

**Proposition de loi organique
visant à renforcer l’ancrage territorial des parlementaires (n° 2076)**

Document faisant état de l’avancement des travaux du rapporteur,

M. Henri Alfandari

4 mars 2024

COMMENTAIRE DE L’ARTICLE UNIQUE

Article unique

(art. L.O. 141-1 du code électoral)

Réduction du champ des fonctions exécutives locales incompatibles avec le mandat parlementaire

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article unique modifie l’article L.O. 141-1 du code électoral afin de restreindre le champ des fonctions exécutives locales incompatibles avec le mandat de député ou de sénateur. Ces derniers pourraient désormais cumuler leur mandat avec une fonction exécutive locale, à l’exception de celle de maire ou de président de l’organe délibérant d’une collectivité territoriale, qui demeurerait interdit.

➤ **Dernières modifications organiques intervenues**

La loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur a créé l’article L.O. 141-1 du code électoral qui énumère les mandats électoraux incompatibles avec celui de parlementaire. Elle règle également la question du cumul des rémunérations, du choix du mandat conservé et du remplacement de l’élu concerné.

I. L’ÉTAT DU DROIT

A. L’INCOMPATIBILITÉ ENTRE LE MANDAT LOCAL ET LE MANDAT PARLEMENTAIRE OBÉIT À UN RÉGIME SPÉCIFIQUE

1. Tous les mandats électoraux sont soumis à des règles d’incompatibilité

L’article 25 de la Constitution prévoit que la loi organique fixe « *le régime des inéligibilités et des incompatibilités* » des membres de chaque assemblée. Il convient en effet de distinguer les critères d’inéligibilité des critères d’incompatibilité dont les règles de non-cumul font partie.

Les critères d'inéligibilité privent la personne concernée du droit de se porter candidate et d'être élue. Si son élection survient par défaut de contrôle, elle est annulée. Concernant les parlementaires, l'article L.O. 132 du code électoral ⁽¹⁾ rend inéligibles les personnes ayant récemment exercé certaines responsabilités publiques dans le ressort de la circonscription (préfet, direction d'administration déconcentrée, *etc.*). Cela vise à prévenir tout conflit d'intérêts entre les fonctions passées et futures. Des dispositions équivalentes existent pour les conseillers municipaux, départementaux et régionaux ⁽²⁾.

Les incompatibilités sont de diverses natures et n'empêchent pas d'être candidat et élu. En revanche, elles impliquent de régler la conciliation entre les différentes fonctions concernées :

• Ainsi, les **fonctions de membres du Gouvernement** sont, selon l'article 23 de la Constitution « *incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle* ».

S'ils sont élus au Parlement, ils sont remplacés par leur suppléant tant qu'ils exercent leurs fonctions gouvernementales. Ils ont en revanche la possibilité de **cumuler leur fonction de ministre avec un mandat exécutif local**.

• Les **élus locaux**, depuis la loi du 6 avril 2000 ⁽³⁾, **sont soumis à l'interdiction d'exercer plus de deux mandats électoraux simultanément**. La liste des mandats concernés a été étendue et couvre désormais ceux de conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller départemental, conseiller de Paris, conseiller métropolitain de Lyon, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal ⁽⁴⁾. Elle ne couvre pas les conseillers des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les mandats ainsi cumulés ne peuvent s'exercer au même niveau. Ainsi, l'article L. 238 du code électoral prévoit que « *Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux* ». Cependant, une personne peut être candidate et élue au sein de plusieurs conseils municipaux mais elle cessera alors d'appartenir à l'autre conseil municipal.

Parmi les fonctions exécutives, les élus locaux ne peuvent pas cumuler entre elles les fonctions de président de conseil départemental, de président de conseil régional et, depuis la loi du 6 avril 2000, de maire ⁽⁵⁾. Ils peuvent en revanche cumuler l'une d'entre elles avec celle de président d'EPCI. Il n'y a pas d'encadrement pour le cumul d'autres fonctions exécutives (adjoints, vice-présidents, *etc.*)

(1) Pour les sénateurs, voir l'article L.O. 296 du code électoral.

(2) Respectivement articles L. 195, L. 231 ; L. 340 du code électoral.

(3) 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.

(4) Article L. 46-1 du code électoral.

