

N^{os} 1418 et 1419

N^o 60

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 9 octobre 2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2013

RAPPORT

FAIT

AU NOM DES COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES ⁽¹⁾ CHARGÉES DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI ORGANIQUE, *interdisant le **cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député et limitant à une seule fonction exécutive locale le cumul avec le mandat de sénateur*** ET DU PROJET DE LOI *interdisant le **cumul de fonctions locales avec le mandat de représentant au Parlement européen***,

PAR M. CHRISTOPHE BORGEL,

Député.

PAR M. SIMON SUTOUR,

Sénateur.

(1) *Ces commissions sont composées de : M. Jean-Jacques Urvoas, député, président ; M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, vice-président ; M. Christophe Borgel, député, rapporteur ; M. Simon Sutour, sénateur, rapporteur.*

Membres titulaires : MM. Jacques Valax, Bernard Lesterlin, Jean-Frédéric Poisson, Guy Geoffroy, Philippe Gosselin, députés ; Mmes Virginie Klès, Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, François-Noël Buffet, François Zocchetto, sénateurs.

Membres suppléants : Mme Élisabeth Pochon, MM. Dominique Raimbourg, René Dosière, Daniel Fasquelle, Mme Annie Genevard, MM. Michel Piron, Paul Molac, députés ; MM. Yves Détraigne, Jean-Jacques Hyst, Mme Hélène Lipietz, MM. Jacques Mézard, Alain Richard, Mmes Catherine Tasca, Catherine Troendle, sénateurs.

Voir les numéros :

1^{ère} lecture : Sénat : 1^{ère} lecture : 733, 734, 832, 833, 834, T.A. 216 et 217 (2012-2013).
CMP : 62, 61 (2013-2014).

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : 885, 886, 1173, 1174, T.A. 178 et 179.

Mesdames, Messieurs,

Les commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député et limitant à une seule fonction exécutive locale le cumul avec le mandat de sénateur et du projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen se sont réunies le mercredi 9 octobre 2013.

Le Bureau de ces commissions a été ainsi constitué :

- M. Jean-Jacques Urvoas, député, président ;
- M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, vice-président.

Puis ont été désignés :

- M. Christophe Borgel, député,
- M. Simon Sutour, sénateur,

respectivement rapporteurs pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les commissions mixtes paritaires sont ensuite passées à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Simon Sutour, rapporteur pour le Sénat, a rappelé qu'au terme d'un débat nourri, le Sénat avait adopté, le 19 septembre dernier, les deux projets de loi qui lui étaient soumis et visant à mettre en œuvre la réforme dite du « cumul des mandats ». Il a indiqué que les débats au Sénat se sont cristallisés sur le projet de loi organique, qui fixe de nouvelles incompatibilités parlementaires avec plusieurs fonctions locales.

Il a rappelé que, s'agissant de ce projet de loi organique, la commission des Lois du Sénat avait rejeté ce texte, au même titre que le projet de loi qui l'accompagnait.

Il a ajouté, qu'en séance publique, une majorité du Sénat avait cependant souhaité proposer une version alternative au projet déposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale – projet qu'il soutenait à titre personnel.

Il a souligné que la différence d'appréciation portait sur l'article premier qui interdisait le cumul entre le mandat parlementaire et une fonction exécutive

locale au sein d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). L'Assemblée nationale avait approuvé ce principe et l'avait même prolongé en intégrant dans le champ de l'incompatibilité des fonctions supplémentaires, par exemple au sein des EPCI sans fiscalité propre et des syndicats mixtes.

M. Simon Sutour a ajouté qu'en séance publique le Sénat n'avait que marginalement modifié le régime d'incompatibilité ainsi créé par l'Assemblée nationale pour les députés. Le Sénat a considéré, en revanche, que la qualité de représentant des collectivités territoriales de la République que lui confère l'article 24 de la Constitution justifiait un régime différent pour les sénateurs.

Il a indiqué qu'à titre personnel, il n'y était pas favorable, préférant conserver un régime intégralement commun aux membres des deux assemblées par souci d'égalité et eu égard à la fonction généraliste des deux assemblées, le Sénat, comme l'Assemblée nationale, assurant la représentation nationale.

