suivant de liste »), sans élection partielle.

Ces conditions d’entrée en vigueur concernent l’ensemble des dispositions de la loi organique. Il en va ainsi, en particulier, des nouvelles règles de remplacement des députés et des sénateurs : l’extension des cas de suppléance ne vaudra qu’à compter du prochain renouvellement de chaque assemblée postérieur au 31 mars 2017. D’ici là, les règles actuelles délimitant les cas de recours à la suppléance et les cas d’organisation d’une élection partielle demeurent en vigueur.

\*

\* \*

*La Commission examine les amendements identiques de suppression CL 50 de M. Jean-Frédéric Poisson, CL 57 de M. Guillaume Larrivé, CL 61 de M. Yannick Moreau, CL 75 de M. Daniel Fasquelle, CL 88 de M. Philippe Houillon, CL 105 M. Bernard Gérard et CL 144 M. Jean-Pierre Decool.*

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Mon amendement est défendu.

**M. Jacques Bompard.** Si l’on souhaite que les parlementaires se consacrent entièrement à leur seul mandat, et si l’on considère qu’ils ne peuvent ni ne doivent en exercer un autre, il serait cohérent de leur interdire tout exercice professionnel parallèle !

Une telle réforme aurait dû être précédée d’une modification du statut de l’élu. Vous vous contentez de toucher à la partie immergée de l’iceberg ; ce n’est pas logique du tout ! Votre texte signe la disparition des députés de terrain. Au lieu de défendre les citoyens, les députés seront désormais au seul service des partis. Il s’agit d’un véritable bouleversement de la fonction du parlementaire : vous inversez les priorités et vous détruisez notre mission sacrée qui consiste à servir nos concitoyens.

**M. Dominique Raimbourg, président.** Nous avons abordé ces questions lors de la discussion générale.

**M. Guillaume Larrivé.** L’amendement CL 57 est défendu.

**M. Yannick Moreau.** Vous voulez créer des députés en apesanteur, hors sol, coupés de leur ancrage territorial. Résultats : ils seront issus d’accords entre les partis, et ce seront des apparatchiks, à l’image de M. Coronado !

On ne peut pas traiter du non-cumul des mandats sans tenir compte du contexte administratif et du statut global de l'élu. Tant que cette dernière question n'a pas été réglée, tant que le système français hypercentralisé n'a pas été réformé, il est absurde de fixer une date pour l'interdiction du cumul.

**M. Daniel Fasquelle.** Monsieur le rapporteur, je réitère mes questions sur l'éventualité d'une diminution du nombre de députés et sur l'introduction d'une dose de proportionnelle.

Votre réforme déstabilisera les partis classiques de gouvernement ; elle transformera la nature de l'élection, et celle du rapport entre les députés et leurs concitoyens. Vous rompez le lien entre députés et territoires et, pis encore, celui entre députés et électeurs. Vous faites disparaître les députés de terrain, et la proximité qui caractérisait leur fonction. Vous avez certainement un plan global : nous vous demandons de nous le révéler. Quel nouveau régime voulez-vous mettre en place ?

Vous vous êtes inspirés des travaux de la commission Jospin qui préconise pourtant de commencer par réformer le statut de l'élu avant d'interdire le cumul des mandats. Vous avez mis la charrue avant les bœufs puisqu'aucun texte ne nous a été soumis sur le statut de l'élu ; c'est extrêmement dangereux ! De plus, vous avez toutes les chances d'obtenir un résultat inverse de celui que vous cherchez en matière de diversité et de représentativité : les travers que constituent la forte présence des fonctionnaires et celle des apparatchiks seront aggravés par votre réforme.

Je relève aussi un manque de réflexion globale sur le fonctionnement de nos institutions. La question des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif reste sans réponse. Quant à l'acte III de la décentralisation, il aurait fallu qu'il ait lieu avant de mettre en place le non-cumul des mandats.

J'appelle nos collègues à une certaine cohérence. Ceux qui exercent une activité professionnelle veulent mettre fin au cumul des mandats, mais ils ne sont pas d'accord quand on veut les empêcher de continuer à exercer leur métier ! Soit il faut interdire tout type de cumul, soit on accepte, comme je le souhaite, qu'un député ait une autre activité qui peut-être soit un mandat soit une activité professionnelle. Il n'est pas plus logique d'accepter le cumul du mandat de député avec celui de conseiller général ou régional, et de le refuser avec celui de maire d'une petite ou d'une moyenne commune.

Je note enfin que nous n'abordons le cumul des mandats que pour les parlementaires, pour lesquels il est déjà très encadré, mais que nous ne traitons pas de cette question et de celle des indemnités pour les élus locaux. Nous prenons décidément le sujet par le petit bout de la lorgnette. Tout devrait être mis à plat, et nous devrions prendre le temps d'une réflexion d'ensemble.

**M. Philippe Houillon.** L'amendement CL 88 est de cohérence avec mon amendement visant à supprimer l'article 1<sup>er</sup>, qui n'a malheureusement pas été adopté hier soir.

**M. Bernard Gérard.** L'amendement CL 105 est défendu.

**M. Jean-Pierre Decool.** L'amendement CL 144 également.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Nos collègues de l'opposition qui s'opposent à ce projet de loi organique ont-ils conscience que la suppression de l'article 4 aurait pour seule conséquence de faire entrer ce texte en vigueur plus rapidement ?

Répéter tout au long du débat qu'il existe un « plan caché » ne rendra pas ce plan plus réel ! La majorité n'a pas la volonté de passer d'un scrutin par circonscription à un scrutin proportionnel. Il n'existe pas de promesse du président de la République en ce sens. Certes, un engagement a été pris pour l'introduction d'une dose de proportionnelle, mais la très grande majorité des parlementaires resteront élus lors de votes par circonscription.

De la même façon, répéter que la fin du cumul créera des « députés hors sol » ne suffit pas à en faire une vérité. Ce projet de loi organique interdit le cumul entre un mandat parlementaire et un mandat exécutif local ; il n'interdit pas aux députés ou aux sénateurs qui le souhaitent d'exercer un mandat local simple !

**M. Guy Geoffroy.** Vous nous présentez une série de réformes dans des textes successifs dont nous nous demandons s'ils relèvent d'un ordonnancement savant ou d'une accumulation improvisée.

Les députés hors sol feront joli comme une tomate hors sol, mais ils auront aussi peu de saveur ! (*Sourires.*) Cela desservira la démocratie !

Allez jusqu'au bout de votre logique : dites-nous de façon globale ce que vous préparez ! Vous nous vendez une réforme à la découpe. C'est très festif : vous proposez aux Français de jouer au puzzle ; vous leur donnez des éléments petit bout par petit bout, et c'est à eux de les assembler. Mais quelle allure cela aura-t-il au bout du compte ?

Je crains que la date de 2017 ne résulte que d'un nouveau compromis au sein de la majorité. Comme cela a été le cas sur la transparence, vous restez au milieu du gué. Vous préférez garder les pieds dans l'eau pendant que les Français sont au régime sec ! Votez donc les amendements de suppression – et l'amendement CL 38 de M. Sergio Coronado !

**M. Sergio Coronado.** L'un de nos collègues a eu l'amabilité et la courtoisie de me traiter d'« apparatchik » : sur quoi fonde-t-il les différences qu'il établit entre des députés pourtant tous issus de l'élection ? Il est regrettable qu'au sein de notre Commission l'on puisse contester la légitimité des uns ou des autres.

Le respect devrait être de mise entre nous ; je ne me suis jamais laissé aller à ce genre d'invectives.

Les écologistes ont déjà insisté sur le fait que le Gouvernement nous présente une série de textes sans cohérence, mais cet argument ne peut toutefois servir à s'opposer à toute avancée. De fait, monsieur Geoffroy, vous invitez surtout le Gouvernement à ne rien changer ! Pour notre part, nous ne nous arrêtons pas aux griefs légitimes que nous avons adressés à l'exécutif : nous déposons des amendements et nous voulons que les choses progressent, même si c'est petit à petit. Il est difficile de se réformer soi-même, disait Daniel Vaillant, il y a quelques jours ; alors autant encourager l'audace, même modeste, dont le Gouvernement a su faire preuve !

**M. Jean-Frédéric Poisson.** M. le rapporteur n'est pas naïf au point de ne pas avoir compris le sens des amendements de suppression.

Monsieur Coronado, sur la forme, je partage certaines de vos remarques. Il reste que le Gouvernement propose, tranche par tranche, des réformes sans cohérence qui sont illisibles pour le Parlement et pour les Français. Celles-ci constituent cependant, comme le disait hier M. Bernard Roman, « une nouvelle organisation de la République » – il parlait même d'une « conception nouvelle ». Un changement de Constitution se profile-t-il, ou ne modifions-nous qu'à la marge des modalités de gestion ? Pour ma part, je crois qu'une profonde modification institutionnelle s'opère sans avoir été annoncée. Pourtant, à ma connaissance, aucun engagement précis n'avait été pris en ce sens par le candidat élu à la présidence de la République. Par ailleurs, des arbitrages internes, dont nous ne maîtrisons pas les détails, ont lieu dans votre camp entre ceux qui sont partisans d'une VI<sup>e</sup> République et ceux qui y sont opposés. En tout état de cause, cette évolution réclame que nous disposions tous d'un schéma d'ensemble qui nous permette d'y voir clair et de comprendre les enjeux des textes débattus.

L'entrée en vigueur immédiate du projet de loi organique provoquerait des changements immédiats pour les élus, je ne le conteste pas, mais, après tout, c'est bien l'objectif du texte. Si le peuple attend cette réforme avec une impatience sans pareil, si elle constitue l'ultime clé pour résoudre tous les problèmes institutionnels, si elle est d'une furieuse modernité comme vous le prétendez, il faut évidemment l'appliquer le plus rapidement possible. Si vous n'en décidez pas ainsi, c'est que cette réforme n'est pas vraiment ce que vous dites. Je ne comprends décidément pas que vous ne souhaitiez pas son application immédiate !

**M. Alain Tourret.** Pour combattre une réforme, certains se battent frontalement pied à pied, d'autres, s'inspirant de Lampedusa, s'ingénient à ce que tout change pour que rien ne change. On peut soit demander encore quelques secondes au bourreau soit se précipiter sous la guillotine !

Pour notre part, nous sommes favorables à la suppression de l'article 4, nous souhaitons que le nombre de mandats parlementaires successifs soit limité à

trois – ce sera la « loi Le Roux » –, nous sommes partisans de l'âge limite de soixante-cinq ans et de l'application des règles de non-cumul aux suppléants. Nous voulons même aller plus loin et voir s'appliquer le principe d'égalité entre les parlementaires. Pourquoi les vice-présidents, les présidents ou les présidents de Commission toucheraient-ils des indemnités supérieures à celles des autres parlementaires alors qu'il n'est pas démontré qu'ils travaillent plus qu'eux ? Nous sommes partisans d'une égalité totale.

**M. Jacques Valax.** Dans leur programme, les candidats socialistes aux élections législatives s'engageaient à ce que les nouvelles règles de non-cumul s'appliquent au prochain renouvellement des mandats locaux, c'est-à-dire dès les élections municipales de mars 2014 et les élections régionales et départementales de 2015.