(5) Article L. 3122-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les présidents de conseil départementaux, article L. 2122-4 du CGCT pour les maires et article L. 4133-3 du CGCT pour les présidents de conseil régional.

2. Pour les parlementaires, ces règles ont été rendues de plus en plus contraignantes, jusqu'à l'interdiction totale du cumul avec toute fonction exécutive locale en 2014

a. Les règles d'incompatibilité applicables aux parlementaires

Concernant **les fonctions électives**, les parlementaires ne peuvent exercer les fonctions ⁽¹⁾ :

- de sénateur s'ils sont députés et inversement ;
- de suppléant d'un autre député ou sénateur ;
- de parlementaire européen ;
- de membre du Conseil économique, social et environnemental.

Ils ne peuvent pas non plus être membre du Gouvernement (voir supra), du Conseil constitutionnel ou du Conseil supérieur de la magistrature. Ils ne peuvent pas non plus être membres d'une autorité administrative ou publique indépendante, sauf s'ils y ont été désignés en leur qualité de parlementaire. Ils ne peuvent exercer une mission à la demande du Gouvernement pour une durée supérieure à six mois.

Concernant **les activités professionnelles**, ils ne peuvent exercer une fonction publique non-élective à l'exception des professeurs d'université et chargés de direction de recherche, ni occuper des fonctions de magistrats. Ils ne peuvent pas être rémunérés par une organisation internationale ou un État étranger. L'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur privé est possible mais reste strictement encadré pour prévenir tout risque de conflit d'intérêts ⁽²⁾.

Concernant le **cumul avec les mandats locaux non-exécutifs**, l'article L.O. 141 du code électoral prévoit, depuis la loi du 30 décembre 1985 précitée, que le mandat parlementaire « *est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, 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 présent livre* ⁽³⁾ ».

Les EPCI n'étant pas couverts par cette incompatibilité, il était possible jusqu'en 2014 de cumuler le mandat parlementaire avec deux mandats locaux, par exemple ceux de maire et de président d'EPCI. Par ailleurs, aucune distinction n'était faite entre les mandats « simples » et les fonctions exécutives.

(1) Articles L.O. 137 et suivants du code électoral.

(2) Voir notamment l'article L.O. 146 du code électoral.

(3) Soit les communes de 1 000 habitants ou plus.

b. La mise en place du non cumul entre le mandat parlementaire et les fonctions exécutives locales par la loi du 14 février 2014

La loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 est venue compléter ces incompatibilités dans le cas particulier du cumul d'une fonction exécutive locale avec le mandat de député ou de sénateur.

Elle a durci les règles applicables en vertu de l'article L.O. 141 du code électoral qui empêchait le cumul avec plus d'un mandat local, sans précision quant au caractère exécutif ou non de celle-ci. L'article L.O. 141-1 du même code prévoit ainsi une **interdiction générale de cumul entre les fonctions exécutives locales et le mandat parlementaire** (voir encadré).

La rédaction ne fait toutefois pas obstacle à certaines situations de cumul multiple. Par exemple, rien ne s'oppose à l'exercice simultané du mandat parlementaire avec les mandats de conseiller départemental ou régional, de membre du conseil municipal d'une commune de moins de mille habitants ou encore de conseiller d'EPCI.

En application de la décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014 du Conseil constitutionnel, ces incompatibilités sont également applicables au vice-président de l'Assemblée de Corse. Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que « *pour toutes les collectivités territoriales dotées d'une assemblée délibérante en métropole, outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, le législateur organique a, en adoptant l'article 1^{er}, estimé que les fonctions de vice-président d'une telle assemblée ne pouvaient être cumulées avec l'exercice du mandat de député ou de sénateur ; que, par suite, les dispositions du 6° de l'article L.O. 141-1 ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi, être interprétées comme permettant le cumul du mandat de député ou de sénateur avec les fonctions de vice-président élu par l'assemblée de Corse en application de l'article L. 4422-9 du code général des collectivités territoriales* » (considérant 11).

La loi organique du 14 février 2014 a également introduit dans le code électoral un article L.O. 147-1 qui interdit le cumul avec « *les fonctions de président et de vice-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, du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement, d'un organisme d'habitations à loyer modéré* ».