Il a expliqué que le régime dérogatoire finalement voté pour les sénateurs leur permettait de conserver une fonction exécutive locale, parallèlement à leur mandat sénatorial. Il a relevé qu'il comportait néanmoins un progrès, puisque dans le nouveau périmètre d'incompatibilités ainsi définies seraient intégrées les fonctions exécutives au sein des EPCI. Par cohérence avec la position exprimée en commission et en séance, le Sénat a également adopté une disposition limitant les indemnités perçues par les parlementaires au titre de leurs mandats et fonctions locales et nationales à la seule indemnité parlementaire de base. À défaut d'une règle stricte de cumul des mandats et des fonctions, ce serait donc le montant des indemnités susceptibles d'être perçues qui serait strictement limité.

Enfin, M. Simon Sutour a rappelé que l'Assemblée nationale avait parachevé le dispositif en introduisant une incompatibilité applicable aux parlementaires, les empêchant d'exercer parallèlement des fonctions « dérivées » locales au sein de société d'économie mixte locale, d'établissements publics locaux ou de sociétés publiques locales, mais que le Sénat avait supprimé ces dispositions.

Il a ensuite attiré l'attention de l'Assemblée nationale sur une disposition plus accessoire mais qui a réuni une très large majorité du Sénat lors de son adoption : la suppression du remplacement par son suppléant du parlementaire dont la mission auprès du Gouvernement aurait été prolongée au-delà de six mois. Dans cette hypothèse, le Sénat unanime a estimé que le retour aux urnes était au contraire bienvenu, dans la mesure où ces missions relèvent du seul pouvoir discrétionnaire du Gouvernement.

Il a estimé que les versions du projet de loi organique adoptées par les deux chambres et les visions que chacun de ces textes sous-tendait étaient difficilement conciliables.

S'agissant du projet de loi ordinaire, il a constaté que les articles votés par

l'Assemblée nationale avaient été adoptés dans les mêmes termes par le Sénat, mettant fin à la navette parlementaire pour ceux-ci. Cependant, le Sénat a adopté des dispositions additionnelles : l'une, de cohérence, pour limiter les indemnités perçues par les élus locaux au titre de plusieurs mandats ou fonctions au seul montant de l'indemnité parlementaire de base ; d'autres introduisant de nouvelles inéligibilités pour les élections locales, en particulier à l'égard des membres des cabinets d'autorités exécutives locales, des conseillers ministériels ou des collaborateurs du chef de l'État.

M. Christophe Borgel, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a souligné que l'Assemblée nationale avait fait le choix de ne pas distinguer les règles de limitation du cumul selon qu'il s'agit de députés ou de sénateurs, car l'article 24 de la Constitution implique qu'ils représentent l'ensemble de la Nation. Si les sénateurs représentent les collectivités territoriales, cette particularité explique la nature du corps électoral qui les élit, mais ne peut justifier des règles distinctes s'agissant du cumul des mandats.

Il a ajouté que la deuxième différence d'appréciation entre les deux assemblées portait sur le choix du Sénat d'introduire une limitation du cumul des indemnités. Constatant que l'Assemblée nationale ne prévoyant que le cumul avec des fonctions non exécutives, il a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'empêcher les parlementaires de percevoir les éventuelles indemnités correspondantes – qui sont d'ailleurs déjà plafonnées.

M. Christophe Borgel a noté que le Sénat avait adopté conforme l'ensemble des articles du projet de loi ordinaire, tout en ajoutant de nouvelles dispositions, relatives notamment au non-cumul entre mandats locaux. Il a fait part de ses interrogations quant à la place de telles dispositions dans ce projet de loi, dont le cadre initial semble plus étroit.

Il a conclu que les deux versions adoptées par les deux assemblées semblaient incompatibles.

M. Jean-Jacques Urvoas, président, a alors constaté que les commissions mixtes paritaires ne pourraient pas parvenir à proposer un texte commun, ni sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député et limitant à une seule fonction exécutive locale le cumul avec le mandat de sénateur, ni sur celles du projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

*

* *

En conséquence, les commissions mixtes paritaires ont constaté qu'elles ne pourraient proposer un texte commun sur ces deux projets de loi.