J'ai déposé un amendement CL 83 en ce sens qui répond à un engagement moral et à une réelle attente citoyenne. Le risque constitutionnel que nous avons déjà évoqué ne me paraît pas plus périlleux que le risque politique d'une application tardive.

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Vous mettez décidément la charrue avant les bœufs. Notre Commission vient d'adopter un rapport d'information sur le statut de l'élu : un texte sur le sujet pourrait donc être inscrit à l'ordre du jour. Le projet de loi organique est un coup de communication qui vous permet d'affirmer que vous êtes contre le cumul !

Vous refusez d'appliquer cette réforme dès 2014 parce que certains élus de votre propre majorité ne respectent pas les engagements pris par le président de la République. Vous avez sans doute également peur de perdre votre majorité, vos effectifs s'effritant déjà au fil des législatives partielles.

Je n'ai toujours pas obtenu de réponse à ma question relative aux députés européens auxquels la réforme pourrait parfaitement s'appliquer dès 2014.

*La Commission rejette les amendements de suppression.*

*Puis elle examine l'amendement CL 38 de M. Sergio Coronado.*

**M. Paul Molac.** Le parlementaire devrait être obligé de choisir entre ses différents mandats au terme du premier mandat échu, soit 2014 pour les mandats municipaux et 2015 pour les mandats régionaux et départementaux. La rédaction de cet amendement reprend celle de la loi relative aux incompatibilités entre mandats électoraux et fonctions électives datant de 2000.

**M. le rapporteur.** Défavorable. La loi organique de 2000 fixait une entrée en vigueur à l'échéance du mandat parlementaire et non, comme l'affirme M. Molac, à l'échéance des autres mandats. La date d'entrée en vigueur fixée par le projet de loi organique est donc parfaitement cohérente.

**M. Guy Geoffroy.** Nous considérons à tort que la date des prochaines élections législatives est fixe. Je rappelle que l'inversion du calendrier est conjoncturelle. Il n'est écrit nulle part que les élections législatives se dérouleront toujours en juin, cinq ou six semaines après les élections présidentielles. Imaginons que le mandat de notre assemblée n'aille pas à son terme : la rédaction de l'article 4 repousserait l'application du projet de loi organique cinq ans après l'entrée en fonction de la nouvelle Assemblée !

**M. le rapporteur.** Ce n'est pas exactement ce que dit la loi !

**M. Guy Geoffroy.** Nous nous retrouverions dans une situation ubuesque !

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 83 de M. Jacques Valax.*

**M. Dominique Raimbourg, président.** M. Valax a déjà soutenu cet amendement.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.*

*La Commission examine l'amendement CL 78 de M. Daniel Fasquelle.*

**M. Daniel Fasquelle.** Cet amendement vise à permettre aux députés élus maires lors des élections municipales de 2014 de conserver leur mandat jusqu'à son terme, en 2020 : il y va du respect, non seulement des candidats, mais aussi des électeurs.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 4 sans modification.*

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

*La Commission en vient à l'examen, sur le rapport de M. Christophe Borgel, des articles du projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen (n° 886).*

## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)

### **Incompatibilité entre mandat parlementaire européen et fonctions exécutives locales**

Cet article tend à mettre fin au cumul entre mandat parlementaire européen et fonctions exécutives locales. Il procède également à une simplification et à une rationalisation des règles encadrant le cumul avec des mandats locaux « simples ».

#### **1. Une nouvelle incompatibilité avec les fonctions exécutives locales**

À la différence des parlementaires nationaux, les députés européens ont déjà fait l'objet d'une interdiction de cumuler leur mandat avec la fonction de maire, de président de conseil général ou d'un président de conseil régional. Ainsi en avait décidé le législateur *ordinaire* en 2000<sup>(1)</sup>, tandis qu'à l'égard des parlementaires nationaux, la même incompatibilité, de rang *organique*, n'avait pu prospérer en raison de l'opposition du Sénat. Les règles de cumul des députés européens étaient ainsi plus exigeantes que celles applicables aux parlementaires nationaux. En 2003, le législateur a mis fin à cette différence de situation, en supprimant l'incompatibilité entre le mandat de député européen et la présidence d'un exécutif local<sup>(2)</sup>.

Dans la présente réforme, le dispositif proposé pour les parlementaires européens est identique à celui prévu, dans le projet de loi organique, pour les parlementaires nationaux<sup>(3)</sup>.

**Un II sera ainsi introduit à l'article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977** relative à l'élection des représentants au Parlement européen, prévoyant que **le député européen qui se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés au nouvel article L.O. 141-1 du code électoral**<sup>(4)</sup> est tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat ou de la fonction de son choix, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu

---

(1) Ancien article 6-2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, introduit par 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.

(2) Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

(3) Rappelons qu'en dehors des incompatibilités édictées au niveau européen, « chaque État membre peut étendre les incompatibilités applicables sur le plan national » (article 7 de l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976).

(4) Article introduit par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique.

définitif. Comme pour les parlementaires nationaux, à défaut d'option dans le délai imparti, le mandat ou la fonction acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.

**Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a modifié ces modalités de résolution de l'incompatibilité entre mandat de député européen et fonctions exécutives locales dans le même sens que ce qu'elle a prévu dans le projet de loi organique : au lieu de disposer du choix du mandat ou de la fonction qu'il entend conserver, le parlementaire européen devra démissionner du mandat ou de la fonction qu'il détenait avant l'élection qui l'a mis en situation de cumul prohibé.**

Rappelons que la liste des fonctions exécutives locales incompatibles, fixée à l'article L.O. 141-1<sup>(1)</sup>, est la suivante : maire ; maire d'arrondissement ; maire délégué ; adjoint au maire ; président et vice-président d'un EPCI ; président et vice-président de conseil départemental ; président et vice-président de conseil régional ; président et vice-président d'un syndicat mixte ; président et membre du conseil exécutif de Corse ; président de l'assemblée de Corse ; président et vice-président de l'assemblée de Guyane et de l'assemblée de Martinique ; président et membre du conseil exécutif de Martinique ; président, vice-président et membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; président et vice-président du congrès de la Nouvelle-Calédonie ; président et vice-président des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ; président, vice-président et membre du gouvernement de la Polynésie française ; président et vice-président de l'assemblée de la Polynésie française ; président et vice-président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ; président et vice-président des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ; membre des conseils exécutifs de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ; président et vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi.

**À l'initiative du rapporteur, votre commission des Lois a élargi les incompatibilités prévues au futur II de l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 précitée aux fonctions « dérivées » des mandats locaux, énumérées au nouvel article L.O. 147-1 du code électoral, introduit par l'article 1<sup>er</sup> ter (nouveau) du projet de loi organique.** Seront donc incompatibles avec le mandat de député européen les fonctions de président du conseil d'administration d'un établissement public local, du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale ou d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale, du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale et du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement.

---

(1) Dans sa rédaction issue des travaux de la commission des Lois.

Comme pour les sénateurs élus au scrutin de liste, les députés européens sont, en cas de vacance de siège « *pour quelque cause que ce soit* », remplacés par le candidat figurant sur la même liste situé immédiatement après le dernier candidat devenu député européen (article 24 de la loi du 7 juillet 1977 précitée) <sup>(1)</sup>. Aucune modification législative n'est donc nécessaire sur ce point.

## 2. L'adaptation des incompatibilités avec les mandats locaux

Profitant de la modification de la loi du 7 juillet 1977, le Gouvernement propose, au présent article, de **simplifier et de rationaliser les cas d'incompatibilité, déjà existants, avec les mandats locaux** (non exécutifs).

D'une part, **seront désormais regroupés au I de l'article 6-3 de la loi de 1977** précitée :

– le cas dans lequel un député européen est touché par l'interdiction du cumul à la suite d'une élection locale, cas actuellement déjà régi par l'article 6-3 ;

– le cas dans lequel un élu local est touché par l'interdiction du cumul à la suite d'une élection au Parlement européen, cas aujourd'hui traité à l'article L. 46-2 du code électoral. Ce dernier article serait, en conséquence, abrogé par l'article 2 du présent projet de loi.

Outre qu'il rend la loi plus lisible, le regroupement de ces dispositions permettra de mettre fin à une regrettable dissymétrie, la liste des fonctions incompatibles n'étant pas identique dans les deux situations :

– les incompatibilités figurant à l'actuel article 6-3 de la loi de 1977 précitée, applicables à *un élu déjà membre du Parlement européen*, recourent les incompatibilités aujourd'hui applicables aux parlementaires nationaux. Elles interdisent d'exercer plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants. **Toutefois, ce sont les communes d'au moins 1 000 habitants qu'il convient désormais de mentionner, dès lors que la présente loi entrera en vigueur postérieurement aux prochaines élections municipales** <sup>(2)</sup>. **Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a modifié le présent article en ce sens ;**

– les incompatibilités prévues à l'actuel article L. 46-2 du code électoral, applicables à *titulaire d'un mandat local élu au Parlement européen*, recourent les incompatibilités aujourd'hui applicables aux élus locaux. Prévues à l'article L. 46-1, auquel l'article L. 46-2 renvoie, elles interdisent d'exercer plus

---

(1) L'article 13 de l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976 prévoit que « chaque État membre établit les procédures appropriées pour que, au cas où un siège devient vacant, ce siège soit pourvu pour le reste » du mandat.

(2) L'entrée en vigueur, lors des prochaines élections européennes postérieures à 2017, est prévue à l'article 3 du présent projet de loi. Sur l'abaissement du seuil de 3 500 habitants à 1 000 habitants, voir supra le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique.

d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal *quelle que soit la population de la commune*.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 6-3, valable quel que soit l'ordre d'acquisition des mandats, mettrait fin à cette dissymétrie <sup>(1)</sup> et unifierait la liste des incompatibilités applicables aux parlementaires européens, en n'incluant, pour la fonction de conseiller municipal, que les communes pratiquant le scrutin de liste proportionnel – c'est-à-dire les communes d'au moins 1 000 habitants.

D'autre part, le présent article tend, comme pour les parlementaires nationaux <sup>(2)</sup>, à permettre au député européen en situation d'incompatibilité de **démissionner du mandat de son choix** pour se mettre en règle avec la législation. À l'heure actuelle, c'est « *d'un des mandats qu'il détenait antérieurement* » qu'il doit démissionner (article 6-3 de la loi de 1977 et article L. 46-2 du code électoral).

À l'instar du droit existant, le choix entre les deux mandats devra intervenir dans un délai de trente jours à compter de la proclamation de l'élection ou, en cas de recours, à compter du jugement définitif confirmant cette élection. À défaut d'option dans ce délai, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.

En revanche, il n'y a pas lieu, comme le propose le présent article, de spécifier que la même solution s'applique « *en cas de démission du dernier mandat acquis dans le délai imparti* » : outre qu'elle ne présente aujourd'hui aucun intérêt <sup>(3)</sup>, cette disposition reprise du droit existant serait contradictoire avec le – nouveau – principe selon lequel le parlementaire européen est libre de démissionner du mandat de son choix, y compris celui le plus récemment obtenu.