Article L.O. 141 du code électoral

Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, 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 présent livre.

Tant qu'il n'est pas mis fin, dans les conditions prévues au I de l'article LO 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 L.O. 141-1 du code électoral

Le mandat de député est incompatible avec :

- 1° Les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire ;
- 2° Les fonctions de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale ;
- 3° Les fonctions de président et de vice-président de conseil départemental ;
- 4° Les fonctions de président et de vice-président de conseil régional ;
- 5° Les fonctions de président et de vice-président d'un syndicat mixte ;
- 6° Les fonctions de président, de membre du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée de Corse ;
- 7° 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 ;
- 8° 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 ;
- 9° 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 ;
- 10° Les fonctions de président et de vice-président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ;
- 11° 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 ;
- 12° Les fonctions de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi ;
- 13° 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 LO 151, à une incompatibilité mentionnée au présent article, l'élu concerné ne perçoit que l'indemnité attachée à son mandat parlementaire.

3. Le code électoral prévoit les conséquences juridiques du régime d'incompatibilité applicable aux parlementaires

a. Démission et suppléance

L'article 25 de la Constitution prévoit que la loi organique fixe « *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* ».

L'article L.O. 151-1 du code électoral, créé par la loi du 14 février 2014, précise en conséquence que « *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 qu'il détenait antérieurement, 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. 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. À défaut, le mandat ou la fonction acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein 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* ».

Autrement dit, **la personne placée en situation d'incompatibilité n'a pas le loisir de choisir le mandat qu'elle conserve** et doit obligatoirement démissionner du plus anciennement acquis. Cette absence de droit d'option permet « *de mettre fin à la pratique de la locomotive des têtes de listes qui démissionnent après la victoire* »⁽¹⁾.

L'articles L.O. 176 du code électoral précise que **le remplacement du parlementaire qui démissionne en raison d'une incompatibilité prévue par l'article L.O. 141-1 du même code est assuré par son suppléant**⁽²⁾. Si ce dernier occupait une fonction électorale, il se trouve dans l'obligation d'en démissionner. Il ne pourrait la retrouver qu'à condition de démissionner de son mandat de député et d'être à nouveau désigné à la fonction exécutive qu'il occupait. Une élection partielle aurait alors lieu sauf dans les douze derniers mois précédant le renouvellement.

(1) Guillaume Marrel « *Cumul des mandats : la fin d'une institution ?* », Nouvelle sociologie politique de la France. Armand Colin, 2021, pp. 83-95.

(2) « 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 des articles L.O. 136-1 ou L.O. 136-4, 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 ».

Les mêmes règles s'appliquent aux sénateurs en vertu des articles L.O. 319 et suivants du code électoral. Lorsque le sénateur a été élu à la proportionnelle, c'est le suivant sur la liste qui le remplace.

b. Cumul des rémunérations

Depuis 1992 ⁽¹⁾, l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement prévoit que « *le parlementaire titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ne peut cumuler les rémunérations et indemnités afférentes à ces mandats ou fonctions avec son indemnité parlementaire de base que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière* ».

La rémunération dont bénéficient les parlementaires en situation de cumul reste variable puisque les collectivités territoriales doivent fixer par délibération, lors de leur renouvellement, les indemnités des adjoints ou vice-présidents et des membres de l'organe délibérant ⁽²⁾.

En cas d'incompatibilité, le code électoral prévoit que **la situation d'incompatibilité fait perdre le droit à l'indemnité du second mandat** : « *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* ».

B. LE NON-CUMUL DES MANDATS RÉPOND À DES OBJECTIFS VERTUEUX MAIS PRÉSENTE PLUS D'INCONVÉNIENTS QUE D'AVANTAGES POUR L'EXERCICE DU MANDAT PARLEMENTAIRE

1. Des objectifs vertueux pour répondre à une situation critique

En 2012, 476 députés sur 577 (82%) et 267 sénateurs sur 348 (77%) étaient en situation de cumul, parfois sur plusieurs mandats car l'article L.O. 141 du code électoral permettait de cumuler le mandat parlementaire avec un seul mandat local parmi une liste où ne figurait pas les intercommunalités et les communes de moins de 1 000 habitants. Ces fonctions pouvaient également s'accompagner de mandats dans différentes instances.