TABLEAU COMPARATIF – PROJET DE LOI ORGANIQUE

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat
Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur	Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député <i>et limitant à une seule fonction exécutive locale le cumul avec le mandat de sénateur</i>
Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
Après l'article L.O. 141 du code électoral, il est inséré un article L.O. 141-1 ainsi rédigé :	I. – <i>(Alinéa sans modification)</i>
« Art. L.O. 141-1. – Le mandat de député est incompatible avec :	« Art. L.O. 141-1. – <i>(Alinéa sans modification)</i>
« 1° Les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire ;	« 1° <i>(Sans modification)</i>
« 2° Les fonctions de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale ;	« 2° <i>(Sans modification)</i>
« 3° Les fonctions de président et de vice-président de conseil départemental ;	« 3° <i>(Sans modification)</i>
« 4° Les fonctions de président et de vice-président de conseil régional ;	« 4° <i>(Sans modification)</i>
« 4° <i>bis (nouveau)</i> Les fonctions de président et de vice-président d'un syndicat mixte ;	« 4° <i>bis (Sans modification)</i>
« 5° Les fonctions de président, de membre du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée de Corse ;	« 5° <i>(Sans modification)</i>
« 6° Les fonctions de président et de vice-président de l'assemblée de Guyane ou de l'assemblée de Martinique ; de président et de membre du conseil exécutif de Martinique ;	« 6° <i>(Sans modification)</i>
« 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 d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie ;	« 7° <i>(Sans modification)</i>
« 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° <i>(Sans modification)</i>
« 9° Les fonctions de président et de vice-président de	« 9° <i>(Sans modification)</i>

Texte adopté par l'Assemblée nationale

l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ;

« 10° Les fonctions de président et de vice-président du conseil territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ; de membre du conseil exécutif de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

« 11° (*nouveau*) Les fonctions de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi ;

« 12° (*nouveau*) Les fonctions de président et de vice-président de société d'économie mixte ;

« 13° (*nouveau*) Les fonctions de *président de l'Assemblée des Français de l'étranger, de membre du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de conseil* consulaire.

« Tant qu'il n'est pas mis fin, dans les conditions prévues au II de l'article L.O. 151, à une incompatibilité mentionnée au présent article, l'élu concerné ne perçoit que l'indemnité attachée à son mandat parlementaire. »

Texte adopté par le Sénat

« 10° (*Sans modification*)

« 11° (*Sans modification*)

« 12° (*Sans modification*)

« 13° Les fonctions de *conseiller* consulaire.

(*Alinéa sans modification*)

II (nouveau). – L'article L.O. 297 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L.O. 297. – Sauf exceptions prévues au présent chapitre, les dispositions régissant les incompatibilités des députés sont applicables aux sénateurs.

« Le mandat de sénateur est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats ou fonctions énumérés ci-après :

« 1° Maire, maire d'arrondissement, maire délégué ou adjoint au maire ;

« 2° Président ou vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale ;

« 3° Président ou vice-président de conseil départemental ;

« 4° Président ou vice-président de conseil régional ;

« 5° Président ou vice-président d'un syndicat mixte ;

« 6° Président, membre du conseil exécutif de Corse ou président de l'assemblée de Corse ;

« 7° Président ou vice-président de l'assemblée de Guyane ou de l'assemblée de Martinique ; président ou membre du conseil exécutif de Martinique ;

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte adopté par le Sénat

« 8° Président, vice-président ou membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; président ou vice-président du congrès de la Nouvelle-Calédonie ; président ou vice-président d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie ;

« 9° Président, vice-président ou membre du gouvernement de la Polynésie française ; président ou vice-président de l'assemblée de la Polynésie française ;

« 10° Président ou vice-président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ;

« 11° Président ou vice-président du conseil territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ; membre du conseil exécutif de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

« 12° Président ou vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi ;

« 13° Président ou vice-président de société d'économie mixte ;

« 14° Président de l'Assemblée des Français de l'étranger, membre du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger ou vice-président de conseil consulaire. »

.....

Article 1^{er} ter A (nouveau)

Le code électoral est ainsi modifié :

1° *Le dernier alinéa des articles L.O. 137 et L.O. 137-1 est complété par une phrase ainsi rédigée :*

« Il ne perçoit que l'indemnité attachée au dernier mandat acquis. » ;

2° *L'article L.O. 141 est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

« Tant qu'il n'est pas mis fin, dans les conditions prévues au I de l'article L.O. 151, à l'incompatibilité mentionnée au premier alinéa du présent article, l'élu concerné ne perçoit que l'indemnité attachée à son mandat parlementaire et l'indemnité attachée à un autre de ses mandats de son choix. »

Article 1^{er} ter (nouveau)

Après l'article L.O. 147 du même code, il est inséré un

.....