Ces deux modifications de fond – sur lesquelles l'étude d'impact est muette – permettent donc d'aligner la situation des députés européens sur celle des parlementaires nationaux.

**Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a modifié ces modalités de résolution de l'incompatibilité entre mandat de député européen et plus d'un mandat local dans le même sens que ce qu'elle a prévu**

---

(1) Celle-ci résulte de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 précitée, qui a limité l'incompatibilité aux communes d'au moins 3 500 habitants à l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 précitée, mais pas à l'article L. 46-2 du code électoral.

(2) En droit actuel pour le cumul avec des mandats locaux, dans le projet de loi organique pour le cumul avec une fonction exécutive locale.

(3) En droit actuel, en effet, l'élu au Parlement européen qui acquiert un mandat local le mettant en situation d'incompatibilité doit obligatoirement renoncer à l'un de ses anciens mandats. S'il n'opère pas un tel choix dans le délai légal, soit par inaction, soit parce qu'il démissionne de son nouveau mandat, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus ancienne prend fin de plein droit. L'ensemble de ces hypothèses sont couvertes par les mots : « à défaut d'option (...) dans le délai imparti », les termes : « ou en cas de démission du dernier mandat acquis » n'offrant qu'une fausse alternative : une démission du dernier mandat acquis est contraire à la règle légale et constitue un défaut d'option (le choix du mandat le plus récent étant légalement exclu), aboutissant à la perte de deux mandats.

**dans le projet de loi organique : au lieu de disposer du choix du mandat qu'il entend conserver, le parlementaire européen devra démissionner du mandat qu'il détenait avant l'élection qui l'a mis en situation de cumul prohibé.** En l'occurrence, cette modification revient à maintenir le droit existant.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de deux amendements identiques, CL 5 de M. Jean-Frédéric Poisson et CL 19 de M. Jean-Pierre Decool, tendant à la suppression de l'article.*

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Le groupe UMP a sur ce texte la même position de principe que sur le projet de loi organique.

Il y a quelques mois, le groupe SRC s'est opposé à une proposition de loi de députés radicaux qui tendait à instaurer une circonscription électorale unique pour les députés européens, au motif que ces derniers devaient conserver un enracinement local. Je m'étonne qu'il ne développe pas les mêmes arguments aujourd'hui. L'ancrage territorial des députés européens est assuré par la partition des circonscriptions comme par l'exercice concomitant d'un mandat exécutif local. Voilà pourquoi je souhaite la suppression de l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Jean-Pierre Decool.** L'article 1<sup>er</sup> creuserait encore la fracture entre nos concitoyens et les députés européens que la nature de leurs fonctions peut déjà tenir éloignés des réalités du terrain.

**M. Christophe Borgel, rapporteur.** Nous avons déjà eu ce débat : avis défavorable.

*La Commission rejette ces amendements.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL 4 de M. Sergio Coronado.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 23 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à tirer les conséquences de lois existantes s'agissant du seuil applicable aux conseillers municipaux et de la mention des futures assemblées de Guyane et de Martinique ; il substitue par ailleurs à la dénomination de « conseiller général » celle de « conseiller départemental ».

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement CL 11 de Mme Catherine Coutelle tombe.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 25 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement assure la cohérence du texte avec le projet de loi organique.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 29 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit, là encore, d'assurer la cohérence avec le projet de loi organique.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL 9 de M. Jean-Frédéric Poisson.*

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Nous proposons qu'un député européen exerçant les fonctions de président ou de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale ne puisse exercer aucune fonction exécutive dans la commune au titre de laquelle il siège dans cet établissement : l'argument est le même que pour les parlementaires nationaux.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte les amendements CL 27, CL 24 et CL 28 du rapporteur, tendant à assurer la cohérence avec le projet de loi organique.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 21 de Mme Laurence Dumont.*

**Mme Laurence Dumont.** Cet amendement est de cohérence avec certaines dispositions du projet de loi organique concernant les parlementaires nationaux.

**M. le rapporteur.** Ces dispositions n'ayant pas été adoptées, je vous invite à retirer votre amendement pour le réécrire d'ici à l'examen en séance.

**Mme Laurence Dumont.** Je le retire.

*L'amendement CL 21 est retiré.*

*La Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

*La Commission est saisie d'un amendement, CL 3 de M. Sergio Coronado, portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>.*

**M. Paul Molac.** Cet amendement vise à abaisser le seuil d'écêtement des élus à l'indemnité parlementaire : il n'est pas acceptable d'encourager le cumul

des mandats locaux en permettant le cumul des rémunérations, dès lors que l'indemnité parlementaire est censée rémunérer correctement les élus.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.*

*Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

(art. 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)

**Coordination**

Inséré par la commission des Lois, à l'initiative de votre rapporteur, cet article procède à une coordination à l'article 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, relatif aux modalités de remplacement des représentants au Parlement européen.

Cette coordination est rendue nécessaire par la modification des articles L.O. 176 et L.O. 319 du code électoral, prévue à l'article 3 du projet de loi organique.

\*

\* \*

*Puis elle adopte l'amendement de coordination CL 1 du rapporteur.*

*Article 2*

(art. L. 46-2 du code électoral)

**Abrogation de conséquence**

Cet article tend à supprimer l'article L. 46-2 du code électoral, relatif aux incompatibilités applicables aux titulaires de mandats locaux élus au Parlement européen. Il s'agit d'une conséquence de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi, dès lors que l'ensemble des incompatibilités relatives aux parlementaires européens a désormais vocation à figurer à l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 précitée.

\*

\* \*

*La Commission examine deux amendements identiques, CL 6 de M. Jean Frédéric Poisson et CL 20 de M. Jean-Pierre Decool, tendant à la suppression de l'article.*

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Les arguments sont les mêmes que pour le projet de loi organique.

**M. Jean-Pierre Decool.** Cet amendement est de cohérence avec l'amendement de suppression de l'article 1<sup>er</sup>.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette ces amendements.*

*Puis elle adopte l'article 2 sans modification.*

*Article 2 bis (nouveau)*

### **Applicabilité outre-mer de la loi**

Afin de lever tout doute quant à son application outre-mer, cet article, introduit par votre commission des Lois, à l'initiative du rapporteur, prévoit que la loi résultant de l'adoption du présent projet est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

\*

\* \*

*La Commission est saisie d'un amendement CL 26 du rapporteur, portant article additionnel après l'article 2.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit d'assurer une cohérence avec le projet de loi organique.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Article 3*

### **Entrée en vigueur de la loi**

Cet article fixe les conditions d'entrée en vigueur de la loi qui résultera de l'adoption du présent projet. Il dispose que « *la présente loi entre en vigueur à compter du premier renouvellement du Parlement européen suivant le 31 mars 2017* ».

La date retenue est la même que celle proposée à l'article 4 du projet de loi organique. Ce choix reflète la volonté d'aligner les règles applicables aux parlementaires européens sur celles applicables aux parlementaires nationaux. Concrètement, l'entrée en vigueur de la loi devrait donc intervenir à l'issue des élections européennes de 2019.

\*

\* \*

*La Commission examine deux amendements identiques, CL 7 de M. Jean Frédéric Poisson et CL 18 de M. Jean-Pierre Decool, tendant à la suppression de l'article.*

**M. Jean-Frédéric Poisson.** L'argumentation, là encore, est la même que pour le projet de loi organique.

**M. Jean-Pierre Decool.** Même argumentation également.

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** J'aimerais que le rapporteur réponde à ma question sur la date d'entrée en vigueur de la future loi.

**M. le rapporteur.** J'ai déjà répondu à cette question lors de la discussion générale. Un dispositif unique a été retenu pour l'ensemble des parlementaires, qu'ils soient députés, sénateurs ou élus au Parlement européen : la loi s'appliquera à partir du premier renouvellement suivant le 31 mars 2017.

Avis défavorable aux amendements de suppression.

*La Commission rejette ces amendements.*

*Puis elle examine l'amendement CL 2 de M. Sergio Coronado.*

**M. Paul Molac.** Nous souhaitons que l'interdiction de cumul des mandats s'applique, non à partir du premier renouvellement suivant le 31 mars 2017, soit en 2019 pour les députés européens, mais dès les élections qui suivront la promulgation de la loi.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 3 sans modification.*

*Elle adopte ensuite l'ensemble du projet de loi modifié.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (n° 885) et le projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen (n° 886), dans le texte figurant dans les documents annexés au présent rapport.*



## TABLEAU COMPARATIF (projet de loi organique)

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
	<p align="center"><b>Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur</b></p> <p align="center">Article 1<sup>er</sup></p> <p>Après l'article L.O. 141 du code électoral, il est inséré un article L.O. 141-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L.O. 141-1. – Le mandat de député est incompatible avec :</p> <p>« 1° Les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, <i>de maire de secteur</i>, de maire délégué et d'adjoint au maire ;</p> <p>« 2° Les fonctions de président et de vice-président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;</p> <p>« 3° Les fonctions de président et de vice-président de conseil général ;</p> <p>« 4° Les fonctions de président et de vice-président de conseil régional ;</p> <p>« 5° Les fonctions de président, de membre du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée de Corse ;</p> <p>« 6° Les fonctions de président et de vice-président de l'assemblée de Guyane et de l'assemblée de Martinique, de président et de membre du conseil exécutif de Martinique ;</p>	<p align="center"><b>Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur</b></p> <p align="center">Article 1<sup>er</sup></p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« Art. L.O. 141-1. – <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« 1° ... d'arrondissement, de maire délégué ...</p> <p align="right"><b>amendement CL8</b></p> <p>« 2° ... vice-président <i>d'un</i> établissement public de coopération intercommunale ;</p> <p align="right"><b>amendements CL9 et CL3</b></p> <p>« 3° ... conseil <i>départemental</i> ;</p> <p align="right"><b>amendement CL10</b></p> <p align="center"><i>(Sans modification)</i></p> <p>« 4° bis <i>Les fonctions de président et de vice-président d'un syndicat mixte ;</i></p> <p align="right"><b>amendement CL4</b></p> <p>« 5° <i>(Sans modification)</i></p> <p>« 6° ... Guyane <i>ou de</i> ...</p> <p align="right"><b>amendement CL11</b></p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

« 7° Les fonctions de 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 des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;

« 8° Les fonctions de 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 ;

« 9° Les fonctions de président et de vice-président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ;

« 10° Les fonctions de président et de vice-président des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon *et de président* et de membre des conseils exécutifs de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon. »

« 7°

... vice-président *d'une* assemblée ...

**amendement CL12**

« 8° (*Sans modification*)

« 9° (*Sans modification*)

« 10° ... vice-président *du conseil territorial* de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de membre *du conseil exécutif* de Saint-Barthélemy ...