La loi organique du 14 février 2014 s'est inspirée des recommandations du rapport dit « Jospin » ⁽³⁾ qui proposait de « *rendre incompatible le mandat de parlementaire avec tout mandat électif autre qu'un mandat local simple à compter des prochaines élections locales* ».

(1) Loi organique n° 92-175 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

(2) Article L. 2123-20-1 du CGCT pour les communes, article L. 3123-15-1 du CGCT pour les départements et article L. 4135-15-1 du CGCT pour les régions.

(3) Rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, 2012 (proposition n° 15).

Elle poursuivait trois objectifs principaux :

- En premier lieu, le non-cumul devait permettre **un renouvellement des élus ainsi que la féminisation du Parlement**, par opposition avec la « professionnalisation » de la politique, soupçonnée de concentrer dans les mains de quelques élus trop de pouvoir et d'avantages liés à leurs fonctions.

- En second lieu, le non-cumul répondait au **souhait que les élus puissent s'investir pleinement dans leur mandat**. La révision constitutionnelle de 2008, qui renforce les pouvoirs du Parlement, et les lois de décentralisation successives conduisent en effet à accroître respectivement les responsabilités des parlementaires et des élus chargés d'un mandat exécutif et la nécessité de s'y consacrer à temps plein. La rapport « Jospin » précité proposait d'ailleurs d'appliquer la même règle aux membres du Gouvernement ⁽¹⁾.

- En dernier lieu, le non-cumul s'inscrivait dans une stratégie de **prévention du risque de conflit d'intérêts** entre les différentes fonctions et **d'éviter la confusion entre le mandat local et le mandat national**. C'est dans ce même esprit qu'il avait été mis fin à la réserve parlementaire en 2017 ⁽²⁾.

2. Des règles excessivement contraignantes qui éloignent les parlementaires des citoyens et des territoires

a. Des effets ambivalents sur le renouvellement de la classe politique

Les effets de la réforme ont été immédiats. En 2017, plus de 38 % des députés élus ont dû cesser d'exercer un mandat exécutif local ⁽³⁾. L'Assemblée nationale a accueilli la même année 72 % de nouveaux élus. La part des femmes est passée de 27 % à 39 % (224 sur 577) tandis qu'au Sénat, partiellement renouvelé en 2017, elle a atteint 32 % (110 sur 348), contre 25 % en 2014 et 22 % en 2011.

Le cumul vertical avec des mandats locaux sans fonction exécutive demeurait encore important, puisqu'en 2019, il concernait encore 48 % des députés et 70 % des sénateurs ⁽⁴⁾.

Le phénomène de renouvellement et de féminisation doit ainsi être relativisé. Il s'explique également, pour l'Assemblée nationale, par le changement de majorité qui a fait suite à l'élection d'Emmanuel Macron et, pour le Sénat, par la féminisation croissante des élus locaux sous l'effet des listes paritaires. Ce phénomène a d'ailleurs connu **un ralentissement dès 2022** puisque **la part des femmes à l'Assemblée nationale a reculé** de 39 % à 37 %, tandis qu'au Sénat elle n'a progressé que d'un point en 2023 passant de 35 % à 36 %.

(1) *Rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, 2012 (proposition n° 14).*

(2) *Article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.*

(3) Les réélus ont dû quitter 60 présidences et 47 vice-présidences et les nouveaux élus ont dû renoncer à 87 présidences et 106 vice-présidences incompatibles avec leur nouveau mandat (Guillaume Marrel, op. cit).

(4) *Guillaume Marrel, op. cit.*

Quant aux **fonctions exécutives libérées**, beaucoup d'entre elles ont été **reprises par des parlementaires sortants**, ne favorisant pas toujours l'émergence de nouveaux élus.

Ce **renouvellement apparaît donc à double tranchant** car s'il permet de faire accéder de nouveaux élus au Parlement, il peut également **inciter les partis à ne pas investir des élus de terrain déjà titulaires d'un mandat**, au profit de candidat sans attache ou expérience préalable dont l'élection résulte avant tout du résultat de l'élection présidentielle et du parti qui les a investis. Ces élus, qui viennent rarement de communes rurales, sont moins identifiés et ne bénéficient pas de la même confiance de la part des citoyens et des autres élus de la circonscription ⁽¹⁾.