Articles 1^{er} ter A

Supprimé

Article 1^{er} ter

Supprimé

Texte adopté par l'Assemblée nationale

article L.O. 147-1 ainsi rédigé :

« Art. L.O. 147-1. – Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de président, de vice-président et de membre :

« 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 ;

« 5° (nouveau) D'un organisme d'habitations à loyer modéré. »

Article 1^{er} quater (nouveau)

L'article L.O. 148 du même code est abrogé.

.....

Article 3

I. – Le premier alinéa de l'article L.O. 176 du même code est ainsi rédigé :

« Sous réserve du second alinéa du présent article, 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 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 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. »

II. – Le premier alinéa de l'article L.O. 178 du même code est ainsi rédigé :

« En cas d'annulation des opérations électorales, de vacance causée par la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel 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

Texte adopté par le Sénat

Article 1^{er} quater

Supprimé

.....

Article 3

I. – (Alinéa sans modification)

... L.O. 136-1, la prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement en application de l'article L.O. 144, la démission ...

II. – (Alinéa sans modification)

... L.O. 136-1, par la prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement en application de l'article L.O. 144, par la démission ...

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136, ou lorsque le remplacement prévu à l'article L.O. 176 ne peut plus être effectué, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois. »

III. – *Le premier alinéa de l'article L.O. 319 du même code est ainsi rédigé :*

« Sous réserve du second alinéa du présent article, 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 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 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. »

IV. – *Le premier alinéa de l'article L.O. 322 du même code est ainsi rédigé :*

« En cas d'annulation des opérations électorales, de vacance causée par la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel 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 à des élections partielles dans un délai de trois mois. »

.....

Article 3 ter A (nouveau)

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 : « ou qui préside une telle société » sont supprimés.

.....

Texte adopté par le Sénat

III. – *(Supprimé)*

IV. – *(Non modifié)*

.....

Article 3 ter A

Après les mots : « mandats électoraux », 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 est ainsi rédigée : « ne peut cumuler les rémunérations et indemnités afférentes à ces mandats avec son indemnité parlementaire de base. »

.....

TABLEAU COMPARATIF – PROJET DE LOI

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte adopté par le Sénat

Projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

Projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

Article 1^{er} A (nouveau)

Au premier alinéa de l'article L. 46-1 du code électoral, les mots : « conseiller municipal » sont remplacés par les mots : « maire, adjoint au maire, conseiller municipal bénéficiant d'une délégation, ou président, vice-président, délégué communautaire bénéficiant d'une délégation, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ».

Article 1^{er} B (nouveau)

L'article L. 231 du code électoral est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, les mots : « de six mois » sont remplacés par les mots : « d'un an » ;

2° Le 8° est ainsi rédigé :

« 8° Les personnes exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité territoriale de Corse, de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de membre du cabinet du président, du président de l'assemblée, du président du conseil exécutif, du maire ou du président d'un établissement public de coopération intercommunale ; ».

Article 1^{er} C (nouveau)

Après l'article L. 46 du code électoral, il est inséré un article L. 46-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 46-1-1. – Les fonctions de membre d'un cabinet ministériel sont incompatibles avec les fonctions exécutives qui font l'objet des titres III et IV du livre I^{er}. »

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte adopté par le Sénat

Article 1^{er} D (nouveau)

I. – Après l'article L. 46 du code électoral, il est inséré un article L. 46-1-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 46-1-2. – Les fonctions de membre du cabinet du Président de la République sont incompatibles avec les fonctions exécutives qui font l'objet des titres III et IV du livre I^{er}. »

II. – À l'article L. 342 du même code, la référence : « à l'article L. 46 » est remplacée par les références : « aux articles L. 46 à L. 46-1-2 ».

Article 1^{er} E (nouveau)

À la première phrase du II de l'article L. 2123-20, du premier alinéa des articles L. 3123-18 et L. 4135-18 et de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales, les mots : « à une fois et demie le » sont remplacés par le mot : « au ».