**amendements CL13 et CL18**

« 11° *Les fonctions de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi.* »

**amendement CL5**

Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)

*Après l'article L.O. 127 du même code, il est inséré un article L..O. 127-1 ainsi rédigé :*

« *Nul ne peut exercer plus de 3 mandats successifs.* »

Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)

*Après l'article L.O. 147 du code électoral, il est inséré un article L.O. 147-1 ainsi rédigé :*

« *Art. L.O. 147-1. – Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de président :*

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

**Code électoral**

*Art. L.O. 148. – Cf. annexe*

*Art. L.O. 151. – Le député qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L.O. 141 est tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat de son choix, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif.*

Article 2

L'article L.O. 151 du même code est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est précédé d'un « I » ;

*« 1° Du conseil d'administration d'un établissement public local ;*

*« 2° Du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale ou d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale ;*

*« 3° Du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ;*

*« 4° Du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement. ».*

**amendement CL1**

*Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)*

*L'article L.O. 148 du code électoral est abrogé.*

**amendement CL2**

Article 2

*(Alinéa sans modification)*

1° ... est ainsi modifié :

a) *Au début, est ajoutée la mention : I. – » ;*

b) *Les mots : « du mandat de son choix » sont remplacés par les mots : « d'un des mandats qu'il détenait antérieurement » ;*

c) *Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « En cas d'élections acquises*

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

À défaut d'option dans le délai imparti, le mandat local acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.

En cas d'élections acquises le même jour, l'intéressé est déclaré démissionnaire d'office du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.

Si la cause d'incompatibilité survient postérieurement à l'élection à l'Assemblée nationale, le droit d'option est ouvert à l'élu dans les mêmes conditions à compter de la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif.

2° Le quatrième alinéa est supprimé ;

3° Après le troisième alinéa, il est ajouté un II ainsi rédigé :

« II. – Le député qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L.O. 141-1 est tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat ou de la fonction de son choix, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif.

*le même jour, le député est tenu, dans les mêmes conditions, de faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. » ;*

*1° ter. Au deuxième alinéa, le mot : « local » est supprimé.*

**amendement CL178**

*1° quater Après le mot : « jour, », la fin du troisième alinéa est ainsi rédigée : « le mandat qui prend fin de plein droit est celui acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. »*

**amendement CL24**

*2° (Sans modification)*

*3° (Alinéa sans modification)*

« II. –

...  
fonction qu'il détenait antérieurement, au plus ...

**amendement CL155**

*... définitif. En cas d'élections acquises le même jour, le député est tenu, dans les mêmes conditions, de faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat ou de la fonction acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.*

**amendement CL180**

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L.O. 136-3.</i> – Saisi d'une contestation contre l'élection, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible, pour une durée maximale de trois ans, le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin.</p>	<p>« À défaut d'option dans le délai imparti, le mandat ou la fonction acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit. »</p>	<p>« À défaut, le mandat ... ... droit. <i>En cas d'élections acquises le même jour, le mandat ou la fonction qui prend fin de plein droit est celui ou celle acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.</i></p>
<p>L'inéligibilité déclarée sur le fondement du premier alinéa s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.</p>	<p>Article 3</p> <p>I. – Le premier alinéa de l'article L.O. 176 du même code est ainsi rédigé :</p>	<p><b>amendement CL155 et amendement CL23</b></p> <p><i>Article 2 bis (nouveau)</i></p> <p>Après les mots : « son élection », la fin du dernier alinéa de l'article L.O. 136-3 du même code est supprimée.</p>
<p>Lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office.</p>	<p>« Sous réserve du second alinéa, les députés dont le siège devient vacant pour toute autre cause que l'annulation de l'élection, la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel au titre des articles L.O. 136-1 ou L.O. 136-3, ou la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136 sont remplacés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.</p>	<p><b>amendement CL25</b></p> <p>Article 3</p> <p>... constitutionnel en application de l'article L.O. 136-1, la démission intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité prévue aux articles L.O. 137, L.O. 137-1, L.O. 141 ou L.O. 141-1 ou la déchéance ...</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>Les députés qui acceptent des fonctions gouvernementales sont remplacés, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.</p>	<p>effet. »</p> <p>II. – Le premier alinéa de l'article L.O. 178 du même code est ainsi rédigé :</p>	<p><b>amendements CL26, CL179</b></p>
<p><i>Art. L.O.-178.</i> – En cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription, dans les cas de vacance autres que ceux qui sont mentionnés à l'article L.O. 176 ou lorsque les dispositions de cet article ne peuvent plus être appliquées, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois.</p>	<p>« En cas d'annulation des opérations électorales, de vacance causée par la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel au titre des articles L.O. 136-1 ou L.O. 136-3, par la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136, ou lorsque les dispositions de l'article L.O. 176 ne peuvent plus être appliquées, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois. »</p>	<p>... constitutionnel <i>en application de l'article L.O. 136-1, par la démission intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité prévue aux articles L.O. 137, L.O. 137-1, L.O. 141 ou L.O. 141-1</i> ou par la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136, ou lorsque <i>le remplacement prévu à l'article L.O. 176 ne peut plus être effectué</i>, il est procédé ...</p>
<p>Toutefois, il n'est procédé à aucune élection partielle dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.</p>	<p>III. – Le premier alinéa de l'article L.O. 319 du même code est ainsi rédigé :</p>	<p><b>amendements CL26, CL179 et CL15</b></p>
<p><i>Art. L.O. 319.</i> – Les sénateurs élus au scrutin majoritaire dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.</p>	<p>« Sous réserve du second alinéa, les sénateurs élus au scrutin majoritaire dont le siège devient vacant pour toute autre cause que l'annulation de l'élection, la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel au titre des articles L.O. 136-1 ou L.O. 136-3, ou la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136 sont remplacés par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet. »</p>	<p>... constitutionnel <i>en application de l'article L.O. 136-1, la démission intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité prévue aux articles L.O. 137, L.O. 137-1, L.O. 141 ou L.O. 141-1</i> ou ou ...</p>
<p>Les sénateurs élus au scrutin majoritaire qui acceptent des fonctions gouvernementales sont remplacés, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois</p>		<p><b>amendements CL26, CL179</b></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>suivant la cessation de ces fonctions, par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.</p>	<p>IV. – Le premier alinéa de l'article L.O. 322 du même code est ainsi rédigé :</p>	<p>... constitutionnel <i>en application de l'article L.O. 136-1, par la démission intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité prévue aux articles L.O. 137, L.O. 137-1, L.O. 141 ou L.O. 141-1 ou par la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136, ou lorsque le remplacement prévu aux articles L.O. 319 et L.O. 320 ne peut plus être effectué, il est procédé ...</i></p>
<p><i>Art. L.O. 322.</i> – En cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription, dans les cas de vacance autres que ceux visés à l'article L. O. 319 ou lorsque les dispositions des articles L. O. 319 et L. O. 320 ne peuvent plus être appliquées, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois.</p>	<p>« En cas d'annulation des opérations électorales, de vacance causée par la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel au titre des articles L.O. 136-1 ou L.O. 136-3, par la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136, ou lorsque les dispositions des articles L.O. 319 et L.O. 320 ne peuvent plus être appliquées, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois. »</p>	<p><b>amendements CL26, CL179 et CL16</b></p>
<p>Il n'est toutefois procédé à aucune élection partielle dans l'année qui précède un renouvellement partiel du Sénat.</p>		
<p><i>Art. L.O. 136-1, L.O. 136 et L.O. 320.</i> – Cf. <i>annexe</i></p>		
<p><i>Art. L.O. 136-3.</i> – Cf. <i>supra</i> art. 2 bis</p>		
<p><b>Code général des collectivités territoriales</b></p>		<p><i>Article 3 bis (nouveau)</i></p>
<p><i>Art. L. 2122-18.</i> – Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation à des membres du conseil municipal.</p>		<p><i>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</i></p>
<p>Le membre du conseil municipal ayant démissionné de la fonction de maire en application des articles LO 141 du code électoral, L. 3122-3 ou L. 4133-3 du présent code ne peut recevoir de délégation jusqu'au terme de son mandat de conseiller municipal ou jusqu'à la</p>		<p><i>1° Avant le dernier alinéa de l'article L. 2122-18, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p>

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

cessation du mandat ou de la fonction l'ayant placé en situation d'incompatibilité

Lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions.

*Art. L. 3221-3.* – Le président du conseil général est seul chargé de l'administration. Il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents. Il peut également déléguer une partie de ses fonctions, dans les mêmes conditions, à des membres du conseil général en l'absence ou en cas d'empêchement des vice-présidents ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

Le membre du conseil général qui a cessé ses fonctions de président du conseil général en application des articles L. 2122-4 ou L. 4133-3 ne peut recevoir de délégation jusqu'au terme de son mandat de conseiller général ou jusqu'à la cessation de la fonction l'ayant placé en situation d'incompatibilité.

Le président du conseil général est le chef des services du département. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables desdits services.

*« Les membres du conseil municipal exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation, sauf si celle-ci porte sur les attributions exercées au nom de l'Etat mentionnées à la sous-section 3 de la présente section. » ;*

*2° Avant le dernier alinéa de l'article L. 3221-3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

*« Les membres du conseil départemental exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation. » ;*

## Dispositions en vigueur

*Art. L. 4221-3.* – Le président du conseil régional est seul chargé de l'administration. Il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du conseil régional. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

Le membre du conseil régional qui a cessé ses fonctions de président du conseil régional en application des articles L. 2122-4 ou L. 3221-3 ne peut recevoir de délégation jusqu'au terme de son mandat de conseiller régional ou jusqu'à la cessation de la fonction l'ayant placé en situation d'incompatibilité.

Le président du conseil régional est le chef des services de la région. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables desdits services.

*Art. L. 5211-9.* – Le président est l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est l'ordonnateur des dépenses et il prescrit l'exécution des recettes de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il est seul chargé de l'administration, mais il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau. Il peut également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté,

## Texte du projet de loi organique

## Texte adopté par la Commission

*3° Avant le dernier alinéa de l'article L. 4231-3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

« Les membres du conseil régional exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation. » ;

*4° L'article L. 5211-9 est ainsi modifié :*

*a) Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>délégation de signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service. La délégation de signature donnée au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service peut être étendue aux attributions confiées par l'organe délibérant au président en application de l'article L. 5211-10, sauf si cet organe en a décidé autrement dans la délibération délégrant ces attributions au président. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.</p>		
<p>Il est le chef des services de l'établissement public de coopération intercommunale.</p>		<p><i>« Les membres du bureau exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation. » ;</i></p>
<p>Il représente en justice l'établissement public de coopération intercommunale.</p>		<p>b) <i>Le début du quatrième alinéa est ainsi rédigé : "Le président est... (le reste sans changement).</i></p>
<p>Le président de l'établissement public de coopération intercommunale procède à la nomination des gardes champêtres dans le cas et les conditions prévus à l'article L. 522-2 du code de la sécurité intérieure.</p>		<p><b>amendement CL6</b></p>
<p>À partir de l'installation de l'organe délibérant et jusqu'à l'élection du président, les fonctions de président sont assurées par le doyen d'âge.</p>		<p><i>Article 3 ter (nouveau)</i></p>
		<p>La présente loi organique est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.</p>
		<p><b>amendement CL27</b></p>

**Dispositions en vigueur**

—

**Texte du projet de loi organique**

—

Article 4

La présente loi organique s'applique à tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017.