Comme l'a rappelé le professeur Jean-Philippe Derosier lors de son audition, **le député qui bénéficie d'un ancrage territorial fort est plus indépendant vis-à-vis de l'exécutif** car il ne doit pas seulement son élection à un contexte politique favorable ou à une investiture.

b. Des effets incertains, voire néfastes, sur la qualité de l'exercice du mandat parlementaire

L'effet sur l'investissement des parlementaires est difficile à évaluer car d'autres obligations ont été mises en œuvre, comme la présence obligatoire en commission sous peine de sanction ⁽²⁾ ou l'encadrement des délégations de vote. Par ailleurs, **d'autres cumuls restent autorisés**, notamment avec des activités professionnelles dans le secteur privé. Il n'est donc pas exclu que des parlementaires aient quitté leur mandat local au profit d'activités professionnelles privées pouvant leur apporter un complément d'activité et de rémunération, ce qui serait regrettable.

La non-cumul place les parlementaires dans **une situation ambiguë vis-à-vis de leurs électeurs, des autres élus et des représentants de l'État**.

Historiquement, le cumul des mandats, qui était par son ampleur une exception française jusqu'en 2014, a toujours eu vocation à assurer un lien étroit entre le centre et la périphérie du pays. Dès la Monarchie de Juillet, le cumul était à la fois un moyen de faire remonter les préoccupations du terrain et de tempérer le poids du préfet par la présence de représentants locaux puissants.

Avec l'élection des maires puis des présidents d'assemblée délibérante dans les collectivités territoriales, **le cumul des mandats est devenu un moyen d'assurer l'ancrage territorial des élus nationaux et des partis pour renforcer leur légitimité** auprès des citoyens mais aussi face à l'exécutif ⁽³⁾.

(1) Voir à ce propos Juliette Bresson et Étienne Ollion « *Que sont les députés novices devenus ?* », Presses universitaires de Grenoble, 2022, pp. 115-130.

(2) Article 42 du règlement de l'Assemblée nationale.

(3) Guillaume Marrel, *op. cit.*

Depuis 2014, en l'absence de rôle officiellement défini en circonscription, les parlementaires sont associés de manière variable par les élus et les préfets, en particulier lorsqu'ils n'ont pas d'expérience préalable en tant qu'élu local.

Alors qu'ils sont les mieux à même de faire le lien entre les besoins des citoyens, l'élaboration de la loi et sa mise en œuvre dans les territoires, ils ne disposent plus de la légitimité que leur conférait leur statut d'élu local, ni des prérogatives qui y étaient associés.

Les parlementaires se trouvent accusés – en circonscription comme à Paris – d'être déconnectés des réalités. Leur parole et leur engagement sont remis en question malgré l'énergie consacrée, et la confiance des Français, comme la participation électorale, continuent de se dégrader.

Après dix ans d'application, la réforme de 2014 loi n'a pas permis de renforcer la confiance des Français dans leurs élus. Selon le baromètre de la confiance politique publié en février 2023, **la confiance des citoyens dans les députés a encore diminué de 5 points par rapport à 2014** (36 % de confiance en 2023 contre 41 % en 2014) ⁽¹⁾. L'échelon local est celui pour lequel les citoyens expriment la plus grande confiance (57 % en ce qui concerne les maires selon la même étude) et il pourrait constituer un levier pour améliorer le lien entre les parlementaires et les citoyens.

Un certain nombre de parlementaires ont d'ailleurs décidé de privilégier leur mandat local. Sous la XV^{ème} législature, ce sont 35 députés qui ont démissionné pour l'une des causes d'incompatibilité prévue aux articles L.O. 137, L.O. 137-1, L.O. 141 ou L.O. 141-1 du code électoral ⁽²⁾ – soit 6 %. Il est regrettable que leur expérience ne puisse plus bénéficier au Parlement.

Ces obligations apparaissent donc globalement excessives, notamment en comparaison des contraintes qui s'imposent aux membres du Gouvernement puisque ces derniers peuvent conserver un mandat exécutif local.

(1) Baromètre de la confiance politique, Cevipof, vagues de janvier 2014 et février 2023.