**Texte adopté par la Commission**

—

Article 4

*(Sans modification)*



## TABLEAU COMPARATIF (projet de loi)

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen</b></p> <p><i>Art. 6-3.</i> – Le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants.</p> <p>Tout représentant au Parlement européen élu qui acquiert postérieurement à son élection un mandat propre à le placer dans une situation d'incompatibilité prévue par l'alinéa précédent doit faire cesser cette incompatibilité en démissionnant d'un des mandats qu'il détenait antérieurement. Il dispose à cet effet d'un délai de trente jours à compter de la proclamation de l'élection qui l'a placé en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant cette élection est devenue définitive. A défaut d'option ou en cas de démission du dernier mandat acquis dans le délai imparti, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen</b></p> <p style="text-align: center;">Article 1<sup>er</sup></p> <p>L'article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 6-3.</i> – I. – Le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants.</p> <p>« Le représentant au Parlement européen qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'alinéa précédent est tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat de son choix, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen</b></p> <p style="text-align: center;">Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. 6-3.</i> – I. –</p> <p style="text-align: right;">... Corse, <i>conseiller départemental, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal d'une commune soumise au mode de scrutin prévu au chapitre III du titre IV du livre I<sup>er</sup> du code électoral.</i></p> <p style="text-align: right;"><b>amendement CL23</b></p> <p style="text-align: right;">... démissionnant d'un des mandats qu'il détenait antérieurement au plus ...t</p> <p style="text-align: right;">... définitif. <i>En cas d'élections acquises le même jour, le représentant au Parlement européen est tenu, dans les mêmes conditions, de faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.</i></p> <p style="text-align: right;"><b>amendement CL25</b></p>

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

« À défaut d'option ou en cas de démission du dernier mandat acquis dans le délai imparti, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.

« II. – Le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible avec les fonctions mentionnées à l'article L.O. 141-1 du code électoral.

« Le représentant au Parlement européen qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L.O. 141-1 du code électoral est tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat ou de la fonction de son choix, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif.

« À défaut d'option dans le délai imparti, le mandat ou la fonction acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit. »

« À défaut, le mandat ...

... droit. *En cas d'élections acquises le même jour, le mandat qui prend fin de plein droit est celui acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.*

**amendements CL25 et CL29**

... mentionnées aux articles L.O. 141-1 et L.O. 147-1 du code ...

**amendement CL27**

... mentionnés aux articles L.O. 141-1 et L.O. 147-1 du code ...

...  
fonction qu'il détenait antérieurement, au plus ...

... définitif. *En cas d'élections acquises le même jour, le représentant au Parlement européen est tenu, dans les mêmes conditions, de faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat ou de la fonction acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.*

**amendements CL27 et CL24**

« À défaut, le mandat ...

... droit. *En cas d'élections acquises le même jour, le mandat ou la fonction qui prend fin de plein droit est celui ou celle acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.*

**amendements CL24 et CL28**

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par la Commission**

*Art. 24.* – Le représentant dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit est remplacé par le candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier candidat devenu représentant conformément à l'ordre de cette liste.

Si le candidat ainsi appelé à remplacer le représentant se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés aux articles 6-1 à 6-5, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la constatation de la vacance par le Parlement européen pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats ou de la fonction visés par ces dispositions.

A défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste.

Le mandat de la personne ayant remplacé le représentant dont le siège était devenu vacant expire à la date où le titulaire initial aurait été lui-même soumis à renouvellement.

En cas de décès ou de démission d'un représentant l'ayant remplacé, tout représentant ayant accepté les fonctions ou la prolongation de missions mentionnées aux [articles LO 176](#) et LO 319 du code électoral et autres que des fonctions gouvernementales peut, lorsque ces fonctions ou missions ont cessé, reprendre l'exercice de son mandat. Il dispose pour user de cette faculté d'un délai d'un mois.

En cas d'acceptation par un représentant de fonctions gouvernementales, son remplacement est effectué, conformément au premier alinéa, jusqu'à l'expiration d'un délai

*Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

*Au cinquième alinéa de l'article 24 de la même loi, les mots : « ou la prolongation de missions mentionnées aux articles L.O. 176 et L.O. 319 du code électoral et autres que des fonctions gouvernementales peut, lorsque ces fonctions ou missions » sont remplacés par les mots : « de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits ou la prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement peut, lorsque ces fonctions ou cette mission ».*

**amendement CL1**

**Dispositions en vigueur**

d'un mois suivant la cessation de ces fonctions. A l'expiration du délai d'un mois, le représentant reprend l'exercice de son mandat. Le caractère temporaire du remplacement pour cause d'acceptation de fonctions gouvernementales s'applique au dernier candidat devenu représentant conformément à l'ordre de la liste. Celui-ci est replacé en tête des candidats non élus de cette liste.

Si le représentant qui a accepté des fonctions gouvernementales renonce à reprendre l'exercice de son mandat avant l'expiration du délai mentionné au cinquième alinéa, son remplacement devient définitif jusqu'à la date mentionnée au quatrième alinéa. L'intéressé adresse sa renonciation au ministre de l'intérieur.

**Code électoral**

*Art. L.O. 176 et L.O. 319. – Cf. annexe*

*Art. L. 46-2. – Le détenteur de deux des mandats énumérés au premier alinéa de l'article L. 46-1, qui acquiert un mandat de représentant au Parlement européen, doit faire cesser l'incompatibilité telle qu'elle résulte de l'article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, en démissionnant d'un des mandats qu'il détenait antérieurement. Il dispose à cet effet d'un délai de trente jours à compter de la proclamation de son élection au Parlement européen ou, en cas de contestation, de la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant cette élection est devenue définitive. A défaut d'option ou en cas de démission du dernier mandat acquis dans le délai imparti, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.*

**Texte du projet de loi**

Article 2

L'article L. 46-2 du code électoral est abrogé.

**Texte adopté par la Commission**

Article 2

*(Sans modification)*

**Dispositions en vigueur**

—

**Texte du projet de loi**

—

**Texte adopté par la Commission**

—

*Article 2 bis (nouveau)*

*La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.*

**amendement CL26**

Article 3

*(Sans modification)*

Article 3

La présente loi entre en vigueur à compter du premier renouvellement du Parlement européen suivant le 31 mars 2017.



## ANNEXE AUX TABLEAUX COMPARATIFS

**Code électoral** .....  
*Art. L.O. 136, L.O. 136-1, L.O. 148, L.O. 176, L.O. 319 et L.O. 320*

## Code électoral

*Art. L.O. 136.* – Sera déchu de plein droit de la qualité de membre de l'Assemblée nationale celui dont l'inéligibilité se révélera après la proclamation des résultats et l'expiration du délai pendant lequel elle peut être contestée ou qui, pendant la durée de son mandat, se trouvera dans l'un des cas d'inéligibilité prévus par le présent code.

La déchéance est constatée par le Conseil constitutionnel à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des sceaux, ministre de la Justice, ou, en outre, en cas de condamnation postérieure à l'élection, du ministère public près la juridiction qui a prononcé la condamnation.

*Art. L.O. 136-I.* – Saisi d'une contestation formée contre l'élection ou dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 52-15, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.

Saisi dans les mêmes conditions, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12.

Il prononce également l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

L'inéligibilité déclarée sur le fondement des trois premiers alinéas du présent article est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.

Lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office.

Sans préjudice de l'article L. 52-15, lorsqu'il constate que la commission instituée par l'article L. 52-14 n'a pas statué à bon droit, le Conseil constitutionnel fixe dans sa décision le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1.

*Art. L.O. 148.* – Nonobstant les dispositions des articles L.O. 146 et L.O. 147, les députés membres d'un conseil régional, d'un conseil général ou d'un conseil municipal peuvent être désignés par ces conseils pour représenter la région, le département ou la commune dans des organismes d'intérêt régional ou local, à la condition que ces organismes n'aient pas pour objet propre de faire ni de distribuer des bénéfices et que les intéressés n'y occupent pas de fonctions rémunérées.

En outre, les députés, même non membres d'un conseil régional, d'un conseil général ou d'un conseil municipal, peuvent exercer les fonctions de président du conseil d'administration, d'administrateur délégué ou de membre du conseil d'administration des

sociétés d'économie mixte d'équipement régional ou local, ou des sociétés ayant un objet exclusivement social lorsque ces fonctions ne sont pas rémunérées.

*Art. L.O. 176.* – Les députés dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.

Les députés qui acceptent des fonctions gouvernementales sont remplacés, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.

*Art. L.O. 319.* – Les sénateurs élus au scrutin majoritaire dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.

Les sénateurs élus au scrutin majoritaire qui acceptent des fonctions gouvernementales sont remplacés, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.

*Art. L.O. 320.* – Le sénateur élu à la représentation proportionnelle dont le siège devient vacant pour toute autre cause que l'acceptation de fonctions gouvernementales est remplacé par le candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier candidat devenu sénateur conformément à l'ordre de cette liste.

Le sénateur élu à la représentation proportionnelle qui accepte des fonctions gouvernementales est remplacé, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par le candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier candidat devenu sénateur conformément à l'ordre de la liste. À l'expiration du délai d'un mois, le sénateur reprend l'exercice de son mandat. Le caractère temporaire du remplacement pour cause d'acceptation de fonctions gouvernementales s'applique au dernier candidat devenu sénateur conformément à l'ordre de la liste. Celui-ci est remplacé en tête des candidats non élus de cette liste.



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION (projet de loi organique)

### **Amendement CL1 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Après l'article premier, insérer l'article suivant:*

Après l'article L.O. 147 du code électoral, il est inséré un article L.O. 147- 1 ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 147- 1.* - Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de président :

« 1° Du conseil d'administration d'un établissement public local ;

« 2° Du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale ou d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale ;

« 3° Du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ;

« 4° Du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement. ».

### **Amendement CL2 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Après l'article premier, insérer l'article suivant:*

L'article L.O. 148 du code électoral est abrogé.

### **Amendement CL3 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

À l'alinéa 4, supprimer les mots : « à fiscalité propre ».

### **Amendement CL4 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

Après l'alinéa 6, insérer un 4° *bis* ainsi rédigé :

« 4° *bis* Les fonctions de président et de vice-président d'un syndicat mixte ; ».

### **Amendement CL5 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

Après l'alinéa 12, insérer un 11° ainsi rédigé :

« 11° Les fonctions de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi. ».

**Amendement CL6 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Après l'article 3, insérer l'article suivant:*

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

« 1° Après le deuxième alinéa de l'article L. 2122- 18, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les membres du conseil municipal exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation, sauf si celle-ci porte sur les attributions exercées au nom de l'Etat mentionnées à la sous-section 3 de la présente section. » ;

« 2° Après le deuxième alinéa de l'article L. 3221- 3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les membres du conseil départemental exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation. » ;

« 3° Après le deuxième alinéa de l'article L. 4231- 3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les membres du conseil régional exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation. » ;

« 4° L'article L. 5211- 9 est ainsi modifié :

« a) Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les membres du bureau exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation. » ;

« b) Le début du quatrième alinéa est ainsi rédigé : "Le président est... (*le reste sans changement*)" .

**Amendement CL8 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

À l'alinéa 3, supprimer les mots : « de maire de secteur ».

**Amendement CL9 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « d'établissement », les mots : « d'un établissement ».

**Amendement CL10 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

À l'alinéa 5, substituer au mot : « général », le mot : « départemental ».

**Amendement CL11 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

À l'alinéa 8, après le mot : « Guyane », substituer au mot : « et », le mot : « ou ».

**Amendement CL12 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

À l'alinéa 9, substituer aux mots : « des assemblées », les mots : « d'une assemblée ».

**Amendement CL13 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

À l'alinéa 12, substituer aux mots : « des conseils territoriaux », les mots : « du conseil territorial » et substituer aux mots : « des conseils exécutifs », les mots : « du conseil exécutif ».

**Amendement CL15 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article 3*

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « les dispositions de l'article L.O. 176 ne peuvent plus être appliquées », les mots : « le remplacement prévu à l'article L.O. 176 ne peut plus être effectué ».

**Amendement CL16 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article 3*

À l'alinéa 8, substituer aux mots : « les dispositions des articles L.O. 319 et L.O. 320 ne peuvent plus être appliquées », les mots : « le remplacement prévu aux articles L.O. 319 et L.O. 320 ne peut plus être effectué ».

**Amendement CL18 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

À l'alinéa 12, après les mots : « Saint-Pierre-et-Miquelon », supprimer les mots : « et de président ».

**Amendement CL19 présenté par M. Tardy**

*Après l'article premier, insérer l'article suivant:*

L'article L.O.148 du code électoral est abrogé.

**Amendement CL20 présenté par M. Tardy**

*Article 3*

À l'alinéa 2, après les mots : « en application de l'article L.O.136 », insérer les mots : « la démission pour une raison autre que le respect des incompatibilités posées aux articles L.O.141 et L.O.141- 1 du code électoral ».

**Amendement CL22 présenté par M. Tardy**

*Article 3*

À l'alinéa 6, après les mots : « en application de l'article L.O.136 », insérer les mots : « la démission pour une raison autre que le respect des incompatibilités posées aux articles L.O.141 et L.O.141- 1 du code électoral ».

**Amendement CL23 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article 2*

Compléter l'alinéa 6 par une phrase ainsi rédigée :

« En cas d'élections acquises le même jour, le mandat ou la fonction qui prend fin de plein droit est celui ou celle acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. »

**Amendement CL24 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article 2*

Après l'alinéa 2, insérer un 1° *quater* ainsi rédigé :

« 1° *quater*. Après le mot "jour", la fin du troisième alinéa est ainsi rédigée : »le mandat qui prend fin de plein droit est celui acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants« .

**Amendement CL25 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Après l'article 2, insérer l'article suivant:*

Après le mot : « son », la fin du dernier alinéa de l'article L.O. 136- 3 du même code est ainsi rédigée : « élection. ».

**Amendement CL26 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article 3*

I. À l'alinéa 2, substituer aux mots : « au titre des articles L.O. 136- 1 ou L.O. 136- 3 », les mots : « en application de l'article L.O. 136- 1 ».

II. En conséquence, procéder à la même substitution à l'alinéa 4.

III. En conséquence, procéder à la même substitution à l'alinéa 6.

IV. En conséquence, procéder à la même substitution à l'alinéa 8.

**Amendement CL27 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Après l'article 3, insérer l'article suivant:*

La présente loi organique est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

**Amendement CL28 présenté par M. Teissier, M. Fasquelle, M. Furst, M. Goasguen, M. Gosselin, M. Goujon, Mme Grommerch, M. Guillet, Mme Louwagie et Mme Poletti**

*Article premier*

Après les mots : « fonctions de maire », supprimer la fin de l’alinéa 3.

**Amendement CL29 présenté par M. Teissier, M. Fasquelle, M. Furst, M. Goasguen, M. Gosselin, Mme Grommerch, M. Guillet, Mme Louwagie et Mme Poletti**

*Article premier*

À l’alinéa 3, supprimer les mots : « de maire d’arrondissement, de maire de secteur ».

**Amendement CL30 présenté par M. Teissier, M. Decool, M. Fasquelle, M. Furst, M. Goasguen, M. Gosselin, M. Goujon, Mme Grommerch, M. Guillet, Mme Louwagie et Mme Poletti**

*Article premier*

À l’alinéa 3, supprimer les mots : « de maire délégué et d’adjoint au maire ».

**Amendement CL31 présenté par M. Dolez**

*Article 2*

À l’alinéa 5 :

I. - Après le mot : « dans », substituer aux mots : « un des », le mot : « le » ;

II. - En conséquence, remplacer le mot « mentionnés », par le mot : « mentionné ».

**Amendement CL32 présenté par M. Dolez**

*Article premier*

À l’alinéa 2, après le mot : « avec », rédiger ainsi la fin de l’article : « tout mandat local ».

**Amendement CL33 présenté par M. Coronado et M. Molac**

*Article premier*

I. À l’alinéa 2, après le mot :

« avec »

Insérer les mots :

« tout autre mandat électoral, mis à part le mandat de conseiller municipal. Il est incompatible avec ».

II. En conséquence, supprimer les alinéas 5 à 12.

**Amendement CL34 présenté par M. Coronado et M. Molac**

*Article premier*

Compléter l'article par un alinéa ainsi rédigé :

« 11° Les fonctions de membre d'un établissement public ou d'une société d'économie mixte, si cette désignation se fait du fait d'un mandat électoral local. »

**Amendement CL35 présenté par M. Coronado et M. Molac**

*Après l'article premier, insérer l'article suivant:*

Après l'article L.O. 127 du code électoral, il est inséré un article L.O. 127-1 ainsi rédigé :

*L.O. 127-1* – Ne peut pas faire acte de candidature toute personne qui a déjà exercé trois mandats parlementaires.

**Amendement CL36 présenté par M. Coronado et M. Molac**

*Après l'article premier, insérer l'article suivant:*

Au deuxième alinéa de l'alinéa L.O. 145 du code électoral, les mots : « soit en cette qualité soit du fait d'un mandat électoral local » sont remplacés par les mots : « en cette qualité ».

**Amendement CL37 présenté par M. Coronado et M. Molac**

*Après l'article 3, insérer l'article suivant:*

À la fin du dernier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, les mots : « que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière » sont supprimés.

**Amendement CL38 présenté par M. Coronado et M. Molac**

*Article 4*

Rédiger ainsi cet article :

« Tout parlementaire qui se trouve, à la date de publication de la présente loi organique, dans l'un des cas d'incompatibilité qu'elle institue peut continuer d'exercer les mandats et fonctions qu'il détient jusqu'au terme de celui d'entre eux qui, pour quelque cause que ce soit, prend fin le premier ».

**Amendement CL39 présenté par M. Verchère**

*Article premier*

Supprimer cet article.

**Amendement CL43 présenté par M. Verchère**

*Article premier*

À l'alinéa 2, après le mot : « avec », rédiger ainsi la fin de cet article : « l'exercice de plus d'une des fonctions exécutives énumérées ci-après :

- « 1° La fonction de maire ;
- « 2° La fonction de président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- « 3° La fonction de président de conseil général ;
- « 4° La fonction de président de conseil régional ;
- « 5° La fonction de président du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée de Corse ;
- « 6° La fonction de président de l'assemblée de Guyane et de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique ;
- « 7° La fonction de président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; de président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie ; de président des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;
- « 8° La fonction de président du Gouvernement de la Polynésie française ; de président de l'assemblée de la Polynésie française ;
- « 9° La fonction de président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ;
- « 10° La fonction de président des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de président des conseils exécutifs de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon. »

**Amendement CL47 présenté par M. Poisson**

*Article premier*

Supprimer cet article.

**Amendement CL50 présenté par M. Poisson**

*Article 4*

Supprimer cet article.

**Amendement CL57 présenté par M. Larrivé**

*Article 4*

Supprimer cet article.

**Amendement CL58 présenté par M. Moreau**

*Article premier*

Supprimer cet article.

**Amendement CL61 présenté par M. Moreau**

*Article 4*

Supprimer cet article.

**Amendement CL62 présenté par M. Moreau**

*Article premier*

À l'alinéa 2, après le mot : « avec », rédiger ainsi la fin de cet article : « l'exercice de plus d'une des fonctions exécutives énumérées ci-après :

« 1° La fonction de maire ;

« 2° La fonction de président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

« 3° La fonction de président de conseil général ;

« 4° La fonction de président de conseil régional ;

« 5° La fonction de président du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée de Corse ;

« 6° La fonction de président de l'assemblée de Guyane et de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique ;

« 7° La fonction de président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; de président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie ; de président des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;

« 8° La fonction de président du Gouvernement de la Polynésie française ; de président de l'assemblée de la Polynésie française ;

« 9° La fonction de président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ;

« 10° La fonction de président des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de président des conseils exécutifs de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon. »

**Amendement CL65 présenté par M. Goujon, M. Goasguen, Mme Zimmermann, M. Larrivé, Mme Genevard, M. Debré, M. Lamour et M. Tian**

*Article premier*

À l'alinéa 3, supprimer les mots : « de maire d'arrondissement, de maire de secteur ».

**Amendement CL67 présenté par M. Verchère**

*Article premier*

Substituer aux alinéas 3 et 4 l'alinéa suivant :

« 1° Toute fonction exécutive locale dont la collectivité ou l'EPCI à fiscalité propre est supérieur ou égal à 20 000 habitants ».

**Amendement CL68 présenté par Mme Khirouni, M. Philippe Baumel, M. Potier, Mme Linkenheld, M. Arnaud Leroy, Mme Untermaier, M. Noguès, Mme Romagnan, M. Amirshahi, M. Cordery, M. Bardy, Mme Huillier, Mme Gueugneau, Mme Capdevielle, Mme Chapdelaine, Mme Zanetti, Mme Laurence Dumont, M. Thévenoud, M. Lesterlin, Mme Corre, Mme Pochon, M. Fekl, Mme Crozon, M. Valax, M. Ferrand, M. Belot, Mme Lemaire et M. Feltesse**

*Après l'article premier, insérer l'article suivant:*

Après l'article L.O 127 du code électoral, il est inséré un article L.O 127- 1 ainsi rédigé :

« Nul ne peut exercer plus de 3 mandats successifs. »

**Amendement CL69 présenté par M. Guy Geoffroy**

*Article premier*

Supprimer cet article.

**Amendement CL71 présenté par M. Dosière, M. Caresche, M. Valax, Mme Crozon, Mme Sommaruga et Mme Bareigts**

*Après l'article 3, insérer l'article suivant:*

I. Le troisième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n°58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est supprimé.

II. Le I du présent article entre en vigueur lors du prochain renouvellement du mandat électif local exercé à la date de promulgation de la présente loi organique.