(2) <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/archives-de-la-xv-legislature/liste-des-deputes/liste-des-deputes-dont-le-mandat-a-ete-clos-pendant-la-xv-legislature-2017-2022>

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. RENDRE COMPATIBLE CERTAINES FONCTIONS EXÉCUTIVES LOCALES AVEC LE MANDAT PARLEMENTAIRE

Pour répondre aux limites du non-cumul, **la présente proposition de loi organique propose une solution de compromis**. Elle ne consiste pas à autoriser à nouveau le cumul avec les fonctions de maire ou de président d'assemblée délibérante ou d'exécutif local. Elle suggère de donner la possibilité aux parlementaires d'exercer certaines fonctions exécutives locales.

Une proposition de loi organique en ce sens avait été adoptée par le Sénat en 2021, à l'initiative de M. Hervé Marseille, pour réduire le non-cumul aux fonctions de maire d'une commune de plus de 10 000 habitants ou de président de l'organe délibérant ou d'un exécutif local ⁽¹⁾.

La proposition de loi organique transmise par le Sénat avait été **rejetée par l'Assemblée nationale**, principalement en raison du rétablissement de la possibilité de cumul avec les fonctions de maire dans les communes de moins de 10 000 habitants.

Contrairement à celle du Sénat, **la présente proposition de loi organique écarte la possibilité d'être maire dans toutes les communes**. Votre rapporteur rappelle en effet que dans les communes moins peuplées, les maires sont parfois encore plus exposés que dans les villes car ils ne disposent que d'un soutien administratif limité et d'un faible nombre d'adjoints.

La présente proposition de loi organique propose en revanche de rétablir la possibilité de cumuler le mandat parlementaire avec les fonctions d'adjoint au maire, de vice-président d'un organe délibérant ou de membre d'un exécutif ou gouvernement local (voir tableau ci-après).

Ces derniers exercent certaines fonctions du maire ou du président de l'organe délibérant, sur délégation, par arrêté et sous sa surveillance et sa responsabilité (voir encadré). Il existe également depuis 2002 des adjoints chargé de quartier désignés pour connaître « *de toute question intéressant à titre principal le ou les quartiers dont il a la charge* » ⁽²⁾.

(1) Sénat, Proposition de loi organique favorisant l'implantation locale des parlementaires, T. A. n° 5, 12 octobre 2021 (2021-2022).

(2) Article L. 2122-18-1 du CGCT

Extraits du code général des collectivités territoriales (CGCT)

Article L. 2122-18

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. [...]

Article L. 3221-3

Le président du conseil départemental 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 départemental 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. [...]

Article L. 4231-3

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. [...]

Les règles applicables en matière de cumul de rémunération et de démission en cas d'incompatibilité resteraient les mêmes ⁽¹⁾. Les collectivités disposent par ailleurs de la possibilité de prendre une délibération visant à restreindre l'indemnité du parlementaire exerçant un mandat d'adjoint au maire ou de vice-président ⁽²⁾.

Il n'est pas prévu d'entrée en vigueur différée du dispositif. Dans ces conditions, les membres du Parlement qui exercent des mandats locaux non-exécutifs pourraient être immédiatement désignés aux fonctions rendues compatibles par la présente loi.

(1) Voir I. A. 3.

(2) Article L. 2123-20-1 du CGCT.

**ÉVOLUTION PROPOSÉE DES INCOMPATIBILITÉS ENTRE MANDAT PARLEMENTAIRE ET
FONCTION EXÉCUTIVE LOCALE PAR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