**Amendement CL72 présenté par M. Fasquelle, M. Reitzer, Mme Rohfritsch, M. Cochet, M. Decool, M. Gibbes, M. Tetart, M. Marty, M. Lazaro, M. Olivier Marleix, Mme Besse, M. Taugourdeau, M. Furst, M. Siré, M. Gorges, M. Quentin, M. Fenech, M. Gandolfi-Scheit, M. Villain, Mme Louwagie, M. de Mazières et M. Goujon**

*Article premier*

Supprimer cet article.

**Amendement CL75 présenté par M. Fasquelle, M. Reitzer, Mme Rohfritsch, M. Cochet, M. Decool, M. Gibbes, M. Tetart, M. Marty, M. Lazaro, M. Olivier Marleix, Mme Besse, M. Taugourdeau, M. Furst, M. Siré, M. Gorges, M. Quentin, M. Fenech, M. Gandolfi-Scheit, M. Villain, Mme Louwagie, M. de Mazières et M. Goujon**

*Article 4*

Supprimer cet article.

**Amendement CL76 présenté par M. Fasquelle, M. Reitzer, Mme Rohfritsch, M. Cochet, M. Decool, M. Gibbes, M. Tetart, M. Marty, M. Lazaro, M. Olivier Marleix, Mme Besse, M. Taugourdeau, M. Furst, M. Siré, M. Gorges, M. Quentin, M. Fenech, Mme Nachury, M. Gandolfi-Scheit, M. Villain, Mme Louwagie, M. de Mazières et M. Goujon**

*Article premier*

À l'alinéa 2, après le mot : « avec », rédiger ainsi la fin de cet article : « l'exercice de plus d'une des fonctions exécutives énumérées ci-après :

« 1° La fonction de maire ;

« 2° La fonction de président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

« 3° La fonction de président de conseil général ;

« 4° La fonction de président de conseil régional ;

« 5° La fonction de président du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée de Corse ;

« 6° La fonction de président de l'assemblée de Guyane et de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique ;

« 7° La fonction de président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; de président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie ; de président des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;

« 8° La fonction de président du Gouvernement de la Polynésie française ; de président de l'assemblée de la Polynésie française ;

« 9° La fonction de président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ;

« 10° La fonction de président des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de président des conseils exécutifs de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon. »

**Amendement CL78 présenté par M. Fasquelle, M. Reitzer, Mme Rohfritsch, M. Cochet, M. Decool, M. Gibbes, M. Tetart, M. Marty, M. Lazaro, M. Olivier Marleix, Mme Besse, M. Taugourdeau, M. Furst, M. Siré, M. Gorges, M. Quentin, M. Fenech, Mme Nachury, M. Gandolfi-Scheit, M. Villain, Mme Louwagie, M. de Mazières et M. Goujon**

*Article 4*

Substituer à la date : « 31 mars 2017 », la date : « 31 mars 2020 ».

**Amendement CL79 présenté par M. Poisson, M. Goujon, M. Verchère, M. Quentin, M. Daubresse, M. Bussereau et M. Fenech**

*Article premier*

I. - Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« *Art.L.O.141-1* – Un député qui exerce les fonctions de président ou de vice-président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut exercer aucune fonction exécutive dans la commune au titre de laquelle il siège à l'établissement public de coopération intercommunale. »

II. - supprimer les alinéas 3 à 12.

**Amendement CL81 présenté par Mme Crozon**

*Article premier*

Après l'alinéa 7, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 5°*bis* Les fonctions de Président et de Vice-président d'une collectivité territoriale à statut particulier créée par la loi au titre de l'article 72 de la Constitution.

**Amendement CL82 présenté par Mme Coutelle, M. Noguès, Mme Romagnan, Mme Crozon, Mme Lemaire, Mme Quéré, Mme Imbert, Mme Iborra, Mme Lousteau, Mme Guittet, Mme Corre et M. Le Borgn'**

*Article premier*

Rédiger ainsi cet article:

L'article L.O. 141 du code électoral est ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 141-I.* – Le mandat de député et le mandat de sénateur sont incompatibles avec tout autre mandat électif au sein :

« 1° d'un conseil municipal ;

« 2° d'un établissement public de coopération intercommunale ;

« 3° d'un conseil général ;

« 4° d'un conseil régional ;

« 5° du conseil exécutif de Corse ; de l'assemblée de Corse ;

« 6° de l'assemblée de Guyane ; de l'assemblée de Martinique ; du conseil exécutif de Martinique ;

« 7° du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; du Congrès de la Nouvelle-Calédonie ; des

Assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;

« 8° du Gouvernement de la Polynésie française ; de l'assemblée de la Polynésie française ;

« 9° au sein de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ;

« 10° des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ; des conseils exécutifs de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon.

#### **Amendement CL83 présenté par M. Valax, Mme Appéré et Mme Chapdelaine**

##### *Article 4*

Après le mot : « renouvellement », rédiger ainsi la fin de cet article : « des mandats locaux cités à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi suivant la promulgation de la loi organique au *Journal Officiel*. »

#### **Amendement CL85 présenté par M. Houillon**

##### *Article premier*

Supprimer cet article.

#### **Amendement CL88 présenté par M. Houillon**

##### *Article 4*

Supprimer cet article.

#### **Amendement CL94 présenté par M. Philippe Baumel, Mme Laurence Dumont, Mme Khirouni, Mme Untermaier, M. Noguès, M. Amirshahi, M. Bardy et M. Cordery**

*Après l'article premier, insérer l'article suivant:*

I.- Après l'article L. 3121- 2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 3121- 2- 1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 3121 - 2 - 1.* Tout membre du Parlement élu dans le département peut participer aux séances du conseil départemental. Il y dispose d'une voix consultative. »

II.- Après l'article L. 4132- 1 du même code, il est inséré un article L. 4132- 1- 2 ainsi rédigé :

« Art. L. 4132 - 1 - 2. – Tout membre du Parlement élu dans un département de la région peut participer aux séances du conseil régional. Il y dispose d'une voix consultative. »

**Amendement CL97 présenté par M. Philippe Baumel, Mme Chapdelaine, M. Belot, M. Plisson et M. Noguès**

*Après l'article premier, insérer l'article suivant:*

Après l'article L.O 127 du code électoral, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Nul ne peut être candidat s'il est âgé de 65 ans ou plus dans l'année de l'élection. »

**Amendement CL105 présenté par M. Gérard**

*Article 4*

Supprimer cet article.

**Amendement CL112 présenté par Mme Laurence Dumont**

*Article 3*

Supprimer cet article.

**Amendement CL122 présenté par Mme Gosselin-Fleury, Mme Delaunay, M. Travert, M. Drapeau, M. Frédéric Barbier, Mme Adam, M. David Habib, M. Assouly, Mme Tolmont, M. Beffara, Mme Vainqueur-Christophe et M. Da Silva**

*Après l'article premier, insérer l'article suivant:*

Après l'article L.O 141-1 du code électoral, il est inséré un article L.O 141-2 ainsi rédigé:

«Les précédentes dispositions ne s'appliquent pas aux parlementaires siégeant en remplacement d'un parlementaire nommé au Gouvernement.»

**Amendement CL144 présenté par M. Decool**

*Article 4*

Supprimer cet article.

**Amendement CL145 présenté par M. Fourage, Mme Dessus, M. Féron, M. Vergnier, M. Cotel, Mme Tolmont, M. Burrioni, M. Daniel, M. Ménard, M. Ciot, Mme Françoise Dumas, Mme Nieson, Mme Le Dain, M. Clément, M. Goasdoue et M. Goua**

*Article premier*

À l'alinéa 3, après le mot : « fonctions », insérer les mots :

« , dans les communes de plus de 20 000 habitants, »

**Amendement CL146 présenté par M. Fourage, Mme Dessus, Mme Delga, M. Féron, M. Vergnier, M. Cottel, Mme Tolmont, M. Burroni, M. Da Silva et Mme Rabin**

*Après l'article 3, insérer l'article suivant:*

Au dernier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, les mots : « que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière » sont supprimés.

**Amendement CL148 présenté par M. Fourage, Mme Dessus, Mme Delga, M. Féron, M. Cottel, Mme Tolmont, M. Burroni, M. Ciot, Mme Françoise Dumas et Mme Rabin**

*Après l'article 3, insérer l'article suivant:*

L'article L.O 127 du code électoral est complété par les mots:

« , à l'exception de celles ayant déjà exercé trois mandats de député. ».

**Amendement CL149 présenté par M. Schwartzberg et M. Tourret**

*Article premier*

Supprimer cet article.

**Amendement CL150 présenté par M. Schwartzberg et M. Tourret**

*Article 3*

Supprimer cet article.

**Amendement CL152 présenté par Mme Le Dain**

*Après l'article premier, insérer l'article suivant:*

I. Le nombre de mandats de député est limité à trois.

II. Le nombre de mandats de sénateur est limité à trois.

**Amendement CL153 présenté par Mme Laurence Dumont, M. Philippe Baumel, Mme Untermaier, M. Arnaud Leroy, M. Roman, Mme Khirouni, M. Noguès, M. Amirshahi, M. Bardy, M. Cordery, Mme Romagnan, Mme Chapdelaine, M. Lesterlin, Mme Tallard, Mme Corre, M. Valax, Mme Sommaruga, Mme Maquet, Mme Pochon, Mme Iborra, Mme Coutelle, Mme Pires Beaune, Mme Delga et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen**

*Article premier*

Après l'alinéa 10, insérer l'alinéa suivant :

« Les fonctions de présidents des conseils d'administration ou de surveillance d'établissements publics locaux, de société d'économie mixte locales, de sociétés publiques locales ou de tous autres organismes dans lesquels siègent des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. »

**Amendement CL154 présenté par M. Laurent et M. Hutin**

*Article premier*

Supprimer cet article.

**Amendement CL155 présenté par Mme Laurence Dumont, Mme Chapdelaine, Mme Khirouni, M. Roman, M. Philippe Baumel, M. Lesterlin, Mme Tallard, Mme Corre, M. Valax, Mme Sommaruga, Mme Crozon, Mme Maquet, Mme Pochon, Mme Romagnan, Mme Iborra, Mme Coutelle, Mme Pires Beaune et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen**

*Article 2*

I.- À l'alinéa 5, substituer aux mots : « de son choix » les mots : « qu'il détenait antérieurement ».

II.- En conséquence, à l'alinéa 6, supprimer les mots : « d'option dans le délai imparti ».

**Amendement CL156 présenté par Mme Laurence Dumont, Mme Bareigts, Mme Chapdelaine, Mme Khirouni, M. Philippe Baumel, M. Lesterlin, M. Roman, Mme Tallard, Mme Corre, M. Valax, Mme Maquet, Mme Pochon, Mme Romagnan, Mme Iborra, Mme Coutelle, Mme Pires Beaune, Mme Delga et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen**

*Après l'article 2, insérer l'article suivant:*

Après l'article L.O.151 du code électoral, il est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. L.O.152.* – Tout parlementaire se situant dans une des situations d'incompatibilité prévues aux articles L.O.137 et L.O.137- 1 ne perçoit l'indemnité de mandat que du mandat le plus récent.