Collectivité	Fonction	État du droit	Selon la PPLO
Commune	Maire	Incompatible	Incompatible
	Maire d'arrondissement	Incompatible	Incompatible
	Maire délégué	Incompatible	Incompatible
	Adjoint au maire	Incompatible	Compatible
EPCI	Président	Incompatible	Incompatible
	Vice-président	Incompatible	Compatible
Conseil départemental	Président	Incompatible	Incompatible
	Vice-président	Incompatible	Compatible
Conseil régional	Président	Incompatible	Incompatible
	Vice-président	Incompatible	Compatible
Syndicat mixte	Président	Incompatible	Incompatible
	Vice-président	Incompatible	Compatible
Corse	Président du conseil exécutif	Incompatible	Incompatible
	Membre du conseil exécutif	Incompatible	Compatible
	Président de l'assemblée	Incompatible	Incompatible
	Vice-président de l'Assemblée	Incompatible	Compatible
Guyane	Président de l'assemblée	Incompatible	Incompatible
	Vice-président de l'assemblée ⁽¹⁾	Incompatible	Compatible
Martinique	Président du conseil exécutif	Incompatible	Incompatible
	Membre du conseil exécutif	Incompatible	Compatible
	Président de l'assemblée	Incompatible	Incompatible
	Vice-président de l'assemblée	Incompatible	Compatible
Nouvelle-Calédonie	Président du gouvernement	Incompatible	Incompatible
	Vice-président du gouvernement	Incompatible	Compatible
	Membre du gouvernement	Incompatible	Compatible
	Président du congrès	Incompatible	Incompatible
	Vice-président du congrès	Incompatible	Compatible
	Président d'une assemblée de province	Incompatible	Incompatible
	Vice-président d'une assemblée de province	Incompatible	Compatible
Polynésie française	Président	Incompatible	Incompatible
	Vice-président	Incompatible	Compatible
	Membre du gouvernement	Incompatible	Compatible
	Président de l'assemblée	Incompatible	Incompatible
	Vice-président de l'assemblée	Incompatible	Compatible
Îles Wallis et Futuna	Président de l'assemblée territoriale	Incompatible	Incompatible
	Vice-président de l'assemblée territoriale	Incompatible	Compatible
Saint-Barthélemy Saint-Martin Saint-Pierre-et-Miquelon	Président du conseil territorial	Incompatible	Incompatible
	Vice-président du conseil territorial	Incompatible	Compatible
	Membre du conseil exécutif	Incompatible	Compatible
Toute autre collectivité territoriale créée par la loi	Président	Incompatible	Incompatible
	Vice-président	Incompatible	Compatible
Assemblée des Français de l'étranger	Président	Incompatible	Incompatible
	Membre	Incompatible	Compatible
Conseil consulaire	Vice-président de conseil consulaire	Incompatible	Compatible

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, considérant 11 (voir supra).

B. UNE MANIÈRE DE RENFORCER LE LIEN ENTRE LE PARLEMENTAIRE ET LES CITOYENS DANS SA CIRCONSCRIPTION

Le rétablissement de la possibilité de cumul avec certaines fonctions exécutives locales répond à plusieurs besoins.

L'objectif principal de cette proposition de loi organique est de **renforcer l'ancrage territorial des parlementaires** et de redonner du sens à leur présence en circonscription. Leur **proximité avec les citoyens** en sortira consolidée car ils pourront mieux **percevoir les difficultés des territoires** et **les attentes des usagers**, notamment celles en lien avec la mise en œuvre de dispositions législatives. Ils seront mieux associés aux décisions locales, notamment avec les préfets et les autres élus de la circonscription.

En tant qu'élus locaux, les parlementaires seront également **de meilleurs législateurs**. Leur expérience pourra enrichir la conception des politiques publiques, qui exigent souvent une bonne compréhension du fonctionnement et des contraintes des collectivités territoriales. Ils seront également directement confrontés à la mise en œuvre des lois en disposant de fonctions opérationnelles. Cette reconnexion **renforcera leur légitimité auprès des citoyens, mais aussi vis-à-vis des autres élus et du Gouvernement**

Enfin, dans un **contexte où il est de plus en plus difficile de trouver des candidats aux élections locales** et des personnes acceptant de consacrer sans compter leur temps au service des citoyens, cette proposition de loi organique permettrait de **rendre l'engagement des élus plus attractif**.

En leur donnant la possibilité d'accéder à des fonctions nationales en conservant leur mandat local, elle peut permettre d'**attirer vers le Parlement des élus jeunes et talentueux** et d'**inciter les partis à faire confiance à ces élus de terrain**. Elle donne une perspective à ceux qui s'engagent sur le terrain avant de prétendre à des fonctions nationales.

En maintenant le cumul avec un seul mandat et l'impossibilité de prétendre aux fonctions de maire ou de président, en raison du niveau de responsabilité et d'engagement qu'elles exigent, la rédaction proposée **limite le risque d'un délaissement du mandat parlementaire** tout en renforçant la confiance des citoyens dans leurs élus.

*

* *