« Tout parlementaire qui se trouve dans une situation d'incompatibilité prévue aux articles L.O.141 et L.O.141- 1 doit choisir un maximum de deux mandats non incompatibles entre eux dont il percevra l'indemnité de mandat. »

**Amendement CL157 présenté par M. Laurent, M. Hutin et Mme Bechtel**

*Article premier*

Supprimer l'alinéa 3.

**Amendement CL158 présenté par M. Laurent, M. Hutin et Mme Bechtel**

*Article premier*

Supprimer l'alinéa 4.

**Amendement CL159 présenté par M. Laurent, M. Hutin et Mme Bechtel**

*Article premier*

À l'alinéa 3, supprimer les mots : « de maire d'arrondissement, de maire de secteur, de maire délégué »

**Amendement CL162 présenté par M. Laurent et M. Hutin**

*Après l'article 3, insérer l'article suivant:*

La fin du troisième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n° 58- 1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est ainsi rédigée :

« ne peut pas cumuler les rémunérations et indemnités afférentes à ces mandats ou fonctions avec son indemnité parlementaire de base. »

**Amendement CL164 présenté par Mme Delga, Mme Dessus et M. Clément**

*Article premier*

À l'alinéa 3, avant les mots: «Les fonctions de maire »,

insérer les mots: « Dans les communes de plus de 3 500 habitants, ».

**Amendement CL178 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article 2*

Après l'alinéa 2, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« 1° *bis*. Au même alinéa, les mots : « du mandat de son choix » sont remplacés par les mots : « d'un des mandats qu'il détenait antérieurement » et il est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « En cas d'élections acquises le même jour, le député est tenu, dans les mêmes conditions, de faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. » ;

« 1° *ter*. Au deuxième alinéa, le mot « local » est supprimé. ».

**Amendement CL179 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article 3*

I.- Aux alinéas 2 et 6, après la référence : « L.O. 136- 3 », insérer les mots : « la démission intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité prévue aux articles L.O. 137, L.O. 137- 1, L.O. 141 ou L.O. 141- 1 ».

II.- Aux alinéas 4 et 8, après la référence : « L.O. 136- 3 », insérer les mots : « par la démission intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité prévue aux articles L.O. 137, L.O. 137- 1, L.O. 141 ou L.O. 141- 1 ou ».

**Amendement CL180 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article 2*

Compléter l'alinéa 5 par une phrase ainsi rédigée : « En cas d'élections acquises le même jour, le député est tenu, dans les mêmes conditions, de faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat ou de la fonction acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. »



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION (projet de loi)

### **Amendement CL1 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Après l'article premier, insérer l'article suivant:*

Au cinquième alinéa de l'article 24 de la même loi, les mots : « ou la prolongation de missions mentionnées aux articles L.O. 176 et L.O. 319 du code électoral et autres que des fonctions gouvernementales peut, lorsque ces fonctions ou missions » sont remplacés par les mots : « de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits ou la prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement peut, lorsque ces fonctions ou cette mission ».

### **Amendement CL2 présenté par M. Coronado et M. Molac**

*Article 3*

Substituer aux mots :

« le 31 mars 2017 »

Les mots :

« sa promulgation. ».

### **Amendement CL3 présenté par M. Coronado et M. Molac**

*Après l'article premier, insérer l'article suivant:*

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

I. À la première phrase du II de l'article L. 2123-20, les mots : « et demie » sont supprimés.

II. À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 3123-18, les mots : « et demie » sont supprimés.

III. À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 4135-18 du même code, les mots : « et demie » sont supprimés.

IV. À la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 5211-12 du même code, les mots : « et demie » sont supprimés.

### **Amendement CL4 présenté par M. Coronado et M. Molac**

*Article premier*

À l'alinéa 2, supprimer les mots : « de plus » et les mots : « , conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants ».

### **Amendement CL5 présenté par M. Poisson**

*Article premier*

Supprimer cet article.

**Amendement CL6 présenté par M. Poisson**

*Article 2*

Supprimer cet article.

**Amendement CL7 présenté par M. Poisson**

*Article 3*

Supprimer cet article.

**Amendement CL9 présenté par M. Poisson, M. Goujon, M. Verchère, M. Quentin, M. Daubresse, M. Bussereau et M. Fenech**

*Article premier*

Rédiger ainsi l'alinéa 5 :

« II - Un représentant au Parlement européen qui exerce les fonctions de président ou de vice-président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut exercer aucune fonction exécutive dans la commune au titre de laquelle il siège à l'établissement public de coopération intercommunale. »

**Amendement CL11 présenté par Mme Coutelle, M. Noguès, Mme Romagnan, Mme Crozon, Mme Lemaire, Mme Quéré, Mme Imbert, Mme Iborra, Mme Lousteau, Mme Guittet, Mme Corre et M. Le Borgn'**

*Article premier*

À l'alinéa 2, supprimer les mots :

« d'une commune d'au moins 3 500 habitants »

**Amendement CL18 présenté par M. Decool**

*Article 3*

Supprimer cet article.

**Amendement CL19 présenté par M. Decool**

*Article premier*

Supprimer cet article.

**Amendement CL20 présenté par M. Decool**

*Article 2*

Supprimer cet article.

**Amendement CL21 présenté par Mme Laurence Dumont, Mme Bareigts, Mme Chapdelaine, Mme Khirouni, M. Philippe Baumel, M. Lesterlin, Mme Tallard, Mme Corre, M. Valax, Mme Maquet,**

**Mme Pochon, Mme Romagnan, Mme Iborra, Mme Coutelle, M. Roman, Mme Pires Beaune, Mme Delga et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen**

*Article premier*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« III.- Tout parlementaire européen se situant dans une des situations d'incompatibilité prévues dans cet article doit choisir un maximum de deux mandats non incompatibles entre eux dont il percevra l'indemnité de mandat. »

**Amendement CL23 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

Après le mot : « Corse », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 2 : « conseiller départemental, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal d'une commune soumise au mode de scrutin prévu au chapitre III du titre IV du livre I<sup>er</sup> du code électoral ».

**Amendement CL24 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

I.- À l'alinéa 6, substituer aux mots : « de son choix », les mots : « qu'il détenait antérieurement ».

II.- Compléter le même alinéa par une phrase ainsi rédigée : « En cas d'élections acquises le même jour, le représentant au Parlement européen est tenu, dans les mêmes conditions, de faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat ou de la fonction acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. »

III.- En conséquence, à l'alinéa 7, supprimer les mots : « d'option dans le délai imparti ».

**Amendement CL25 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

I.- À l'alinéa 3, substituer aux mots : « du mandat de son choix », les mots : « d'un des mandats qu'il détenait antérieurement ».

II.- Compléter le même alinéa par une phrase ainsi rédigée : « En cas d'élections acquises le même jour, le représentant au Parlement européen est tenu, dans les mêmes conditions, de faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. ».

III.- En conséquence, à l'alinéa 4, supprimer les mots : « d'option ou en cas de démission du dernier mandat acquis dans le délai imparti ».

**Amendement CL26 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Après l'article 2, insérer l'article suivant:*

La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

**Amendement CL27 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

Aux alinéas 5 et 6, substituer aux mots : « à l'article L.O. 141- 1 », les mots : « aux articles L.O. 141- 1 et L.O. 147- 1 ».

**Amendement CL28 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

Compléter l'alinéa 7 par une phrase ainsi rédigée:

« En cas d'élections acquises le même jour, le mandat ou la fonction qui prend fin de plein droit est celui ou celle acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. »

**Amendement CL29 présenté par M. Borgel, rapporteur**

*Article premier*

Compléter l'alinéa 4 par une phrase ainsi rédigée : « En cas d'élections acquises le même jour, le mandat qui prend fin de plein droit est celui acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. »

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

### I.- Partis politiques <sup>(1)</sup>

- Debout la République (DLR) : M. Nicolas Dupont-Aignan, président, député
- Europe écologie-Les Verts (EELV) : M. David Cormand, chargé des élections et des élus au bureau exécutif
- Front national (FN) : Mme Marine Le Pen, présidente, députée européenne
- Mouvement démocrate (MODEM) : M. François Bayrou, président
- Mouvement républicain et citoyen (MRC) : M. Jean-Luc Laurent, président, député
- Parti communiste français (PCF) : M. Pascal Savoldelli, membre du comité exécutif national, responsable des élections
- Parti de gauche (PG) : M. François Delapierre, secrétaire national
- Parti radical de gauche (PRG) : M. Jacques Mézard, sénateur, président du groupe Rassemblement démocratique et social européen
- Parti socialiste (PS) : M. Alain Fontanel, conseiller politique du Premier secrétaire, secrétaire national du PS (*contribution écrite*)
- Union des démocrates et indépendants (UDI) : M. Michel Piron, député
- Union pour un mouvement populaire (UMP) : M. Jean-François Copé, président

### II.- Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes

- Mme Danielle Bousquet, présidente (*contribution écrite*)

### III.- Universitaires

- M. Laurent Bach, professeur assistant à la *Stockholm School of Economics*
- Mme Julie Benetti, professeure à l'université de Reims Champagne-Ardenne, ancien membre de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique

---

(1) Ont été auditionnés les partis politiques disposant d'au moins un représentant à l'Assemblée nationale, au Sénat ou au Parlement européen.

— M. Julien Boudon, professeur de droit public à l'université de Reims Champagne-Ardenne

— Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense

— M. Éric Kerrouche, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), enseignant à l'Institut d'études politiques de Bordeaux

— M. Yves Mény, professeur à la *Libera Università Internazionale degli Studi Sociali* de Rome

— M. Luc Rouban, directeur de recherche au CNRS

— M. Dominique Rousseau, professeur de droit public à l'Université Paris Panthéon-Sorbonne, ancien membre de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique

— M. Patrick Weil, directeur de recherche au CNRS et au Centre d'histoire sociale du XX<sup>e</sup> siècle

#### **IV.- Association**

— Mme Fadila Méhal, présidente de l'association « Les Marianne de la diversité »

## PRÉSENTATION DES OBSERVATIONS SUR LES ÉTUDES D'IMPACT (article 86, alinéa 8, du Règlement)

En application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement de l'Assemblée nationale, les rapports faits sur un projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée « *comportent en annexe un document présentant les observations qui ont été recueillies sur les documents qui rendent compte de l'étude d'impact joints au projet de loi* ».

**Au 28 juin 2013, 5 contributions ont été reçues**, qui tendent moins à formuler des observations sur les études d'impact jointes au projet de loi organique et au projet de loi, qu'à se prononcer sur le contenu des textes soumis à l'examen de l'Assemblée nationale. Plusieurs propositions y sont formulées, parmi lesquelles : limiter le cumul des mandats « dans le temps » ; prendre en compte, dans la définition des fonctions exécutives locales, les délégations attribuées par le maire ou par le président de conseil général ou régional ; remplacer les incompatibilités proposées dans les projets de loi par des inéligibilités ; conserver les modalités actuelles de remplacement des députés par leur suppléant.